

*Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*

## MEMORANDUM '96

Gegen kapitalorientierte Standortdebatte  
und Zeitdiktat bei der Europäischen  
Währungsunion: Arbeitsplätze - ökologi-  
scher Umbau - soziale Sicherung

*PapyRossa Verlag*

## Inhalt

Vorwort	7
I. Kurzfassung	9
Liste der UnterzeichnerInnen	49
II. Langfassung	59
1. Schwache Wachstumskräfte - Vor dem Abschwung?	60
2. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit - der Sozialstaat in der Zerreißprobe	71
2.1 Die „Reform“ der Sozialhilfe	72
2.2 Die „Reform“ der Arbeitslosenhilfe	78
2.3 Die Abschaffung des Arbeitslosen-Altersruhegeldes	82
2.4 Dritte Stufe der Gesundheitsreform: Flickschusterei und Notbremsmaßnahmen	93
3. Langfristige Zusammenhänge von Standortdebatte, Verteilung und Arbeitslosigkeit	101
4. „Öffentlicher Beschäftigungssektor“ zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit	125

©1996 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln  
Alle Rechte vorbehalten  
Umschlag: Willi Hölzel, Köln  
Satz: dtp Studio Volker Hirsekorn, Königswinter  
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme  
Gegen kapitalorientierte Standortdebatte und Zeitdiktat bei der Europäischen Währungsunion : Arbeitsplätze - ökologischer Umbau - soziale Sicherung / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. - Köln : PapyRossa-Verl., 1996  
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 96)  
    (Neue Kleine Bibliothek ; 52)  
ISBN 3-89438-103-5  
NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

5. Arbeitszeitverkürzung zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit	138
6. Die soziale Lage in Ostdeutschland fünf Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion	152
7. Notwendigkeit und Grenzen des Instruments Öko-Steuern	183
8. Europäische Währungsunion: Ausstieg aus dem Zeitdiktat und Einstieg in eine umfassende Integration	208
8.1 Argumente für eine Währungsunion im Kontext einer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltunion	209
8.2 Wirtschaftspolitischer Kurswechsel und Verschiebung der Währungsunion	232

## Vorwort

Das MEMORANDUM '96, das Ende April auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, gliedert sich wie in den vergangenen Jahren in zwei Teile:

I. die Kurzfassung, die bis Ende März von rund 700 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;

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

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

## I. Kurzfassung des Memorandum



## Gegen kapitalorientierte Standortdebatte und Zeitdiktat bei der Europäischen Währungsunion: Arbeitsplätze – ökologischer Umbau – soziale Sicherung

Zu Beginn dieses Jahres hat die Zahl der registrierten Arbeitslosen mit knapp 4,2 Millionen eine dramatische Rekordmarke im vereinigten Deutschland erreicht. Damit wird allerdings nicht einmal annähernd das gesamte Ausmaß der derzeitigen Arbeitsplatzlücke erfaßt. Hinzuzurechnen ist die verdeckte Arbeitslosigkeit. Schätzungsweise mehr als 1,5 Millionen Personen sind im ersten Quartal dieses Jahres durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente – wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung sowie Altersübergangsgeld – nicht in unmittelbarer Arbeitslosigkeit belassen worden. Schließlich müssen nochmals 1,6 Millionen Personen in der sog. 'stillen Reserve' berücksichtigt werden. Das dafür dominierende Motiv, sich nicht einmal mehr als arbeitslos beim Arbeitsamt registrieren zu lassen, liegt in der realistischen Erwartung, kein Beschäftigungsverhältnis mehr zu finden. In erschreckendem Ausmaß befinden sich vorwiegend Frauen in dieser aussichtslosen Situation. Die registrierte und verdeckte Arbeitslosigkeit sowie die 'stille Reserve' zusammengefaßt, fehlten im Jahresdurchschnitt 1995 knapp 7 Millionen Arbeitsplätze. Eine Besserung ist in absehbarer Zeit nicht in Sicht. Im Gegenteil: Selbst wenn es im gesamten Verlauf dieses Jahres bei der ausgeprägten Schwäche des wirtschaftlichen Wachstums bleiben sollte, wird die Nachfrage nach Beschäftigten weiter abnehmen und die Arbeitsplatzlücke wird sich vergrößern. Im Zielsystem der Wirtschaftspolitik ist das Ziel „hoher Beschäftigungsstand“ somit eklatant verletzt. Deshalb hat die Bekämp-

fung der Arbeitslosigkeit Vorrang. Dabei müssen der ökologische Umbau endlich ernstgenommen und die Transformation der ostdeutschen Wirtschaft fortgesetzt werden.

### 1. Folgen der Massenarbeitslosigkeit: Konsistente Politik für Arbeit und Umwelt im Rahmen der deutschen und europäischen Einigung

Aufgrund der katastrophalen Arbeitsmarktlage müssen alle wirtschaftspolitischen Aktivitäten zu einem Konzept für die erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gebündelt werden. Unter derart verbesserten Rahmenbedingungen können auch die Tarifparteien einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten. Politische und wirtschaftliche Kräfte dagegen, die unter dem Regime wachsender Sockelarbeitslosigkeit diese gesellschaftszerstörende Entwicklung treiben lassen bzw. verharmlosen oder gar rechtfertigen, müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, aus der Not der Erwerbslosigkeit Nutzen ziehen zu wollen. Angesichts immer wieder propagierter Instrumente, durch die die Arbeitslosigkeit nicht abgebaut, jedoch die Unternehmensposition gestärkt wird, gibt es dafür durchaus Anzeichen. Im Streit um die richtigen Konzepte gegen die Arbeitslosigkeit offenbaren sich schließlich auch dem Verhältnis von Kapital und Arbeit innewohnende Widersprüche. Wie der Rückgang der Verteilungsposition der Lohn- und Gehaltsbezieher und die Ausweitung der vom Normalarbeitsverhältnis abweichenden Beschäftigung zeigen, ist die Arbeitslosigkeit seit Jahren mit Erfolg zur Stärkung der Unternehmensposition genutzt worden. Dieses Spekulieren auf Gewinne aus der Arbeitslosigkeit ist jedoch kurzsichtig. Arbeitslosigkeit ist in jeder Hinsicht schädlich, auch für die meisten Unternehmen, die glauben, kurzfristig Vorteile daraus ziehen zu können. Sie führt gesamtwirtschaftlich, fiskalisch, sozial-individuell und politisch zu schweren Belastungen.

– Eine Wirtschaft mit hoher Arbeitslosigkeit produziert ökonomisch unter ihren Möglichkeiten, weil Ressourcen brachliegen und verschwendet werden. Menschen, die ihre Leistung zur Produktion von Waren und Dienstleistungen, aber auch für Innovationen einbringen wollen, werden daran gehindert. Der größte Feind der leistungsorientierten Wirtschaftsgesellschaft ist die massenhafte Verweigerung von Arbeitsmöglichkeiten.

– Durch Arbeitslosigkeit entstehen der Gesellschaft hohe fiskalische Kosten. Direkt müssen in der lohnzentrierten Wirtschaft soziale Transferzahlungen an diejenigen, die mangels Arbeit über kein Arbeitseinkommen verfügen, gezahlt werden. Indirekt entstehen allen öffentlichen Haushalten massive Einnahmeausfälle durch entgangene Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Die fiskalischen Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit beliefen sich im vergangenen Jahr auf über 140 Mrd. DM. Damit ist offensichtlich, daß die öffentliche Finanzkrise entscheidend aus den gesamtwirtschaftlichen Kosten der Arbeitslosigkeit resultiert. Das einzig wirk-same Konzept zur fiskalischen Sanierung der Systeme sozialer Sicherung ist der Abbau der Arbeitslosigkeit – und nicht jene Politik, die die Opfer der Beschäftigungskrise mit Kürzungen ihrer Sozialleistungen bestraft. Die Verweigerung von Arbeit erfahren die Betroffenen als Einschränkung ihrer Persönlichkeitsrechte, als Gewaltverhältnis.

– In diesem Klima der individuellen Existenzbedrohung und der sozialen Polarisierung der Gesellschaft wird die Flucht in Feindbilder geschürt. Die Schuld an der Arbeitslosigkeit wird auf die sozial noch Schwächeren bzw. auf die ebenfalls von der wirtschaftlichen 'Normalität' Ausgegrenzten projiziert. Ausländerhaß wie überhaupt der Haß auf Minderheiten sind Folge einer falschen Wahrnehmung der Ursachen der Arbeitslosigkeit. Leider lehrt nicht mehr nur die Geschichte, daß der massenhafte Verlust von Arbeit und die Vereinzelung und Verarmung die Basisinstitutionen des demokratischen Rechts- und Sozialstaats zutiefst bedrohen. Ohne Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird Reformpolitik keine Aussicht auf Erfolg haben.

Politik ist unter dem Regime der Massenarbeitslosigkeit extrem gefordert. Alle Kräfte müssen ernsthaft darauf konzentriert werden, Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen. Dies ist in der Tat keine leichte Aufgabe. Die Internationalisierung der Produktion sowie die Globalisierung der Finanzmärkte belasten eine beschäftigungsorientierte Politik schwer – sie machen diese jedoch keineswegs unmöglich. Erst unter dem Schock der Arbeitsmarktkrise seit Ende letzten Jahres zeigt sich die Bereitschaft der Regierung und Wirtschaftsverbände, mit den Gewerkschaften unter dem Dach eines 'Bündnisses für Arbeit' die Chancen für ein abgestimmtes Konzept zum Abbau der Arbeitslosigkeit auszuloten. Dabei offenbaren die ersten Verhandlungsrunden, daß mit den vorgelegten Konzepten unterschiedliche, ja zum Teil einander entgegengesetzte Interessen verfolgt werden. Die Bereitschaft von Regierung und Unternehmensvertretern, die Massenarbeitslosigkeit für eine Umverteilung zugunsten der Unternehmen ohne Garantie für positive Beschäftigungseffekte zu nutzen, ist groß. Die Chancen für ein 'Bündnis für Arbeit' drohen an diesen Interessenkonflikten zu scheitern.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* betont, daß neben der Bekämpfung der Arbeitsmarktkrise weitere dringliche Handlungsfelder der Politik nicht vernachlässigt werden dürfen:

– Der Prozeß der ökonomischen Einigung Deutschlands ist noch lange nicht abgeschlossen. Öffentliche Transfers zum Ausbau des privaten und öffentlichen Kapitalstocks sowie für die Systeme sozialer Sicherung werden noch viele Jahre zum Abbau des Entwicklungsgefälles zwischen Ost- und Westdeutschland aufgebracht werden müssen. Im Vordergrund steht die Schaffung entwicklungsfähiger und strukturgerechter Arbeitsplätze in Ostdeutschland. Zwar ist die Forderung nach einer zielgenaueren, regionenbezogenen Vergabe vor allem der Fördermittel für private Investitionen richtig. Jedoch würde eine Reduzierung der jährlich ca. 150 Mrd. DM an öffentlichen Transfers von West nach Ost den Abbruch dieser ohnehin schwierigen Phase der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft be-

wirken. Die Folge wäre eine schwere ökonomische Krise mit noch größerer Arbeitslosigkeit. Daher betonen wir: Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Gesamtdeutschland hat nur dann Erfolg, wenn gleichzeitig die Anpassungsdynamik der ostdeutschen an die westdeutsche Wirtschaft gestärkt wird.

– Eine zentrale Herausforderung an die Politik ist und bleibt die wachsende Umweltkrise. Umweltbelastungen bedrohen heute schon den Produktions- und Lebensstandort in dramatischer Weise. Wirtschaften mit voranschreitender Naturzerstörung hat keine Überlebenschance. Die Gefahr, unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit die Umweltpolitik zu Grabe zu tragen bzw. eine Pause einzulegen, ist offensichtlich. Beispiele dafür gibt es in großer Zahl. So kommen im Kommuniqué „Bündnis für Arbeit und Standortsicherung“ der Kanzlerrunde von Ende Januar dieses Jahres und im „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ der Bundesregierung im Rahmen des „Jahreswirtschaftsberichts '96“ die Begriffe Umwelt und Umweltpolitik schlichtweg nicht vor. Wir betonen: Für die Umwelt- und damit Produktions- und Lebensbedingungen wäre der Abbruch, aber auch ein Pausieren ökologischer Politik eine Katastrophe. Umweltpolitik darf nicht auf eine Veranstaltung in Zeiten konjunktureller Schönwetterlagen reduziert werden. Gerade jetzt kommt es darauf an, die Schaffung neuer Arbeitsplätze mit dem ökologischen Umbau der Wirtschaft zu verbinden. Deshalb fordern wir den nachhaltigen Einstieg in die Öko-Steuer jetzt.

– Schließlich stehen die ohnehin schon schwierigen Aufgaben des Abbaus der Arbeitslosigkeit, der Fortsetzung der ökonomischen Einigung Deutschlands sowie des ökologischen Umbaus der Wirtschaft unter zusätzlichem, allerdings politisch selbst erzeugtem Druck: Der Maastrichter Vertrag erzwingt eine Anpassung der bundesdeutschen Wirtschaft an die vorgegebenen monetären Konvergenzkriterien, um ab dem 1.1.1999 an der Währungsunion teilnehmen zu können. Auch in diesem Jahr wird die EU-Grenzmarke hinsichtlich des Anteils der Neuverschuldung aller öffentlichen Haushalte am Bruttoinlandsprodukt von 3 vH in Deutschland überschrit-

ten. Bleibt es bei dieser Verpflichtung, so zwingt dies die Finanzpolitik zum Schuldenabbau. Die Reduktion der Neuverschuldung ist derzeit Gift angesichts der deutlichen und voraussichtlich anhaltenden Wachstumsschwäche. Die Verpflichtungen des Maastrichter Vertrags belasten die Politik für Arbeit und Umwelt nachhaltig. Die einseitige Konzentration der künftigen europäischen Integration auf die monetäre Angleichung ist untauglich. Wir fordern daher einerseits eine großflächige Integration in Richtung Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltunion. Andererseits muß das Zeitdiktat für die Währungsunion aufgehoben und ihre Schaffung so lange verschoben werden, bis für die Hälfte plus eins der Mitgliedsländer auch realwirtschaftliche und strukturelle Mindeststandards erfüllt sind.

## 2. Westdeutschland: Ausgeprägte Wachstumsschwäche – Vor dem Abschwung?

In Deutschland hat sich die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit den letzten Monaten des vergangenen Jahres deutlich verschlechtert. Während sich 1995 im Jahresdurchschnitt der Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts (in Preisen von 1991) auf 1,9 vH gegenüber 2,9 vH in 1994 abschwächte, muß selbst unter insgesamt günstigen Bedingungen in diesem Jahr mit einer erneuten Wachstumsabschwächung auf weniger als 1 vH gerechnet werden. Das vergangene Jahr war durch eine Kette von Fehlprognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung gekennzeichnet. In auffällig schnellem Tempo mußten im Verlaufe des letzten Jahres die Wachstumsprognosen nach unten korrigiert werden. Das für 1996 unter noch recht günstigen Bedingungen prognostizierte Wirtschaftswachstum mit weniger als 1 vH setzt sich wie folgt zusammen: In Westdeutschland wird nach einem Zuwachs um 1,5 vH im letzten Jahr in diesem Jahr mit weniger als 0,5 vH eine fast sta-

gnative Tendenz erwartet. In Ostdeutschland wird nach Zuwachsraten von 8,5 vH 1994 und 6,3 vH 1995 in diesem Jahr das Bruttoinlandsprodukt nur noch um voraussichtlich 4 vH steigen. Dabei wirkt die Konjunkturschwäche im Westen auf die ostdeutsche Wirtschaft zurück.

Der von vielen Konjunkturprognostikern erwartete klassische Fahrplan eines Aufschwungs, nämlich „Exportausweitung 1994 – starke Investitionsausweitung 1995 – Expansion des privaten Konsums 1996“ wird von der wirtschaftlichen Entwicklung nicht eingehalten. Während die Exporte von Waren und Dienstleistungen nach dem deutlichen Zuwachs 1994 (7,5 vH) im nachfolgenden Jahr nur noch mit 3,7 vH wuchsen, zogen die Anlageinvestitionen kaum an. Die Ausrüstungsinvestitionen nahmen 1995 trotz günstiger Gewinnentwicklung nur um 1,5 vH zu und die Bauinvestitionen lediglich um knapp 2 vH. Die ausbleibende Investitionsdynamik läßt sich auf einen zentralen Grund zurückführen: Angesichts pessimistischer Erlöserwartungen infolge unzureichender Nachfrage sind vor allem die unternehmerischen Investitionspläne nach unten korrigiert worden. Der zurückgehende Exportimpuls und die vergleichsweise schwache Investitionsentwicklung konnten durch eine stärkere Ausweitung des privaten Konsums im letzten Jahr – sie belief sich auf lediglich 2 vH – nicht nachhaltig kompensiert werden. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, daß die prognostizierte ausgeprägte Wachstumsschwäche in einen konjunkturellen Abschwung umschlägt, wenn die Exporte deutlich zurückgehen und die privatwirtschaftliche Konsumnachfrage nur unzureichend wachsen sollte. Mit einem deutlichen Rückgang der Bauinvestitionen ist zu rechnen, zumal im privaten Wohnungsbau durch die Veränderungen der Förderung Projekte im letzten Jahr vorgezogen worden sind. Die Bauwirtschaft ist insgesamt die Schwachstelle der Konjunktur. Der Rückgang der realen Ausrüstungsinvestitionen wird sich fortsetzen. Derzeit ist damit zu rechnen, daß die Exporte von ihrem gegenwärtig hohen Niveau aus kaum zunehmen werden. Sollte sich jedoch die konjunk-

turelle Entwicklung in den Partnerländern der EU auch infolge einer staatlichen Einsparpolitik, um die Neuverschuldungsvorschrift für den Beitritt zur Währungsunion zu erreichen, verschlechtern, dann kann die hartnäckige Wachstumsschwäche in einen Abschwung münden. Die von den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten in ihrem Herbstgutachten 1995 ausgedrückte Hoffnung, 1996 werde das Jahr des privaten Konsums, geht wohl nicht in Erfüllung. Unter günstigen Bedingungen ist mit einem realen Zuwachs von gerade 2 vH zu rechnen. Hierbei wirken sich die Maßnahmen zur Einkommensteuersenkung im Rahmen des Jahressteuergesetzes '96 – vor allem durch die Anhebung des steuerfreien Grundfreibetrags – und zum Familienlastenausgleich positiv aus. Dieser Effekt wird jedoch durch die Anhebung von Sozialversicherungsbeiträgen sowie steigende öffentliche Gebühren stark reduziert. Schließlich ist mit einem erneuten Entsparen der privaten Haushalte für konsumtive Verwendung nicht zu rechnen.

Die derzeit konjunkturell riskante Entwicklung stellt eine Fernwirkung des westdeutschen Investitionsbooms infolge der deutschen Einigung 1991/92 dar. Über öffentliche Transfers aus Westdeutschland wurde ein Konjunktur- und Beschäftigungsprogramm über den Umweg Ostdeutschland wirksam. Nachdem die Transfers auf hohem Niveau verweilten, also keine neuen Impulse mehr hinzutraten, fehlte es an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage gegenüber dem aufgebauten Produktionspotential in Westdeutschland. Exporte und inländische Nachfrage in Westdeutschland führten nicht zu einem nachhaltig kompensierenden Nachfrageimpuls. Die Folge waren Investitionszurückhaltung bei gleichzeitiger Umschichtung zur verstärkten Rationalisierung und damit der Abbau von Arbeitsplätzen. Durch staatliche Einsparpolitik vor allem im Sozialbereich und moderate Lohnpolitik wird der Mangel an Nachfrage spürbar verschärft, und damit verschlechtern sich die Wachstumschancen. Die aktuelle Wachstumsschwäche ist nicht Ausdruck zu niedriger Kapitalrenditen, sondern unzureichender Nachfrage.

Die gegenwärtige Wachstumsschwäche bestimmt nachhaltig die Entwicklung auf den Arbeitsmärkten. Bei einem für dieses Jahr angenommenen wirtschaftlichen Wachstum von weniger als 1 vH, einem Produktivitätsanstieg um 2 vH und dem erwarteten Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung um 1 vH würde die Zahl der Erwerbstätigen stagnieren. Wird selbst dieses niedrige Wirtschaftswachstum nicht erreicht und dazu noch die Arbeitszeitverkürzung zurückgeschraubt, dann steigt die Arbeitslosigkeit weit über vier Millionen. Damit bestätigt sich auch in diesem Jahr eine langjährige Beobachtung: Mit Wirtschaftswachstum kann die Massenarbeitslosigkeit nicht abgebaut werden. Wer unter dieser Konstellation vornehmlich auf Wirtschaftswachstum setzt, der muß mit einer Verfestigung und weiteren Zunahme der Arbeitslosigkeit rechnen.

### 3. Ostdeutschland: Angleichungsdynamik verliert an Kraft

Seit 1994 ist eine kontinuierliche Verlangsamung der Angleichung Ostdeutschlands zu beobachten. Nach einem Wirtschaftswachstum von 8,5 vH schwächte es sich im vergangenen Jahr auf 6,3 vH ab. Im Laufe dieses Jahres wird eine Zuwachsrate für die Güter- und Dienstleistungsproduktion von lediglich 4 vH erwartet. Nachdem die Bauwirtschaft über drei Jahre als Wachstumsmotor wirkte, hat sie seit Anfang 1995 an Kraft verloren. Die ausgesprochen schwierige und langsame Erholung des Produzierenden Gewerbes scheint seit Mitte letzten Jahres ins Stocken geraten zu sein. Insbesondere bei den neuen Existenzgründungen im industriellen Sektor zeichnet sich wegen wachsender Absatz- und damit Liquiditätsprobleme eine Pleitewelle ab. Die öffentlich geförderten Pflänzchen auf dem Weg zum Aufbau industrieller Produktion drohen schnell zu verwelken. Dieser Rückschlag

in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ist auf ein Bündel unterschiedlicher Ursachen zurückzuführen: Zum einen hat die immer noch starke konjunkturelle Abhängigkeit von Westdeutschland Einfluß. Zum anderen werden zwar die öffentlichen Finanztransfers auf hohem Niveau fortgeführt, ohne daß davon jedoch neue Entwicklungsimpulse ausgehen. Auch der Rückgang der sachinvestiv genutzten Finanztransfers aus Westdeutschland führt zur Abschwächung des Angleichungsprozesses.

Insgesamt baut sich in Ostdeutschland ein folgenschweres Dilemma auf: Während zwar zögerlich leistungsfähige Produktionskapazitäten heranwachsen, entwickelt sich die Nachfrage nicht in entsprechendem Ausmaße mit. Die Absatzchancen stellen derzeit die größte Herausforderung an die Stärkung und Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft dar. Hier wirkt sich auch die Benachteiligung gegenüber wichtigen Teilen der westdeutschen Konkurrenz aus. Wenn dann noch die öffentlichen Infrastrukturprojekte zurückgefahren werden, dann verschlechtern sich die Entwicklungschancen zusehends.

Die deutliche Abschwächung des Angleichungsprozesses wirkt sich auf die ostdeutschen Arbeitsmärkte negativ aus. Nach dem Anstieg der Zahl der Erwerbstätigen in 1995 um 2,5 vH wird in diesem Jahr mit einer Abschwächung des Zuwachses auf 1,5 vH gerechnet. Dieser verbleibende Beschäftigungsgewinn ist verschiedenen Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung zu verdanken, denn die Produktivität wächst voraussichtlich mit 4 vH im Ausmaß der Produktion. Seit dem Frühjahr 1994 war die Zahl der Arbeitslosen kontinuierlich gesunken. Erstmals im Herbst 1995 wurden saisonbereinigt jedoch wieder mehr Arbeitslose als im Frühjahr 1994 gezählt. Daneben kommt es durch den Abbau von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oftmals zum Wechsel aus der verdeckten in die registrierte Arbeitslosigkeit. Die Beschäftigungspolitik in Ostdeutschland steht vor der Aufgabe, ein Defizit von ca. 2,5 Millionen Arbeitsplätzen abzubauen.

Der Angleichungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft ist

noch lange nicht abgeschlossen. Der Anteil am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt ist von 7,2 vH 1991 erst auf 10,9 vH im Jahr 1995 bei einem Bevölkerungsanteil von 19 vH gestiegen. Von einer sich selbsttragenden Wirtschaftsentwicklung kann keine Rede sein. Noch lange Jahre wird ein unterentwickelter Industriesektor, der nur in unzureichendem Ausmaß wettbewerbs- und damit exportfähig ist, die Achillesferse der ökonomischen Entwicklung sein. Finanzielle Präferenzen für Sachinvestitionen auf der Grundlage regionalpolitischer Konzepte müssen auch künftig eingeräumt werden. Im Bereich der vielen Existenzgründungen in den letzten Jahren droht eine neue Insolvenzwellen. Darüber hinaus gibt es noch einen großen Bedarf an öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen. Damit ist klar, daß auch in den kommenden Jahren öffentliche Transfers im bisherigen Ausmaß erforderlich sind. Über eine Debatte zur Senkung des Solidaritätszuschlags von derzeit 7,5 vH auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld die öffentlichen Transfers kappen zu wollen, ist abenteuerlich und unverantwortlich. Ohnehin ist dieser Zuschlag mit der Absicht geschaffen worden, den Kapitaldienst des sog. 'Erblastentilgungsfonds' zu finanzieren, und der fällt über 30 Jahre an. Somit fließt keine Mark aus dieser Ergänzungsabgabe unmittelbar nach Ostdeutschland. Die Transferleistungen sind 1995 brutto auf 211,5 Mrd. DM gestiegen. Nach Abzug der in den Westen fließenden öffentlichen Abgaben verblieben im letzten Jahr netto über 160 Mrd. DM. Damit wird die Lücke zwischen der inländischen Produktion gegenüber der Nachfrage in den neuen Bundesländern per Finanzierung der 'Exportüberschüsse' von West nach Ost geschlossen. Da jedoch der Großteil der Transfers als Nachfrage nach Westdeutschland zurückfließt, ist die effektive Belastung in den alten Ländern deutlich niedriger.

Aus dem Willen, den Prozeß der ökonomischen Integration nicht zu behindern, sondern voranzutreiben, fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*:

– Im Rahmen des gesamtdeutschen föderalen Finanzausgleichs müssen in den kommenden Jahren im Jahresdurch-

schnitt mehr als 150 Mrd. DM zur Verfügung gestellt werden. Damit zu verbinden ist allerdings die Forderung nach einer stärkeren Zielorientierung einerseits sowie deren effektiver Kontrolle andererseits.

– Die im Jahressteuergesetz '96 festgelegten finanziellen Hilfen für Investitionen in den neuen Bundesländern – Investitionszuschüsse und -zulagen sowie verschiedene Möglichkeiten der Sonderabschreibungen – sind über die neue Befristung hinaus nochmals zu verlängern. Dabei sollten Mitnahmeeffekte durch westdeutsche Anleger stärker vermieden werden.

– Für die derzeit gefährdeten kleineren und mittleren Unternehmen im industriellen Sektor und Handwerk sind auf der Grundlage eines Sanierungsprogramms Hilfen zur Überbrückung von Liquiditätseingängen, zur Stärkung der Eigenkapitaldecke (durch stille Beteiligungen über Fonds) sowie zum Ausgleich von Managementdefiziten zusätzlich zur Verfügung zu stellen.

– Auf der Basis von regionalbezogenen Programmen sollen öffentliche Infrastrukturprojekte weitergeführt bzw. aufgenommen werden. Dabei müssen Umweltverträglichkeitsprüfungen berücksichtigt werden.

– Angesichts dramatischer Defizite sollten die öffentliche Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die technologische, ökologische und soziale Innovationspolitik in Unternehmen gestärkt werden.

– Die noch offenstehenden Altschulden aus ehemaligen kommunalen Einrichtungen der Wohnungswirtschaft sind voll vom Bund zu übernehmen, um vor allem die ostdeutschen Kommunen zu entlasten.

– Unternehmen, die den Nachweis erbringen, ihre Sanierungsziele erreichen zu können, sollten vorübergehend Lohnkostenzuschüsse bis zur Normalisierung ihrer Umsatzerlöse erhalten.

– Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – insbesondere im Rahmen des § 249h AFG – sind auszubauen, da einerseits die Chancen auf einen Abbau der Arbeitslosigkeit im marktwirtschaftlichen Selbstlauf gering sind, andererseits jedoch genügend öffentliche Aufgaben erledigt werden müssen.

– Tarifpolitisch sollte die Verkürzung der Arbeitszeit entschieden weiterverfolgt werden, um das insgesamt zu knappe Arbeitsvolumen auf mehr Personen aufzuteilen. Der Vorschlag der IG Metall zu einem 'Bündnis für Arbeit-Ostdeutschland' weist in diese Richtung.

#### 4. Zentrales 'Bündnis für Arbeit' – Mehr Risiken als Chancen

Um neue Wege im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zu gehen, hat die Industriegewerkschaft Metall im Herbst 1995 ein 'Bündnis für Arbeit' vorgeschlagen. Die IG Metall bietet – unter allerdings strengen Bedingungen – lohnpolitischen Verzicht zugunsten von Arbeitsplätzen an. Damit sind jetzt die Wirtschaftsverbände und die Regierung in der Pflicht, einen eigenständigen Beitrag zur erfolgreichen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu unterbreiten. Dieser tarifpolitische Kraftakt bedarf jedoch nicht nur der politischen, sondern auch der ökonomischen Bewertung. Im Mittelpunkt steht das Angebot der IG Metall, ab 1997 die Tariflohnerhöhung auf die Inflationsrate zu beschränken. Dafür müssen die Arbeitgeber bzw. ihre Verbände von 1996 bis 1998 betriebsbedingte Kündigungen vermeiden und die Schaffung von 110.000 Arbeitsplätzen pro Jahr – darunter 10.000 für Langzeitarbeitslose – sowie die Erhöhung des Ausbildungsplatzangebots um 5 vH pro Jahr zusichern. Der neuralgische Punkt dieses Vorschlags ist der hierbei unterstellte positive Zusammenhang zwischen Lohnzurückhaltung einerseits und daraus finanzierten neuen Arbeitsplätzen andererseits. Wie bereits ausgeführt zeigt die längerfristige Entwicklung jedoch, daß dem marktwirtschaftlichen Selbstlauf überlassene Lohnzurückhaltung den Abbau der Arbeitslosigkeit nicht bewirken kann. Deshalb will die IG Metall sichergestellt wissen, daß die nicht in Lohnzuwachsen weitergegebenen unterneh-

merischen Eigenmittel auch effektiv zur Finanzierung von Arbeitsplätzen genutzt werden. Die Lohnzurückhaltung soll also nicht im marktwirtschaftlichen Selbstlauf versickern, sondern tarifpolitisch gestaltet und kontrolliert werden. Dazu ein Beispiel: Da die Produktion in diesem Jahr voraussichtlich nur um 3 vH, die Produktivität jedoch um 6,5 vH zunehmen wird, ist in der Metallindustrie mit einem Rückgang der Arbeitsplätze um ca. 100.000 zu rechnen. Für ihren Rückzug auf die Reallohnsicherung ab 1997 fordert die IG Metall, ca. 3 vH des Verteilungsspielraums dieses Jahres zum Erhalt dieser Arbeitsplätze zu nutzen. Zum 'Bündnis für Arbeit' gehört schließlich auch die Forderung an die Bundesregierung, den weiter geplanten Sozialabbau einzustellen. Die Zeichen der Politik sollen insgesamt auf Beschäftigung ausgerichtet werden. Diese gewollte Umkehr des Beschäftigungsabbaus ist hervorzuheben. Lohnzuwachsverzichte sollen überprüfbar der Sicherung von Arbeitsplätzen dienen. Allerdings sind, wie die jüngste Entwicklung zeigt, die Risiken dieser Politik groß:

– Der gesamtwirtschaftliche Nachfrageeffekt dieser Politik muß bewertet werden. Wäre die Folge ein massiver Rückgang der Massenkaufkraft, so wirkte dieses Tarifbündnis für Produktion und Beschäftigung kontraproduktiv. Die Massenkaufkraft würde dem Vorschlag zufolge jedoch kaum reduziert, denn ohne Beschäftigungssicherung gingen wegen Arbeitslosigkeit die verfügbaren Einkommen deutlich zurück. Der Ausfall durch Lohnzurückhaltung wird im 'Bündnis für Arbeit' durch die Sicherung von Arbeitsplätzen eher kompensiert. Allerdings gingen von der Lohnpolitik keine zusätzlichen Impulse auf die Kaufkraft aus.

– Die Finanzierung der Arbeitsplätze aus der Lohnzurückhaltung kann nur aufgehen, wenn gleichzeitig Vorsorge für die Ausweitung der Produktion getroffen wird. Arbeitsplätze, die eigentlich durch Rationalisierung überflüssig werden, würden ohne zusätzliche Produktion zur Mehrfachbesetzung im Betrieb führen. Deshalb müssen Anstrengungen zur Produktionsausweitung durch Markt- und Absatzpolitik unter-

nommen werden. Hierzu gehört auch die Verwirklichung neuer Produktlinien. Darüber hinaus steht die Politik in der Verantwortung, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stärken. Direkt Einfluß nehmen kann der Staat über die Realisierung wichtiger Projekte zur Infrastruktur und zum ökologischen Umbau. Indirekt läßt sich durch die Stärkung der Sozialeinkommen sowie eine kaufkraftfördernde Steuerpolitik die Nachfrage positiv beeinflussen. Die geplante Politik der Staatsquotensenkung jedenfalls konterkariert dieses 'Bündnis für Arbeit'.

– Der tarifpolitische Vorschlag, Lohnzurückhaltung mit der Schaffung von Arbeitsplätzen zu verbinden, greift in die Entscheidungsautonomie der Unternehmen ein. Soweit finanzielle Spielräume durch Lohnverzichtsleistungen entstehen, muß deren Umsetzung in Arbeitsplätze sichergestellt werden. Dieser Vorschlag sprengt also das bisherige Tabu, den Unternehmen allein die Entscheidung über den Personaleinsatz zu überlassen. Allerdings gibt es auch verbandspolitische Risiken. Der Arbeitgeberverband Gesamtmetall kann nicht aus eigener Macht in den einzelnen Unternehmen umzusetzende Beschäftigungszusagen garantieren. Daher müssen betriebliche Interessenvertretungen unter der Regie des koordinierenden Flächentarifvertrags einbezogen werden. Dies spricht auch für eine Regionalisierung des 'Bündnisses für Arbeit'.

– Insgesamt wäre es fatal, wenn mit diesem Vorschlag der Tarifpolitik die volle Last der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zugeschoben werden sollte. Der Druck, die Tarifparteien allein in die Verantwortung zu zwingen, ist hoch. Die IG Metall versucht, dieser Gefahr durch den Appell an eine unterstützende Finanz- und Geldpolitik vorzubeugen. Schließlich könnte die Deutsche Bundesbank expansive Impulse durch eine restriktive Geldpolitik zunichte machen. Zweifel an einer konstruktiven Unterstützung durch die Geldpolitik können angesichts der Hartwährungspolitik der Deutschen Bundesbank nicht zerstreut werden.

– Durchaus im Sinne der Entlastung der hier debattierten

Tarifpolitik muß unbedingt die Politik der Arbeitszeitverkürzung fortgesetzt werden. Wie der Hinweis auf die Entwicklung der Metallindustrie in diesem Jahr zeigt, kann mit dem IG-Metall-Vorschlag lediglich eine Verlangsamung beim Abbau der Arbeitsplätze bewirkt werden. Positive Beschäftigungseffekte großen Ausmaßes sind nur durch Arbeitszeitverkürzungen zu erwarten. Ein wichtiger Schritt ist der Freizeitausgleich von Überstunden mit dem Ziel, die tarifliche Arbeitszeit überhaupt erst einmal wieder herzustellen. Die über das normale Maß hinausgehenden Überstunden bei gleichzeitig hoher Arbeitslosigkeit sind ein Ärgernis. Sie zeigen, daß die Unternehmen ihre Belegschaften auf Minimalgröße reduziert haben, während Menschen dringend Arbeit suchen.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem 'Bündnis für Arbeit' auf Bundesebene sind deprimierend. Die Konsensbereitschaft erwies sich in der 'Kanzlerrunde' Ende Januar schon als fragil. Die Bundesregierung setzt mit ihrem 'Aktionsprogramm' die Politik des Sozialabbaus uneingeschränkt fort. Die sogenannten 'Reformen' der Arbeitslosen- und Sozialhilfe sind umgesetzt worden – und zwar ohne wesentliche Änderung der ursprünglichen Pläne. Und auch die jetzt offiziell bekanntgegebenen Pläne zur 'Reform' des Arbeitsförderungsgesetzes lassen keinerlei Bündniszugeständnisse erkennen. Die Gewerkschaften laufen deshalb Gefahr, den Abbau sozialstaatlichen Schutzes für diejenigen, die von Arbeitsplätzen abhängig sind, nicht verhindern zu können, sondern nur dessen Tempo beeinflussen zu dürfen. Die Arbeitgeberverbände zeigen kaum Bereitschaft, ihren Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu leisten. In der Kanzlerrunde zum 'Bündnis für Arbeit und Standortsicherung' wurde lediglich die Lehrstellenzusage vom Frühjahr 1995 wiederholt. Das aber ist nichts anderes als das mit Zahlen belegbare Eingeständnis, daß das propagierte Lehrstellenziel nicht eingehalten worden ist. Eine Bereitschaft, die viel zu hohe Überstundenzahl drastisch zu reduzieren, ist bei den Arbeitgebern nicht zu erkennen. Ein echtes 'Bündnis für Arbeit' droht an den altbekannten Interessengegensätzen zu scheitern.



## 5. Zum x-ten Mal falsche Rezepte gegen Massenarbeitslosigkeit

Erst unter dem Druck des Angebots eines 'Bündnisses für Arbeit' durch die IG Metall und der Überschreitung der Vier-Millionen-Grenze registrierter Arbeitslosigkeit sah sich die Bundesregierung veranlaßt, Aktivitäten zu entfalten. Die 'Kanzlerrunde', an der die Spitzenrepräsentanten der Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften Ende Januar teilnahmen, legte das Konzept 'Bündnis für Arbeit und Standortsicherung' vor. Danach ist es das Ziel, mit einem Bündel von Maßnahmen die registrierte Arbeitslosigkeit bis zum Ende des Jahrtausends zu halbieren. Im Prinzip hält die Bundesregierung allerdings an ihrem alten Konzept unbelehrbar fest: Sozialabbau, Steuersenkungen für Unternehmen, Flexibilisierung der Wirtschaft sowie vor allem der Arbeitsmärkte und damit auch des Tarifvertragssystems. Mit Blick auf die Gewerkschaften werden diese Forderungen moderater formuliert, die Abbaumaßnahmen zeitlich gestreckt. Im wenige Tage später vorgelegten „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ des „Jahreswirtschaftsberichts '96“ ist von dieser Zurückhaltung nichts mehr zu spüren. Bei Lichte besehen wiederholt dieses Aktionsprogramm lediglich alte Rezepte, die sich in der Vergangenheit bereits als untauglich im Kampf gegen Arbeitslosigkeit erwiesen haben. Die Instrumente zur Halbierung der Arbeitslosigkeit konzentrieren sich nahezu ausschließlich auf die Hoffnung, ein neues Wirtschaftswunder – vergleichbar den fünfziger Jahren – entfalten zu können. Dieses Wirtschaftswachstum wäre – so die Logik dieser Politik – prinzipiell machbar, wenn denn endlich die vielfältigen Hindernisse aus dem Weg geräumt würden. Ein an sich vor Kraft strotzendes Marktsystem werde durch politische Arrangements gegen die Wettbewerbskräfte in seiner Beschäftigungsdynamik stranguliert. Die Folgen dieses marktoptimistischen Credos sind klar: Politische Regulierungen, die unter ökonomischen, sozialen und

ökologischen Zielen die privatwirtschaftliche Unternehmensautonomie eingrenzen, sollen zurückgenommen werden. Die Gewinnwirtschaft wird von der Schuld an Arbeitslosigkeit freigesprochen. Arbeitslosigkeit ist danach nicht unfreiwillig, also nicht Resultat unternehmerischer Entscheidungen im gewinnwirtschaftlichen Zusammenspiel. Sie ist entweder durch den Arbeitslosen 'freiwillig' gewählt oder aber durch marktinkonforme Tarif-, Sozial- und Beschäftigungspolitik ausgelöst. Dieses Konzept der Entfesselung von Marktkräften durch Deregulierung und Flexibilisierung läuft letztlich auf eine gigantische Umverteilung der Einkommen und Rechte zugunsten der Unternehmenswirtschaft hinaus. Was die Unternehmenswirtschaft gewinnt, geht in diesem Nullsummenspiel den von Arbeitsplätzen Abhängigen an Einkommensansprüchen und Rechten verloren. Instrumente dieser Politik, wie im 'Aktionsprogramm' nachzulesen, sind:

- Die Staatsquote soll bis zum Jahr 2000 von derzeit 50 vH auf 46 vH zurückgeführt werden. Diese dem Staat verordnete Verschlangungskur wird dazu führen, daß zentrale öffentliche Funktionen für die Gesamtwirtschaft, die soziale Kohäsion und den ökologischen Umbau reduziert werden. Gesamtwirtschaftlich wird ein sich vervielfachender Nachfrageausfall produziert, mit dem Arbeitsplätze verloren gehen.

- Die Sozialversicherungsbeiträge auf das Arbeitseinkommen sollen von derzeit 41 vH auf unter 40 vH reduziert werden. Dies kann durchaus vernünftig sein, wenn damit Belastungen der Sozialversicherungssysteme – wie der Aufbau der sozialen Systeme in Ostdeutschland und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – zurückgeführt werden. Die Aufgaben selber dürfen jedoch nicht gestrichen werden. Seriosität erlangt der Vorschlag erst mit dem Nachweis einer alternativen Finanzierung über das Steuersystem. Da aber Aussagen zur Gegenfinanzierung nicht gemacht werden, kann mit der Reduzierung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags nur ein gigantischer Abbau bisheriger Sozialleistungen gemeint sein.

- Im Rahmen des 'Sozialumbaus' werden viele Maßnahmen vorgeschlagen, die bei Lichte besehen dem Sozialabbau

dienen. Hierzu zählen auch die geplanten Veränderungen des Arbeitsförderungsgesetzes ab 1997. Erneut soll der Rotstift bei den Arbeitslosen angesetzt werden. Dabei hat das Arbeitslosenhilfe-Reformgesetz, nach dem u. a. das Bemessungsentgelt der Arbeitslosenhilfe jährlich um 3 vH abgesenkt wird, den Bundestag bereits passiert. Die Verschärfung der Kriterien zumutbarer Arbeit für Arbeitslose findet sich in allen Dokumenten der Bundesregierung.

– Ein Drei-Stufenplan zur Steuerreform zielt im ersten Schritt auf eine erneute Runde zur Senkung der Unternehmensteuern, obwohl sich die Gewinnsteuerquote bereits auf einem Rekordtief befindet. Da dennoch die Arbeitslosigkeit gestiegen ist, können auch künftig positive Beschäftigungsimpulse aus der Unternehmensteuersenkung nicht erwartet werden.

– Der Katalog 'neuer Beschäftigungschancen' offenbart die Stoßrichtung dieser Politik des Sozialabbaus: Befristete Arbeitsverhältnisse sollen auf 24 Monate ausgeweitet und Mehrfachbefristungen ermöglicht werden. Schließlich sollen mit „haushalts- und pflegebezogenen Dienstleistungen“ neue Beschäftigungsfelder mit überwiegend niedrigen Löhnen erschlossen werden. Betroffen davon sind vor allem Frauen, die statt arbeitslos zu werden ihren Arbeitgebern lieber als Dienstmädchen dienstbar sein sollen.

– Die vielen Maßnahmen zur Schaffung einer neuen „Kultur der Selbständigkeit“ enthalten einige positive Ansätze. Die diskutierten steuerpolitischen Erleichterungen für Existenzgründungen stehen jedoch in keinem Verhältnis zum vergleichsweise niedrigen Beschäftigungseffekt.

Hinzu kommen die immer wieder unternommenen Vorstöße, den durch Flächentarifverträge gewährleisteten Mindestschutz für abhängig Beschäftigte zu reduzieren. Jenseits der allgemeinen Bekenntnisse zur Tarifautonomie – wie etwa im Konsenspapier der Kanzlerrunde Ende Januar – werden nach wie vor Forderungen nach Flexibilisierung und Betriebsbezogenheit in Richtung Auflösung von Flächentarifverträgen gehandelt.

Daß diese Politik der gigantischen Umverteilung der Einkommen und Rechte der Unternehmenswirtschaft dient, wird auch von deren Protagonisten nicht bestritten. Die Frage ist, ob damit wenigstens das vorgebliche Ziel, die Arbeitslosigkeit abzubauen, erreicht werden kann.

Die wirtschaftliche Entwicklung lehrt, daß die Verbesserung der Verteilungsposition für die Unternehmenswirtschaft nicht mit der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen einhergeht. Während sich durch eine Vielzahl von Maßnahmen die Verteilungsposition im Durchschnitt der Unternehmen über lange Zeit verbessert hatte, ist die Arbeitslosigkeit gestiegen:

– Die strukturbereinigte Lohnquote liegt heute wieder auf dem Niveau von Anfang der sechziger Jahre. Der Anteil der Gewinne am Volkseinkommen ist seit Beginn des Aufschwungs 1982 ständig gestiegen. Frühere Phasen hoher Beschäftigung waren mit höheren Lohnquoten als heute durchaus kompatibel. Nicht hohe Lohnquoten erklären die Arbeitslosigkeit, sondern unter dem Regime der Arbeitsplatzlücke lassen sich Verteilungsverluste der Arbeit durchsetzen. Es sind die sich zuspitzenden Verteilungsdisparitäten zwischen Kapital und Arbeit, die in wachsendem Maße ökonomisch dysfunktional wirken.

– Die Gewinnposition der Unternehmen wurde in den letzten Jahren durch vielfältige Maßnahmen zur Steuersenkung zusätzlich verbessert. Der Anteil der Gewinnsteuern (veranlagte Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Gewerbesteuer und Vermögensteuer, nicht veranlagte Steuern vom Ertrag) am Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist von 37 vH zu Beginn der achtziger Jahre auf nur noch 25 vH in 1995 zurückgefallen. Dies ist das Resultat der Senkung von Steuersätzen sowie der Steuerbemessung (beispielsweise durch verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten). Trotz verschiedener Reformen wird sich die durchschnittliche Belastung der Löhne und Gehälter mit direkten Steuern mit über 19 vH auf einem Spitzenniveau bewegen. Gerade in den letzten Jahren ist diese staatlich organisierte Umverteilung ausgeweitet worden. Während das Aufkommen der Lohnsteuer seit 1990 um 56,1 vH und das der Umsatzsteuer

um 51,8 vH stiegen, sanken das Aufkommen der veranlagten Einkommensteuer um 61,6 vH und das der Körperschaftsteuer um 39,7 vH. Diese Steuersenkungspolitik für Unternehmen hat sich auf dem Arbeitsmarkt nicht ausgezahlt. Von erneuten Steuersenkungen ist nach dem bisherigen Trend eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit folglich nicht zu erwarten.

– Die Angebotsbedingungen der Unternehmen waren in den letzten Jahren gut. Das zeigt auch die Entwicklung der Kapitalrendite. Nach der Berechnung des 'Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung' erreicht diese nach dem konjunkturbedingten Rückschlag 1993 wieder das Niveau der siebziger Jahre. Die Entwicklung der Kapitalrendite ist also kein Hindernis für Sachinvestitionen.

– Auch im internationalen Wettbewerb kann eine Verschlechterung des bundesrepublikanischen Standorts im Durchschnitt der Unternehmenswirtschaft empirisch nicht nachgewiesen werden. Im internationalen Vergleich liegt die Entwicklung der Lohnstückkosten – Arbeitskosten je Stunde gegenüber der Arbeitsstundenproduktivität, auf der Basis inländischer Währung gerechnet – der deutschen Wirtschaft im mittleren Feld. Die Einflüsse der DM-Aufwertung müssen bei diesen Vergleichen isoliert werden. Soweit die Aufwertung der DM gegenüber den Währungen der wichtigsten Handelspartner ein Resultat inländischer Kostensenkungen ist, sollten sich im Ausland ergebende Preisnachteile nicht nochmals den Beschäftigten aufgebürdet werden. Auch andere Indikatoren, wie die wachsenden Kapitalexporte im Ausland und der Innovationsgehalt der Warenexporte, verweisen nicht auf eine grundsätzliche Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsposition.

Die über Jahre durchgesetzte gigantische Umverteilung zu Lasten der Arbeits- und Sozialeinkommensbezieher hat die soziale Spaltung vertieft. Das obere Drittel der westdeutschen Privathaushalte verfügt derzeit über 56 vH der verfügbaren Einkommen, während das untere Drittel nur 17 vH auf sich vereinigt. Die Formel von der leistungsgerechten

Entlohnung vermag diese Einkommensdifferenzen nun wirklich nicht zu erklären. Im Gegenteil dient sie letztlich nur der Rechtfertigung der krassen Einkommensunterschiede und der ungleichen Verteilung der Vermögen: Wer hohes Einkommen bezieht, der leistet auch viel, und damit er noch mehr leistet, braucht er ein noch höheres Einkommen.

Positive Arbeitsmarkteffekte sind aus der verbesserten Gewinnposition nicht entsprungen. Vielmehr hat der organisierte Verlust an Massenkaufkraft die wirtschaftliche Entwicklung belastet. Die unternehmerische Finanzierungs- und Vermögensrechnung der Deutschen Bundesbank zeigt, daß mit einem Mangel an eigenen Finanzierungsmitteln die Investitionszurückhaltung der Unternehmen nicht erklärt werden kann. In den letzten Jahren nutzten die Unternehmen von 100 DM eigener Finanzierungsmittel aus Jahresüberschüssen nach Steuern, Abschreibungen sowie Investitionszulagen lediglich ca. 60 DM für Sachinvestitionen. Die wachsende Beschäftigungskrise geht mit der Teilnahme vieler deutscher Unternehmen am weltweiten Kasino-Kapitalismus einher. Die Steuerpolitik muß endlich den Mut aufbringen, die Finanzierungsmittel der Unternehmen, die nicht für Sachinvestitionen und Innovationen, sondern für Finanzanlagen genutzt werden, höher zu besteuern. Aus diesen Steuereinnahmen ließe sich dagegen Beschäftigungspolitik finanzieren, denn im marktwirtschaftlichen Selbstlauf werden Gewinne nicht in die Finanzierung arbeitsplatzschaffender Investitionen gelenkt.

Gesamtwirtschaftlich ist es dringend geboten, den Sozialstaat zu stärken. Einerseits haben die Risiken für abhängig Beschäftigte in der lohnzentrierten Wirtschaft nicht ab-, sondern zugenommen. Andererseits ist ein funktionierendes System sozialer Sicherung eine wichtige Produktivkraft zur Bewältigung des Strukturwandels.

Schließlich wird das Politikfeld 'Verbesserung der Umwelt' in den Regierungsdokumenten nicht einmal mehr genannt. Damit ist die Aufgabe, Beschäftigungs- mit Umweltpolitik zu verzahnen, gestrichen worden.

## 6. Alternative Wege zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit

Die Krise der Beschäftigung ist auch eine Krise der bestimmenden Wirtschaftswissenschaft und der praktizierten Wirtschaftspolitik. Zu den Ursachen der Arbeitslosigkeit wird heute zwar ein breites Spektrum an Erklärungen angeboten. Ein eindeutiges, erfolgreiches Paradigma ist nicht in Sicht. Der 'Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung' weist in seinem Jahresgutachten 1994/95 darauf hin: „Es gibt kein allgemein akzeptiertes, in sich geschlossenes Erklärungsmodell“ die Ursachen der Arbeitslosigkeit betreffend. Dieser theoretischen Unsicherheit folgt nichtsdestotrotz die altbekannte Sicherheit bei den Therapieansätzen. Im Zentrum steht die Strategie, neue Arbeitsplätze durch Wirtschaftswachstum zu erzeugen. Hinzugefügt werden noch Maßnahmen zur Qualifizierung der Arbeitskräfte, um Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage im schnellen Strukturwandel der Wirtschaft abzubauen (Mismatch-Arbeitslosigkeit). Auch die bereits beschriebene Wirtschaftspolitik setzt unerbittlich auf die Entfesselung einer Wachstumsdynamik durch Deregulierung und Flexibilisierung vor allem der Arbeitsmärkte. Diese Reduktion des Beschäftigungsproblems auf institutionell verhindertes Wirtschaftswachstum führt jedoch ökonomisch und arbeitsmarktpolitisch ins Abseits. Das zeigt folgender Zusammenhang: Erst bei einem im Jahresdurchschnitt realisierten Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion von 2,5 vH setzt allmählich eine positive Beschäftigungswirkung ein. Der Grund liegt in der vergleichsweise hohen Zunahme der Arbeitsproduktivität, die bei einem heute realistischen Wirtschaftswachstum Beschäftigungseffekte verhindert. Die Strategie „Beschäftigung durch Wirtschaftswachstum“ ist aber auch ökologisch aus einem doppelten Grund fatal: Einerseits nehmen die Umweltbelastungen standortbedrohend zu. Andererseits wird die Chance verpaßt, die Wirtschaft ökologisch umzubauen. Durch

einen solchen Umbau lassen sich – wie die meisten Untersuchungen zeigen – netto mehr Arbeitsplätze gewinnen. Vor allem aber entscheidet sich künftig die Innovationsdynamik der Wirtschaft weltweit an der Fähigkeit, umweltentlastende Produkte und Produktionsverfahren zu entwickeln.

Richtig ist: Es gibt kein Allheilmittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Allerdings lassen sich machbare Optionen gegenüber der beschäftigungspolitisch erfolglosen Politik der Marktentfesselung nennen.

### *Konjunkturelle Stützung*

Die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit muß mit einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bekämpft werden. Deshalb fordern wir, daß der Staat die konjunkturbedingten Haushaltsdefizite hinnehmen muß. Prozyklisches Verhalten, also die Kürzung von Ausgaben zum Abbau konjunkturbedingter Staatsschulden, könnte die Gesamtwirtschaft schnell in eine tiefe Rezession führen. Die Bundesregierung ist wieder einmal dabei, durch prozyklisches Verhalten eine sich kumulierende Abwärtsbewegung zu erzeugen. Auch die Steuerpolitik darf nicht die Nachfrageentwicklung belasten. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre Gift für die Konjunktur. Wir fordern die Auflage eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms, das kurzfristig konjunkturstärkend wirken könnte.

Die Deutsche Bundesbank darf nicht, wie öfters geschehen, fiskalische Impulse durch restriktive Geldpolitik konterkarieren. Die Geldpolitik hat durchaus noch Spielraum, durch eine weitere monetäre Lockerung die Konjunktur zu stärken. Nach unserer Vorstellung sollte die Geldmenge (M 3) anstatt um die vorgesehenen 5,5 vH in diesem Jahr um 9 vH wachsen, und die Refinanzierungskosten der Deutschen Bundesbank sollten auf 2 vH, also einen Realzins von Null Prozent, zurückgeführt werden. Durch die weitere Senkung der Geldmarktzinsen lassen sich Umschichtungen in lang-

fristige Anlagen bewirken und dadurch die Bereitschaft zu Sachinvestitionen stärken. Die Notenbanken in den Nachbarländern der EU könnten dieser Zinssenkungspolitik folgen. Die europaweite konjunkturelle Entspannung hätte positive Rückwirkungen auf Deutschland. Durch eine expansive Geldpolitik könnte auch der Druck in Richtung Aufwertung der D-Mark vermindert werden. Allerdings resultiert die Stärke der D-Mark auch aus der Tatsache, daß diese eine wichtige Anlagengewährung darstellt. Schließlich gilt als statistisch belegbar, daß nur 3-5 vH der Devisenmarktgeschäfte der Finanzierung des internationalen Handels dienen. Spekulationsgeschäfte bestimmen heute nachhaltig die kaum noch kalkulierbare Entwicklung der Devisenkurse. Deshalb fordern wir die Schaffung einer Europäischen Währungsunion, allerdings zu einem späteren Zeitpunkt, sowie einen breiteren Integrationsprozeß, als derzeit im Maastrichter Vertrag vorgesehen. Die Stabilisierung der Devisenkurse und Finanzmärkte ist darüber hinaus auch eine Aufgabe international koordinierter Politik.

#### *Ökologieorientiertes Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm*

Die traditionelle Wachstumspolitik leidet unter einem Dilemma: Mobilisiert werden sollen ausschließlich privatwirtschaftlich rentable Produktionsfelder, während der kollektive Bedarf an öffentlichen Infrastrukturprojekten mangels gewinnwirtschaftlicher Rentabilität verdrängt wird. Dabei ist unbestreitbar, daß eine hochwertige Infrastrukturausstattung eine zentrale Produktivkraft darstellt. Deshalb muß diese gesamtwirtschaftlich relevante Produktion sichergestellt werden. Dies geht jedoch nur über den öffentlichen Sektor. Zentraler Schwerpunkt ist ein Bündel von Maßnahmen zur Stärkung des ökologischen Umbaus. Mit dem Ziel, die Umweltbelastungen nachhaltig zu reduzieren, verbindet sich die Chance, neue Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Durch die ökologische Ausrichtung der Wirtschaft wird ein

Strukturwandel mit positiven Beschäftigungseffekten ausgelöst. Mit entsprechenden Produkt- und Prozeßinnovationen lassen sich auch international Wettbewerbsvorteile nutzen.

Wir fordern daher ein mittelfristiges Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm mit einem jährlichen Volumen von 100 Mrd. DM und den Schwerpunkten: infrastrukturelle Begleitung des ökologischen Umbaus im Bereich der Verkehrs- und Energiesysteme, Förderung moderner sozialverträglicher Technologien und Innovationen, Abbau ökologischer Altlasten, ein Programm für sozialen Wohnungsbau. Zur Finanzierung schlagen wir vor: Abbau von Steuersubventionen, kontrollierte Besteuerung der Zinserträge im Rahmen der Einkommensteuer, konsequente Bekämpfung von Steuerhinterziehungen und Wirtschaftskriminalität sowie Besteuerung der Vermögen ab einer Freigrenze.

#### *Programm öffentlich geförderter Beschäftigung*

Unter dem Stichwort Verschlankung des Staates konzentriert sich die vorherrschende Debatte auf einen massiven Abbau von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor. Die hektischen Aktivitäten im Namen der Reform des öffentlichen Sektors werden derzeit nicht durch eine ernsthafte Analyse staatlicher Funktionen begründet. Vielmehr entsteht der Eindruck, unter fiskalischen Zwängen könnten bis auf wenige hoheitliche Aufgaben alle Funktionen des Staates beliebig reduziert werden. Wir verweisen mit Nachdruck darauf, daß die Nachfrage nach Arbeit in wichtigen Sektoren der Wirtschaft durch die Nutzung hoher Produktivitätspotentiale zurückgeht, während gleichzeitig der Bedarf an öffentlich sichergestellter Arbeit zunimmt. Die Notwendigkeit öffentlicher Produktion und damit Beschäftigung sehen wir auf folgenden drei Ebenen:

– Der öffentliche Dienst muß für die Zukunftsaufgaben der Gesellschaft gestärkt werden. Bis auf wenige Beispiele nehmen die öffentlichen Aufgaben zu. Heute zeigt sich be-

reits, daß wichtige öffentliche Aufgaben nicht mehr oder nur mangelhaft erledigt werden können. Die Dienstleistungen müssen unter den Kriterien Wirtschaftlichkeit und Kundenbezug verbessert werden. Die Verwaltungsreform, die das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ausschließlich an optimalen Abläufen der industriellen Produktion ausrichtet, die also 'McKinseyisierung' will, lehnen wir ab. Öffentliche Dienstleistungen im sozialen, medizinischen und kulturellen Bereich entstehen nicht als Mensch-Maschine-, sondern als Mensch-Mensch-Beziehung. Humandienstleistungen lassen sich weder nach preußischem Bürokratismus noch nach den Regeln eines Industriebetriebs organisieren. Vorsorge für einen starken öffentlichen Sektor verbessert angesichts wachsender Risiken die Möglichkeiten zur Lösung der Zukunftsaufgaben.

– Zwischen dem öffentlichen und dem privatwirtschaftlichen Sektor kommt der Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG auch künftig große Bedeutung zu. Statt Arbeitslosigkeit wird den Betroffenen über Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung eine für die Gesellschaft sinnvolle Beschäftigung ermöglicht. Die AB-Maßnahmen sollten dabei erweitert und flexibler gestaltet werden. Dazu gehört die Erweiterung der Zugangsvoraussetzungen und die Verbesserung der Kombinierbarkeit der vorgesehenen Maßnahmen. Der Umbau in einen Niedriglohnbereich, wie in der Vergangenheit eingeleitet, muß gestoppt und rückgängig gemacht werden. Ebenso ist dem Versuch, durch Betonung des individuellen Versicherungsprinzips die kollektive Verantwortlichkeit der Solidargemeinschaft zu unterlaufen, eine entschiedene Absage zu erteilen.

– Wir fordern einen Öffentlichen Beschäftigungssektor (ÖBS). Dieser Öffentliche Beschäftigungssektor unterscheidet sich vom 'zweiten Arbeitsmarkt' durch die Tatsache, daß es sich bei ihm nicht um zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse handelt. Vielmehr sollen neue Dauerarbeitsplätze unter gesamtgesellschaftlicher Verantwortung geschaffen werden. Diese Arbeitsplätze können analog zu den bisherigen Strukturen des Öffentlichen Dienstes, aber auch außer-

halb traditionell-staatlicher Strukturen im Rahmen von gemeinnützigen Organisationsformen angesiedelt werden. Vom traditionellen öffentlichen Dienst unterscheidet sich der ÖBS dadurch, daß hier vor allem bestimmte Zielgruppen Beschäftigung finden sollen. Zu denken wäre insbesondere an ArbeitnehmerInnen, die trotz erfolgreicher Qualifizierungs- und Umschulungsmaßnahmen keinen Arbeitsplatz im 'ersten Arbeitsmarkt' finden. Auch hinsichtlich der Tätigkeitsfelder unterscheidet sich der ÖBS vom traditionellen öffentlichen Dienst, da neuartige, bisher nicht sichergestellte Tätigkeitsfelder erschlossen werden. Hier sei insbesondere auf neue Formen lokaler Sozial- und Gesundheitsdienste (Altenarbeit und -betreuung, Pflege) verwiesen, auf Tätigkeiten im Rahmen der Stadterneuerung und des Umweltschutzes (Recycling, Renaturierung, Bodensanierung) sowie auf das notwendige öffentliche, insbesondere kommunale Engagement in Bildung und Kultur (Beratungsstellen). Der ÖBS ließe sich durchaus als Experimentierfeld für einen ökologischen und gemeinnützigen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft nutzen. Finanzielle Spielräume für die Gewährleistung dieser wichtigen Aufgaben sind im Zuge einer Steuerpolitik zu finden, die die Bezieher von hohen Einkünften – auch aus Vermögen – stärker einbezieht.

#### *Ohne Arbeitszeitverkürzung kein Abbau der Massenarbeitslosigkeit*

Raten des wirtschaftlichen Wachstums, mit denen selbst nur die Halbierung der Arbeitslosigkeit erreicht werden könnte, sind mangels eines ausreichenden Zuwachses der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht realistisch. Ohne einen massiven ökologischen Umbau wären sie auch nicht akzeptabel. Unbestreitbar ist, im längerfristigen Trend nimmt das Arbeitsvolumen, also die Zahl der gearbeiteten Stunden in der Gesamtwirtschaft, ab. Dies ist die Folge einer gegenüber dem Wirtschaftswachstum vergleichsweise hohen Produktivitätsentwicklung (Produktivitäts-Produktions-Schere). In den

letzten Jahren lag nur auf dem Höhepunkt des Vereinigungsbooms 1990/91 in Westdeutschland das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nennenswert höher als die reale Entwicklung der Produktivität je Erwerbstätigenstunde. In der Phase des langanhaltenden Aufschwungs seit 1982 wäre der Zuwachs der Erwerbstätigkeit ohne eine Vielzahl von Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung nicht zu erreichen gewesen. Die Beschäftigungsschwelle des Wirtschaftswachstums liegt, wie erwähnt, im volkswirtschaftlichen Durchschnitt bei 2,5 vH. Dabei sind die Produktivitätsentwicklung und das im Trend bisher wirksame Ausmaß der Arbeitszeitverkürzung berücksichtigt. Wer unter dieser Entwicklungskonstellation ernsthaft zumindest die Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zur Jahrtausendwende anstrebt, kommt nicht daran vorbei, auf das schrumpfende Arbeitsvolumen mit weiterer Arbeitszeitverkürzung pro Beschäftigten zu reagieren.

Alle Formen der Arbeitszeitgestaltung, die zu einer Verringerung des angebotenen Arbeitsvolumens führen, sind dabei hilfreich. Das können zum Beispiel die Einführung eines Sabbat-Jahres oder persönliche Arbeitszeitkonten sein. Allerdings zeigen die Daten der letzten 20 Jahre, daß das notwendige Ausmaß einer Reduzierung der Arbeitszeit vorrangig nur mit einer Verkürzung der Wochenarbeitszeit zu erreichen ist. Denn Flexibilisierungen, die sich ausschließlich an den Erfordernissen der Produktion orientieren ('atmende Fabrik'), konterkarieren wegen der Produktivitätseffekte das beschäftigungspolitische Ziel. Auch eine Heraufsetzung des Rentenalters vergrößert das Angebot an Arbeitskräften und schafft damit zusätzliche Arbeitslosigkeit. So birgt die Neuregelung der Frühverrentung und ihr Ersatz durch Altersteilzeitarbeit die große Gefahr einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit.

Der Lohnausgleich bei Arbeitszeitverkürzung sollte soweit wie möglich eingehalten werden. Wenn allerdings Massenentlassungen drohen, sehen bereits die 'beschäftigungssichernden Tarifverträge' in der Metall- und Elektroindustrie vor, die Wochenarbeitszeit bis auf 30 Stunden ohne Lohnausgleich

zu verkürzen, allerdings zeitlich befristet und verbunden mit dem Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen. Diese Politik, die zu schweren Einschnitten bei den Löhnen und Gehältern führt, kann nur auf Ausnahmesituationen beschränkt bleiben. Die betroffenen Unternehmen werden verpflichtet, in dieser Zeit die Voraussetzungen für Produktion und Beschäftigung zu verbessern.

Um nachhaltige Beschäftigungseffekte zu erzielen, sehen wir zur Fortsetzung der Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit möglichst vollem Lohnausgleich keine Alternative. Zu dieser Strategie gehören die folgenden Elemente:

- Die Überstunden müssen drastisch abgebaut werden. Durch den kompletten Abbau von derzeit über zwei Milliarden Überstunden könnten rein rechnerisch 1,3 Millionen Arbeitsverhältnisse geschaffen werden.

- Die Arbeitszeit in Ostdeutschland ist an das westdeutsche Niveau anzugleichen. Allein in der Metall- und Elektroindustrie ließen sich durch die Reduktion der Wochenarbeitszeit auf die 35-Stunden-Woche 33.000 neue Jobs schaffen.

- Bei drohenden Massenentlassungen sollte das Instrument der beschäftigungssichernden Tarifpolitik genutzt werden, d.h. zeitlich befristete Arbeitszeitverkürzung mit gestaffeltem bzw. ohne Lohnausgleich.

- Das Wochenende darf nicht zur Regelarbeitszeit werden. Dagegen sprechen nicht nur individuelle und soziale Gründe. Auch ökonomisch ist es ausgesprochen unsicher, ob die Mehrproduktion bei unbegrenzter Laufzeit der Produktionskapazitäten ausreichenden Absatz findet.

- Mit der Arbeitszeitverkürzung sollte eine Vielzahl von Modellen zur Erweiterung der Zeitsouveränität der ArbeitnehmerInnen verknüpft werden. Damit könnte der Trend, den Beschäftigten den Zeitrhythmus zu diktieren, gebremst werden.

- Voraussetzung einer spürbaren Absenkung der Wochenarbeitszeit ist die Verbreitung und Festigung der 35-Stunden-Woche in allen Tarifbereichen. Auf dieser Basis sollte eine neue Etappe der Verkürzung der Wochenarbeitszeit in Richtung 30-Stunden-Woche gestartet werden.

## 7. Öko-Steuer im Rahmen von ökologischem Umbau und Regionalisierung

In ihrem MEMORANDUM '95 hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die Orientierungskriterien für eine ökologisch verträgliche und damit nachhaltige Entwicklung vorgelegt. Nur mit grundlegenden Veränderungen der Produktions- und Konsumstrukturen, vor allem auch in Richtung Abbau weiträumiger Transportketten, lassen sich künftig Wirtschaft und Umwelt vereinbaren. Darauf müssen die einzelnen Instrumente der Umweltpolitik ausgerichtet werden. Es gibt viele Anzeichen dafür, daß unter dem Druck der Massenarbeitslosigkeit deren Bekämpfung zum Anlaß genommen wird, den ökologischen Umbau erst einmal auszusetzen. Arbeitsplätze ohne Verbesserung der Umwelt sichern und schaffen zu wollen, bedeutet schlichtweg Rückschritt hinter ökonomische Möglichkeiten und ökologische Notwendigkeiten. Wer "moderne Wirtschaftspolitik" ernstnimmt, der muß diese mit einer aktiven Umweltpolitik verknüpfen. Der Wirtschaftsstandort Deutschland kann sich selbst einen befriedeten Ausstieg aus einer aktiven Umweltpolitik nicht leisten. Zum einen würden die eigenen Grundlagen der Produktions- und Lebensverhältnisse in wachsendem Ausmaß zerstört. Zum anderen würden zukunftsförderliche Möglichkeiten der Produktion und Beschäftigung im Rahmen des ökologischen Umbaus der Wirtschaft nicht ausgeschöpft. Wir plädieren für einen unverzüglichen und spürbaren Einstieg in die ökologische Steuerreform. Wir weisen aber auch darauf hin, daß mittelfristig durch die stärkere Regionalisierung der Produktionsstrukturen die Transportketten und die heutige Abhängigkeit von Mobilität nachhaltig reduziert werden müssen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* fordert den sofortigen Einstieg in die ökologische Steuerreform. Ökologische Abgaben müssen dabei das Ziel verfolgen, daß über die privatwirtschaftlichen Kosten hinaus die gesellschaftlichen Kosten bei einzelwirtschaftlichen Entscheidungen an-

gerechnet werden. Wir greifen die Ergebnisse der Studie auf, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Greenpeace e.V. erstellt hat, und fordern den unverzüglichen Einstieg in die ökologische Steuerreform mit einer nachhaltigen Energiebesteuerung. Wir fordern, die Preise der Primärenergie aus fossilen Brennstoffen innerhalb der nächsten zehn Jahre über diese Öko-Steuer schrittweise zu verdoppeln. Da die regenerativen Energiequellen – wie Wind-, Wasser- und Solarkraft sowie Biomasse – nicht besteuert werden, wird diesen ein Wettbewerbsvorteil gegenüber fossilen Energieträgern eingeräumt. Die Einführung der Energiesteuer schafft insgesamt mehr Arbeitsplätze, als verlorengehen. Allerdings ist mit einem intensiven Strukturwandel in den bisher energieintensiven Produktionssektoren zu rechnen. Dieser Strukturwandel muß unbedingt durch eine aktive Strukturpolitik in den betroffenen Regionen begleitet werden.

Wir fordern ebenfalls endlich den Einstieg in eine ökologisch begründete Erhöhung der Mineralölsteuer, um den erforderlichen Strukturwandel zu beschleunigen. Wir bleiben bei unserem Vorschlag, in den nächsten Jahren schrittweise spürbar den Benzinpreis pro Liter bis auf 5 DM zu erhöhen. Damit würden annäherungsweise die sozial-ökologischen Kosten, die durch die Nutzung von Kraftfahrzeugen entstehen und bisher individuell nicht berücksichtigt wurden, angerechnet. Voraussetzung ist allerdings, daß das öffentliche Nah- und Fernverkehrssystem ausgebaut und effektiviert wird. Im Prozeß des dadurch ausgelösten Strukturwandels würde sich ein insgesamt positiver Arbeitsplatzeffekt ergeben. Im Rahmen der Mineralölsteuerreform ist eine drastische Verteuerung im Luftverkehr anzustreben.

Um es nochmals zu wiederholen: Wir sehen in Öko-Steuern kein Allheilmittel, jedoch ein wichtiges Instrument. Öko-Steuern setzen auf ökonomisch induzierte Verhaltensveränderungen. Die Anpassung braucht jedoch Zeit. Dort, wo ökologische Teilsysteme umzukippen drohen, also keine Anpassungszeit mehr gegeben ist, muß mit Geboten gearbeitet werden. So müssen in einem Verkehrskonzept neben der Öko-



Steuer auf Benzin auch Geschwindigkeitsbegrenzungen ausgesprochen werden. Nur so kann vermieden werden, daß die Belastung der Natur mit Schadstoffen von Einkommensstarken als 'Luxusgut' genutzt wird. Entscheidend ist auch die Frage der Verwendung der Einnahmen aus Ökoabgaben. Wir plädieren für eine vorrangige Nutzung des Aufkommens zur Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der ökologischen Lenkungs Zwecke. So sind zur energie- und verkehrspolitischen Wende umfassende Infrastrukturprogramme zu realisieren. Die Umbauinvestitionen vor allem in kleinen und mittleren Betrieben sind finanziell zu fördern. Für Einkommensschwache, die den Preisschock nicht verkraften können, sollten soziale Anpassungshilfen eingeräumt werden. Wir sehen es als notwendig an, etwa ein Drittel des Aufkommens aus Energiesteuern für soziale Kompensationsmaßnahmen aufzuwenden. Der Vorschlag, einen Großteil der Einnahmen aus Öko-Steuern zur Senkung der Lohnnebenkosten zu nutzen, ist problematisch. Die Aufkommensneutralität kann nicht das Hauptziel der Öko-Steuer sein, denn ihr Aufkommen ist darauf angelegt, zurückzugehen, weil die Bemessungsgrundlage 'Umweltverschmutzung' ja auch reduziert werden soll. Das aber würde auf Dauer zu Problemen einer stabilen Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme führen. Schließlich ist der Hinweis, mit Öko-Steuern ließen sich im Sinne eines Doppelschlags die Umweltkrise und durch die darüber finanzierte Senkung der Lohnnebenkosten die Arbeitslosigkeit bekämpfen, nicht schlüssig. Andersherum wird ein Schuh daraus. Mit einem aus Öko-Steuern finanzierten Programm zur Durchsetzung der umweltpolitischen Wende in der Energie- und Verkehrspolitik lassen sich direkt und indirekt mehr neue Arbeitsplätze schaffen, als verlorengehen.

Bei Energie- und Mineralölsteuern sehen wir die Gefahr, daß die Lenkungswirkungen durch Preissenkungsstrategien der Rohstoffländer eingeschränkt werden könnten. Eine gegebenenfalls jährlich vorzunehmende Korrektur der Steuersätze ist daher erforderlich, um den politisch festgelegten Preiserhöhungspfad einzuhalten. Daraus resultierende Zusatz-

einnahmen sollten ebenso wie ein Teil des Gesamtaufkommens zur Förderung der ökologischen und sozialen Entwicklung in den Ländern der sog. 'Dritten Welt' verwendet werden.

Die Öko-Steuer ist ein wichtiges Instrument. Um jedoch ein Gesamtkonzept des ökologischen Umbaus wirksam werden zu lassen, müssen weitere Instrumente wie Ge- und Verbote zur Begrenzung der Umweltverschmutzung hinzugefügt werden. Eine ökologische Wende ist allerdings längerfristig nur zu erreichen, wenn die bisherigen Produktionsstrukturen, die zu einem dramatischen Transportaufwand und damit Mobilitätswang führen, abgebaut werden. Schwerpunkte einer Regionalisierung der Wirtschaftskreisläufe sind:

- Die Nutzung und Erschließung von anfallenden Produktionsabfallprodukten in anderen Unternehmen der Region.
- Die Dezentralisierung der Produktionskapazitäten für Erzeugnisse und Technologien, die die wirtschaftliche Fertigung eines breiten Sortiments von Bedarfsgütern und die umweltverträgliche Rückführung der Altprodukte in der Region ermöglichen.
- Flankiert werden muß dieses Programm durch eine Reduzierung des Energie- und Materialverbrauchs in der Produktion und Konsumtion.

## 8. Europäische Währungsunion: Ausstieg aus dem Zeitdiktat und Einstieg in eine umfassende Integration

Der Maastrichter Vertrag enthält zur Einführung der Währungsunion eine strenge Zeitautomatik. Bis zum 1.1.1999 müssen die Wechselkurse zwischen den beteiligten Mitgliedsländern „unwiderruflich“ fixiert werden. Danach bleiben die einzelnen Währungen zwar noch nominell erhalten, jedoch

sind sie nur noch Ausdruck einer einheitlichen Euro-Währung. Um Mitglied dieser Währungsunion zu werden, schreibt dagegen der Vertrag die Erfüllung sog. Konvergenzkriterien vor. Bis zum Sommer 1998 sollen die Mitgliedsländer, die auf der Grundlage eines Konvergenzberichtes zum Wirtschaftsjahr 1997 die Teilnahme attestiert bekommen, ausgewählt werden. Bis dahin müssen auch die institutionellen Strukturen sowie die geldpolitischen Grundlagen des Europäischen Systems der Zentralbanken geschaffen sein. Dieser Zeitplan ist nur einzuhalten, wenn entweder auf der Grundlage der Konvergenzkriterien nur sehr wenige Länder teilnehmen können oder aber die Konvergenzkriterien aufgeweicht werden, um mehr Länder aufzunehmen. Würde nur eine kleine Gruppe dabei sein, dann drohten mit der Spaltung zwischen einigen wenigen Kernländern und einer großen Randgruppe der künftigen Integration große Gefahren.

Daher fordern wir eine Verschiebung des Beginns der Währungsunion. Diese Forderung stellen wir nicht nur, weil zu wenige Länder die vorgegebenen Konvergenzkriterien innerhalb des Zeitplans erreichen werden. Vielmehr kritisieren wir die Konvergenzkriterien selbst. Sie sind zum Teil ökonomisch unsinnig und beziehen sich ausschließlich auf die monetäre Integration, d.h. die Schaffung eines stabilen Werts der Euro-Währung. So zwingt die Beschränkung der öffentlichen Neuverschuldung auf 3 vH und der Gesamtverschuldung auf 60 vH des Bruttoinlandsprodukts zu einer Einsparpolitik, die die ohnehin schwache Konjunktur in vielen Mitgliedsländern belastet. Dies gilt auch für die Bundesrepublik, die derzeit die Neuverschuldungsquote mit ca. 3,6 vH überzieht und damit u.a. den Einsparkurs vor allem in den Sozialhaushalten rechtfertigt. Die Angleichung an einen hohen Beschäftigungsstand sowie soziale und ökologische Ziele werden ausgeblendet. Eine Währungsunion ohne Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltunion bleibt jedoch ein Torso.

### *Vorteile der Währungsunion*

Weil wir einerseits die Vorteile der Währungsunion sehen, andererseits aber eine voranschreitende Integration für erforderlich halten, sehen wir gegenüber dem Maastricht-Vertrag Korrekturbedarf. Die Vorteile einer Währungsunion sind unmittelbar einsichtig. Mit dem Wegfall von Wechselkurschwankungen werden für die Unternehmen ihre grenzüberschreitenden Aktivitäten kalkulierbarer. Da Wechselkursbedingte Einnahmeausfälle nicht mehr möglich sind, können Kurssicherungsgeschäfte unterbleiben und die Vorsichtskassenhaltung kann reduziert werden. Kostensenkungen entstehen auch dadurch, daß der Aufwand für Umrechnung und Umtausch zwischen verschiedenen Währungen entfällt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht werden Währungskonkurrenz und Abwertungswettläufe unmöglich, bei denen einzelne Länder versuchen, durch Abwertung ihren Leistungsbilanzüberschuß zu erhöhen und auf diese Weise Arbeitslosigkeit in andere Länder zu exportieren. Für die Währungsunion spricht vor allem, daß den Devisenspekulanten ein Betätigungsfeld zu Lasten der realwirtschaftlichen Produktion und Beschäftigung entrissen wird.

Als entscheidender Vorteil einer Währungsunion ist jedoch die Erweiterung wirtschaftspolitischer Spielräume anzusehen, die in der gegenwärtigen Situation unregulierter Währungskonkurrenz nicht gegeben sind.

Mit der DM als europäischer Leit- und Reservewährung besteht immer die Gefahr der Kapitalflucht aus Schwachwährungsländern in wertstabile DM-Anlagen. Dem Abwertungsdruck, der damit verbunden ist, kann nur durch eine Erhöhung der Leistungsbilanzüberschüsse der Schwachwährungsländer begegnet werden. Hierfür bedarf es aber inländischer Kostensenkungen, die den Spielraum der nationalen Wirtschaftspolitik und Lohnbildung einschränken. Die äußere Währungskonkurrenz erzwingt daher im Innern einen Kostensenkungswettbewerb. So kommt es zu Instabilitäten der Außenwirtschaftsbeziehungen und sinkender Binnennach-

frage. Beschäftigungsniveau und soziale Lage in den Ländern, die der Währungskonkurrenz unterworfen sind, werden dadurch nicht gerade gefördert. Im Streit um die Frage "Aufbau eines Weltwährungssystems oder europäische Währungsunion?" legen wir angesichts der Schwierigkeiten bei einer globalen Lösung den Schwerpunkt auf die Stärkung der inner-europäischen Wirtschaftsbeziehungen, was für eine europäische Währungsunion spricht, solange der Weg zu einem neuen Weltwährungssystem blockiert ist.

*Für eine Politik des regionalen und sozialen Ausgleichs – ein anderer Weg zur Währungsunion*

Auch mit einer Europäischen Währungsunion stellt sich das Problem der Entwicklung der Devisenkurse gegenüber den Ländern außerhalb der EU. Die Weltwirtschaft weist neben verschiedenen Vorteilen auch den Nachteil globaler Finanzspekulationen auf, die destabilisierend auf Produktion und Beschäftigung in einzelnen Ländern wirken können. Mit einer Devisenumsatzsteuer – der sogenannten Tobin-Steuer – könnten kurzfristige Spekulationsgeschäfte so verteuert werden, daß sie unrentabel werden und daher unterbleiben. Die Wirkung einer solchen Steuer auf die Finanzierung langfristiger Handels- und Investitionsbeziehungen wäre dagegen vernachlässigbar niedrig. Außerdem kann solch eine Steuer – wenn internationale Lösungen nicht zustande kommen – versuchsweise auf EU-Ebene eingeführt werden. Hiervon könnte sogar ein Anreiz auf andere Wirtschaftsregionen ausgehen, ebenfalls Steuern zur Eindämmung spekulativer Kapitalbewegungen zu erheben.

Der Zwang zu restriktiver Wirtschaftspolitik geht ausschließlich von der gegenwärtigen Ausgestaltung der Währungsunion aus. An die Stelle des Maastrichter Weges eines rigiden Zeitplans und ausschließlich monetärer Konvergenzkriterien sollte daher eine europaweite Wirtschaftspolitik treten, die auf sozialen, ökologischen und regionalen Ausgleich

abzielt. Solch eine Politik erfordert einerseits die Aufgabe des derzeit (noch) gültigen Zeitplans und andererseits eine Erweiterung des politischen Zielkataloges. Neben monetäre müssen realwirtschaftliche Kriterien treten, die die Angleichung der Wirtschaftskraft sowie des Produktivitäts-, Beschäftigungs- und Einkommensniveaus erfassen. Die Erreichung solch eines erweiterten Zielkataloges darf nicht in die Verantwortung nationaler Regierungen gestellt werden, sondern muß von der EU vorangetrieben werden. Kurz: Die nationale Austeritätspolitik, die von der Maastricht-Konzeption einer Währungsunion angestrebt wird, muß durch einen europäischen strukturorientierten und mittelfristigen Keynesianismus, also eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik, abgelöst werden.

Ein strukturell und mittelfristig ausgerichteter Euro-Keynesianismus kann bestehende regionale und soziale Ungleichheiten abbauen und damit die realwirtschaftlichen Voraussetzungen einer europäischen Währungsunion schaffen. Unter dem Zwang, die monetären Konvergenzkriterien im derzeitigen Maastrichter Fahrplan zu erreichen, wird die Währungsunion entweder ganz scheitern, weil die Zielvorgaben nicht erreicht werden, oder es wird zu weiterer regionaler und sozialer Polarisierung kommen.

Eine Alternative zur Maastricht-Konzeption einer Währungsunion sollte fünf Punkte umfassen:

Erstens bedarf es einer Einschränkung spekulativer Kapitalströme, um Spielraum für eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik zu gewinnen. Mit einer Devisenumsatzsteuer, die gegebenenfalls im europäischen Alleingang eingeführt werden könnte, ist ein geeignetes Instrument zur Begrenzung von Devisen- und Wechselkursspekulationen gegeben.

Zweitens kann eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik die sozialen Gegensätze in den Staaten der EU abbauen. Diesem Ziel dienen die traditionellen Instrumente der Beschäftigungspolitik, insbesondere öffentliche Investitionen, sowie der Ausbau des öffentlich verantworteten und finanzierten Non-Profit-Sektors. Während die Beschäftigungs-

litik Arbeitsplätze schafft, die ansonsten infolge privaten Nachfragemangels fehlen würden, bedarf es zugleich der Arbeitszeitverkürzungen, um eine Zunahme der produktivitätsbedingten Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Drittens müssen gemessen an ökologischen Zielen Mindeststandards in den Mitgliedsländern einer Wirtschafts- und Währungsunion erfüllt werden. Durch den ökologischen Umbau werden auf breiter Basis neue Produktions- und Beschäftigungsfelder geschaffen.

Viertens ist eine Politik des regionalen Ausgleichs erforderlich. Diese kann über arbeits- und sozialrechtliche Mindeststandards erfolgen. Außerdem sollte der EU-Haushalt gegenüber den nationalen Haushalten der Mitgliedsstaaten erweitert werden, um in größerem Maßstab Regionalpolitik betreiben zu können. Der Schwerpunkt sollte dabei nicht auf Einkommenstransfers liegen, sondern auf der Förderung der regionalen Wertschöpfung, um die Einkommensbasis in den unterdurchschnittlich entwickelten Regionen zu stärken und die Abhängigkeit von Transferzahlungen zu verringern.

Fünftens ist die Einführung einer Devisenumsatzsteuer zwar nur mit geringem administrativem Aufwand verbunden, ihre politische Durchsetzung dürfte aber einige Zeit in Anspruch nehmen. Gleiches gilt für die Beschäftigungs-, Umwelt- und Regionalpolitik, bei deren Realisierung zusätzliche Zeit vergeht, bis ihre Maßnahmen Wirkung zeigen. Die Währungsunion sollte erst dann vollendet werden, wenn mindestens die Hälfte plus ein Mitgliedsland der EU diese Kriterien erfüllen. Bis diese Voraussetzungen einer Währungsunion gegeben sind, wird daher erheblich mehr Zeit vergehen, als der Maastrichter Fahrplan vorsieht. Bis zur Einführung einer europäischen Einheitswährung sollte daher das Europäische Währungssystem (EWS) reformiert und genutzt werden, um innereuropäische Währungsturbulenzen zu vermeiden. Dieses EWS II sollte zu den engen Bandbreiten der Wechselkursbewegung, die bis 1993 gegolten haben, zurückkehren. Um diese Marge von +/- 2,25 vH einhalten zu können, ist eine strenge Interventionspflicht der Zentralbanken erforderlich.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '96 wurde bis zum 22.3.1996 von folgenden Personen unterstützt:

#### Abkürzungen:

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

Udo Abelmann, GS, Aschaffenburg	Klaus Barthel, MdB, Kochel
Udo Achten, Düsseldorf	Ronald Battenhausen, GS, Hanau
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock	Dr. Walter Baumann, Bad Vilbel
Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz	Ellen Baumanns, München
Andrea Adrian, WA, Bremen	Hans Baur, GS, Friedrichshafen
Michael Ahlmann-Eltze, BR, Bremen	Herbert Bayer, GS, Frankfurt
Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen	Wolfgang Bayer, WA, Bonn
Detlef Ahting, GS, Braunschweig	Andrea Becker, GS, Witten
Gabriele Ansuhn, GS, Hamburg	Steffen Becker, Giessen
Dr. Jochen Anthes, WA, Köln	Petra Beil, GS, Hattingen
Dr. Werner Anton, WA, Merseburg	Dr. Theodor W. Beine, PRV, Isselburg
Lutz Apel, Bremen	Ludger Bentlage, GS, Nörvenich
Horst Arenz, WA, Essen	Georg Benz, Frankfurt
Peter Artzen, GS, Wehrheim	Andreas Beran, Hamburg
Sylvia Artzen, GS, Wehrheim	Michael Bergstreser, GS, Hamburg
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld	Alfred Berkmann, GS, Hinsdorf
Erich Bach, GS, Frankfurt	Stefan Bethe, Göttingen
Prof. Dr. Kurt Bader, Lüdershagen	Sabine Beutert, Köln
Prof. Dr. Gerhard Bäcker-Breil, Düsseldorf	Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
Manfred Balder, GS, Wiesbaden	Sven Beyersdorff, BR, Bremen
Berthold Balzer, GS, Frankfurt	Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt
Ulf Bangert, Langenhagen	Frank Biesinger, Hechingen
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf	Monika Bietz, Nieder-Olm
	Fritz Bilz, GS, Köln
	Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
	Norbert Birkwald, GS, Mörfelden-Walldorf

Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel,  
Hamburg  
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS,  
Stuttgart  
Burkhard Bliener, WA, Aachen  
Dirk Blotevogel, GF, Bonn  
Prof. Dr. Gerhard Bodenstein,  
Göttingen  
Alwin Boekhoff, GS, Oldenburg  
Dr. Hermann Bömer, WA,  
Dortmund  
Norbert Bömer, BRV, Dortmund  
Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig  
Monika Börner, Leipzig  
Dr. Burchard Bösche, GS, Hamburg  
Manfred Böttcher, GS, Hannover  
Manfred Bohle, Düsseldorf  
Heike Boller, Stadecken-Elsheim  
Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup,  
Isernhagen  
Manfred Bork, GS, Freiberg  
Gert Borrmann, GS, Bremen  
Elke Brachmann, Wiesbaden  
Klaus Brands, Essen  
Dr. Lutz Brangsch, Berlin  
Peter Braun, BRV, Bünde  
Prof. Dr. Karl-Heinz Braun,  
Magdeburg  
Hiltrud Breyer, MdEP,  
Mandelbachtal  
Prof. Dr. Ulrich Briefs, Paris  
Fritz Brodrick, WA, Lünen  
Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS,  
Nordhorn  
Michael Buchner, Hamburg  
Dr. Gerhard Buck, Berlin  
Christel Budnik, GS, Wuppertal

Julika Bürgin, Erfurt  
Andreas Bürkle, Hechthausen  
Martin Buhl, PR, Lüdenscheid  
Eva Bulling-Schröter, MdB,  
Ingolstadt  
Dr. Udo Bullmann, WA, Pohlheim  
Klaus Busch, GS, Bremen  
Prof. Dr. Christoph Butterwegge,  
Bremen  
Luis Caballero-Sousa, Mainz  
Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt  
Annette Dahms, GS, Nürnberg  
Ilona Dammköhler, GS, Esslingen  
Adelheid Danielowski, GF,  
Hannover  
Onno Dannenberg, GS, Bremen  
Dr. Judith Dellheim, Berlin  
Jörg Deml, Bremen  
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
Dr. Regine Deschle, Rostock  
Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle  
Frauke Dittmann, Hamburg  
Florian Dohmen, WA, Viersen  
Irene Dohn, Hanau  
Jochen Dohn, Hanau  
Dr. Ulrich Dolata, Bremen  
Günter Domke, GS, Düsseldorf  
Werner Dreibus, GS,  
Biebergemünd  
Kurt Drommler, GS, Hückelhoven  
Rolf Düber, GS, Erfurt  
Dr. Dietmar Düe, Kassel  
Hubert Dünneberger, GS,  
Sprockhövel  
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal

Angelika Ebeling, BR, Hannover  
Michael Ebenau, GS, Jena  
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach  
Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel  
Christoph Ehlscheid, GS,  
Sprockhövel  
Monika Ehrnhöfer, GS,  
Gelsenkirchen  
Bertin Eichler, GS, Amberg  
Dr. Joachim Eisbach, WA,  
Oberhausen  
Monika Eisele, Ubstadt-Weiher  
Prof. Dr. Wolfram Elsner, Bremen  
Dieter Engel, PR, Wiesbaden  
Rainer Engelke, BR, Hannover  
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
Michael Erhardt, Frankfurt  
Jürgen Erzigkeit, GF, Essen  
Harald Esker, GS, Oldenburg  
Norbert Ewald, Frankfurt  
Rainer Falk, Bonn  
Reinhold Falta, BR,  
Stadecken-Elsheim  
Veronika Faust, Bochum  
Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg  
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
Jörg Ferrando, GS, Marburg  
Josef Filippek, PR, Lüdenscheid  
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel  
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm  
Volker Fischer, WA, Bremen  
Helmut Fleischer-Brachmann,  
Wiesbaden  
Uwe Foullong, GS, Neuss  
Günter Frech, GF, Hamburg  
Otfried Frenzel, BRV, Chemnitz

Dr. Joke Frerichs, Köln  
Dr. Petra Frerichs, Köln  
Elfriede Freudenberg, Celle  
Klaus Friedrich, Würzburg  
Dr. Folker Fröbel, GF,  
Seestermühle  
Peter Fuchs, Hamburg  
Michael Fuest, Lingen  
Kurt Fussangel, Schwanewede  
Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders  
Thomas Gauger, GS, Krefeld  
Elmar Gay, Hannover  
Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg  
Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf  
Karl Gesau, GS, Halberstadt  
Werner Gierschke, GS, Erfurt  
Dr. Jürgen Glaubitz, GS,  
Düsseldorf  
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
Prof. Dr. Werner Goldschmidt,  
Hamburg  
Arno Gottschalk, WA, Bremen  
Dr. Klaus Grehn, Berlin  
Prof. Dr. Norbert Greinacher,  
Tübingen  
Stefan Gress, Bremen  
Günther Griesel, Quickborn  
Herbert Grimberg, GS, Hamburg  
Herbert Grimm, GF, Dortmund  
Kay-Brita Grötting, Herdecke  
Edith Gross, WA, Bremen  
Christoph Großmann, Salzgitter  
Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel  
Dr. Rainer Grothausen, WR,  
Hamburg

Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen  
 Walter Gruber, Salzgitter  
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek,  
 Halle  
 Michael Gustke, GS, Hattenhofen  
  
 Klaus Hachenberg, Hannover  
 Dr. Thomas Hagelstange,  
 Düsseldorf  
 Helmut Hahne, Hannover  
 Renate Hakvoort, Duisburg  
 Michael Hartwig, WA, Hamburg  
 Rosmarie Hasenkox, GF,  
 Wuppertal  
 Wolfgang Haupt, GS, Renningen  
 Dr. Gert Hautsch, BRV, Frankfurt  
 Lothar Havemann, WA, Bremen  
 Birgit Haverkemper, GF,  
 Gelsenkirchen  
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
 Eckhard Hein, WA, Berlin  
 Rainer Heinrich, GS, Berlin  
 Christian Heinz, GF, Mainz  
 Horst Heinz, GF, Mainz  
 Ulrich Heinz, WA, Marburg  
 Julius Heller, Tübingen  
 Jürgen Hennemann, BRV, Ebern  
 Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart  
 Karl-Heinz Heppner, Bremen  
 Michael Hermund, GS, Bochum  
 Dr. Peter Herrmann, Co Cork  
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
 Dr. Horst Hesse, Leipzig  
 Hermann Hibbeler, PRV, Lage  
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
 Georg Hiermann, GS,  
 Herzogenaurach

Uwe Hiks, MdB, Bonn  
 Sandra Hildebrandt, Berlin  
 Frank Hinrichs, Oldenburg  
 Rolf Hinsche, GF, Husum  
 Nicolaus Hintloglou, GS,  
 Düsseldorf  
 Christian Höhn, BR, München  
 Klaus Hoenen, Braunschweig  
 Dr. Martin von Hören, Köln  
 Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim  
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
 Beate Hoffmann, GF, Hanau  
 Bernhard Hoffmann, BRV,  
 Eppenheim  
 Joachim Hoffmann, GF, Münster  
 Reiner Hofmann, Gründau  
 Heinz-Gerd Hofschien, WA,  
 Bremen  
 Helmut Holtmann, Bremen  
 Klaus Holz-Skibinski, GS,  
 Duisburg  
 Hella Hoppe, Aachen  
 Ulrich Huber, BR, Heidenheim  
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Bremen  
 Alfred Hullmann, Essen  
 Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,  
 Pohlheim  
  
 Tamer Ilbuga, Hamburg  
 Csilla Imre, Bochum  
 Christian Iwanowski, Essen  
  
 Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin  
 Konrad Jäger, GS, Gießen  
 Michael Jäkel, GS, Köln  
 Johannes Jakob, GS, Lingen

Hans Janßen, Hanau  
 Christoph Jetter, GS, Darmstadt  
 Heinz Jewski, Hannover  
 Dr. Uwe Jürgenhake, WA,  
 Dortmund  
 Dr. Heiner Jüttner, Langerwehe  
 Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover  
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg  
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden  
  
 Hildegard Kaluza, Bremen  
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
 Harald Kampffmeyer, Berlin  
 Irmtraud Kannen, Cloppenburg  
 Heribert Karch, GS, Berlin  
 Prof. Dr. Siegfried Katterle,  
 Bielefeld  
 Manfred Kays, Braunschweig  
 Hans-Steffen Kerth, Bonn  
 Prof. Rolf Kessler, Frankfurt  
 Christoph Keussen, Krefeld  
 Klaus Keuter, Köln  
 Reinhard Kiel, GS, Frankfurt  
 Prof. Dr. Thomas Kieselbach,  
 Bremen  
 Bernhard Klein, Bremen  
 Wilfried Klein, Bonn  
 Prof. Dr. Alfred Kleinknecht,  
 Amsterdam  
 Pat Klinis, GF, Heidelberg  
 Hans Klinker, GS, Bamberg  
 Alfred Klose, GS, Hannover  
 Dr. Johannes Klotz, Bremervörde  
 Peter Knappe, Hamburg  
 Dieter Knauß, GS, Waiblingen  
 Werner Kneuer, GS, Passau  
 Detlev Knocke, WA, Bonn

Jürgen Knoll, GS, Mainz  
 Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf  
 Stefanie Knoth, Frankfurt  
 Hajo Koch, Dortmund  
 Paul Köhler, GS, Münzenberg  
 Prof. Dr. Fritz Köhler, Rostock  
 Jürgen Koenen, GS, Essen  
 Margit Köppen, GS, Köln  
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert  
 Manfred Körber, WA, Herzogenrath  
 Dietmar Köster, Wetter  
 Jörg Köther, Springe  
 Harald Kolbe, GS, Hannover  
 Nanna Kolckmann, Mutlangen  
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
 Norbert Koprek, GS, Hameln  
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski,  
 Berlin  
 Ralf Krämer, Dortmund  
 Horst Kraft, GS, Düsseldorf  
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
 Dieter Krause, GS, Witten  
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin  
 Hans-Peter Krebs, Frankfurt  
 Jutta Krellmann, GS,  
 Brunnighausen  
 Dr. Uwe Kremer, Dortmund  
 Peter Kremer, WA, Dortmund  
 Uwe Kröcher, WA, Oldenburg  
 Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen  
 Ulrike Kröger, GS, Bremen  
 Dr. Stephan Krüger, Berlin  
 Heinrich Krüger, Berlin  
 Siegfried Krupke, Bremen  
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim  
 Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin  
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter

Michael Kuehn, Münster	Johanna Madrasch, Berlin
Dr. Wolfgang Kühn, Berlin	Dirk Männicke, Hannover
Prof. Dr. Peter Kühne, Dortmund	Karl Mai, Halle
Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn	Peter Malcherek, GS, Göttingen
Wilfried Kurtzke, Bremen	Heike Marker, GF, Recklinghausen
Michael Kutner, Wiesbaden	Peter Marquard, Schwerin
	Markus Marterbauer, WA, Wien
	Gerhard Marx, GS, Braunschweig
Dr. Eberhard Langer, MdL, Chemnitz	Christel Mathes, Offenbach
Bernd Lauenroth, GS, Hattingen	Margitta Matthies, WA, Hamburg
Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen	Christine Meier, GS, Düsseldorf
Richard Lauenstein, GS, Lehrte	Hartmut Meine, GS, Hannover
Dr. Steffen Lehnndorff, WA, Köln	Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin
Dr. Jürgen Leibiger, Dresden	Ortrun Meißner, Berlin
Ulrich Leicht, BRV, Dortmund	Rainer Mempel, Duisburg
Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen	Holger Menze, GS, Hannover
Günter Lenz, BR, Wedemark	Helmut Menzel, GS, München
Jürgen Lerchner, Wolfsburg	Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf
Manfred Lesch, Frankfurt	Rainer Metke, GS, Harsleben
Renate Licht, GS, Erfurt	Thomas Meyer-Fries, Germering
Klaus Liebig, WA, Göttingen	Jörg Miehe, Göttingen
Hartmut Lind, Bad Münster	Benny Mikfeld, Bochum
Godela Linde, GS, Marburg	Armin Mittelstädt, Bremen
Axel Lindenlaub, GS, Altbach	Rainer Moeckel, BR, Hamburg
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg	Andrea Mögling, Essen
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt	Margret Mönig-Raane, GS, Düsseldorf
Uwe Loleit, Lauenburg	Peter Mogga, GS, Stolberg
Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen	Annegret Mohr, Bonn
Brigitte Ludewig, GS, Chemnitz	Dr. Erhard Moosmayer, Bonn
Horst Ludewig, GS, Salzgitter	Michael Müller, MdB, Düsseldorf
Doris Ludwig, GS, Düsseldorf	Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz
Prof. Dr. Christa Luft, MdB, Berlin	Rolf-Dieter Münster, WA, Aachen
Wolf Mache, GS, Meerbusch	Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln

Andrea Nahles, Bonn	Werner Pfennig, GS, Stuttgart
Martin Nees, GS, Radebeul	Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
Hans-Georg Nelles, BRV, Düsseldorf	Karin Pietsch, Bochum
Arno Netzbandt, WA, Oldenburg	Michael Pilz, GS, Hanau
Bernd Neubacher, BR, Lübeck	Matthias Pippert, WA, Oldenburg
Roland Neuhaus, Kiel	Dieter Plehwe, Marburg
Dr. Gerd-Erich Neumann, WA, Stralsund	Achim Plener, Wuppertal
Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim	Prof. Meike Plesch, Hamburg
Wolfgang Niclas, GS, Erlangen	Heinz Plezia, Hamburg
Brigitta Nicolay-Mattes, Hagen	Wolfgang Polt, WA, Wien
Andreas Nolte, GF, Hamburg	Uschi Prahm, Oldenburg
Axel Nolte, BR, Aschaffenburg	Peter Prill, Bremen
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin	Dr. Helga Purgand, WA, Berlin
	Heinz Puschnerus, GS, Dortmund
Ralf Oberheide, Springe	Gunter Quaißer, WA, Aachen
Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen	
Dr. Volker Offermann, WA, Neuss	Silke Raab, WA, Aachen
Jürgen Offermann, GS, Wuppertal	Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen
Bernd-Michael Ohms, Bremen	Winfried Radermacher, GS, Aachen
Hans-Joachim Olczyk, Oldenburg	Petra Radeschnig, Wien
Prof. Dr. Erich Ott, Künzell	Wolfgang Räschke, GS, Coppelnbrügge
Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld	Bodo Ramelow, GF, Erfurt
	Ralf Redeker, BR, Bielefeld
Heinz Paul, GS, Nürnberg	Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
Fritz Peckedraht, Lage	Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
Dr. Holger Peinemann, Berlin	Michael Reimann, Berlin
Prof. Peter Peschel, Essen	Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
Horst Peter, Kassel	Dieter Reinken, GS, Bremen
Axel Peters, GS, Köln	Jörg Reitzig, Hamburg
Ulrich Petri, GS, Stuttgart	Carmen Remus, St. Wendel
Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg	Herbert Rensing, Detmold
Walter Pfau, Ludwigsau	Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen
Dieter Pfeiffer, GS, Magdeburg	
Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg	
Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn	

Christa Revermann, WA, Essen  
 Dr. Gerhard Richter, Neubiberg  
 Ursula Richter, Neubiberg  
 Wolfgang Riedemann, Münster  
 Anne Rieger, GS, Stuttgart  
 Frank Riegler, GS, Erlangen  
 Monika Rietze, Hamburg  
 Dr. Rainer Rilling, WA, Marburg  
 Fritz Rische, Düsseldorf  
 Dr. Charles Roberts, Riyadh  
 Gregor Rölke, GS, Hattingen  
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen  
 Prof. Dr. Rolf Rosenbrock, WA,  
 Berlin  
 Almut Rosien, Hannover  
 Dr. Volker Roth, Düsseldorf  
 Holger Rottmann, GS, Rüthen  
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf  
 Dr. Karsten Rudolph, WA, Wetter  
 Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel  
 Hajo Rübsam, GS, Homberg  
  
 Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld  
 Günter Sanné, Eschborn  
 Thomas Sauer, Grosshansdorf  
 Günther Sauter, Stuttgart  
 Enzo Savarino, GS, Friedrichshafen  
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen  
 Susanne Schartz, Frankfurt  
 Gerald Scheidler, Altenstadt  
 Manfred Scherbaum, GS,  
 Sprockhövel  
 Dr. Andreas Schikora, Berlin  
 Heiner Schilling, GS, Bremen  
 Peter Schimmeyer, BR, Elbe  
 Dr. Henning Schirner, WA,  
 Nürnberg

Thorsten Schlitt, Wuppertal  
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin  
 Walter Schlottau, WA, Berlin  
 Dr. Rolf Schmachtenberg, Berlin  
 Dr. Josef Schmee, WA, Wien  
 Detlef Schmidt, GS, Gladbeck  
 Gabriele Schmidt, GS, Gladbeck  
 Gudrun Schmidt, GS, Frankfurt  
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen  
 Norbert Schmidt, BRV, Salzgitter  
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal  
 Werner Schmidt, Stuttgart  
 Horst Schmitthenner, GF,  
 Niedernhausen  
 Christa Schmitthenner-Hundert-  
 mark, GS, Limburg  
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen  
 Günter Schneider, Unna  
 Michael Schnitker, Bielefeld  
 Dr. Wolfgang Schober, GS, Bremen  
 Wolfgang Schöll, GS,  
 Steinenbronn  
 Wilfried Schollenberger,  
 Heidelberg  
 Rüdiger Scholz, Kamen  
 Dr. Ursula Schröter, WA, Berlin  
 Bernd Schüngel, Berlin  
 Dr. Bernd Schütt, GS,  
 Friedrichsdorf  
 Hubert Schütz, GS, München  
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz  
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow  
 Dr. Michael Schuler, WA,  
 Tecklenburg  
 Hans-Peter Schulz, GF, Wuppertal  
 Hartmut Schulz, GS, Seevetal  
 Jan Pieter Schulz, Hamburg

Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,  
 Frankfurt  
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Klee-  
 mann, Bremen  
 Marcus Schwarzbach, BR, Kassel  
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm  
 Helga Schwitzer, GS, Hannover  
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover  
 Prof. Dietmar Seeck, Emden  
 Georg Seitz, BR, Erlangen  
 Dagmar Selzner, Bochum  
 Detlev Siedersleben, WA, Berlin  
 Reinhold A. Siegers, BRV,  
 Mönchengladbach  
 Carsten Sieling, MdB, Bremen  
 Ralf Sitte, WA, Köln  
 Gert Söhnlein, GS, Kist  
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg  
 Thomas Sorg, BRV, Altbach  
 Siegfried Soth, Essen  
 Hans-Peter Speiser, WA, Bremen  
 Georg Sperber, BR,  
 Sulzbach-Rosenberg  
 Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf  
 Hermann Spieker, GS, Brüsewitz  
 Peter Spiekermann, GS, Melle  
 Frank Spieth, GS, Erfurt  
 Martina Stackelbeck, WA,  
 Dortmund  
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart  
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart  
 Johannes Steffen, WR, Bremen  
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin  
 Klaus Stenzel, GS, Hameln  
 Dr. Detlev Sträter, WA, München  
 Manfred Sträter, GS,  
 Recklinghausen

Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS,  
 Rüsselsheim  
 Hein Struck, GF, Spenge  
 Dr. Peter Strutyński, WA, Kassel  
 Peter Stutz, GS, Oldenburg  
 Helmut Süllwold, GS, Dortmund  
 Ortwin Swiderski, GS, Dülmen  
 Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen  
 Prof. Dr. György Szell, Osnabrück  
  
 Jessica Teipel, GF, Wolfsburg  
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig  
 Antje Tewes, GS, Gründau  
 Karlheinz Tews, Hamburg  
 Erika Thiel, BRV, Stuhr  
 Helmut Thiel, Lüdenscheid  
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke,  
 Leipzig  
 Jürgen Thiem, GF, Amberg  
 Andreas Thomsen, BR, Oldenburg  
 Andreas Tiedemann, GS,  
 Sprockhövel  
 Michael Tiemens, Eppstein  
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig  
 Gerhard Topel, GS, Mülheim/Ruhr  
 Klaus Trautwein, Wetzlar  
 Dr. Gudrun Trautwein-Kalms, WR,  
 Düsseldorf  
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Gröbzig  
 Dr. Axel Troost, Bremen  
  
 Franz Ulf-Birger, Hannover  
 Manfred Ullrich, GS, Dortmund  
 Detlef Umbach, Hamburg  
 Hans-Jürgen Urban, GS, Frankfurt  
  
 Gerd Vatterot, GS, Oberhausen



Dr. Alexander Voegelé, Berlin  
 Heribert Völler, Kassel  
 Wolfgang Vogel, Erlangen  
 Alfred Voges, BR, Steinfurt  
 Walter Vogt, GS, Neuwied  
 Willi Vogt, GS, Bielefeld  
 Ludger Volmer, MdB, Bonn  
 Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall  
 Dr. Günter Vornholz, Hannover  
 Andreas de Vries, BR, Hannover  
 Hans de Vries, Seelze  
 Jan de Vries, GS, Hannover

Christian Wachter, Wien  
 Anno Wagner, BRV, Köln  
 Dr. Alexandra Wagner, WR,  
 Düsseldorf  
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen  
 Prof. Dr. Dieter Walter, Strausberg  
 Rolf Walther, GS, Brüssel  
 Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen  
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin  
 Wilhelm Warner, WA, Hannover  
 Dr. Hartmut Weber, Münster  
 Dr. Ulrich Weber, Lünen  
 Marita Weber, GS, Hohendorfleben  
 Marianne Weg, Wiesbaden  
 Doris Wege, GS, Frankfurt  
 Ralf Weggenmann, Frankfurt  
 Ulrich Wehrhöfer, Bielefeld  
 Dr. Marianne Welteke, Hungen  
 Prof. Dr. Ulrike Wendeling-  
 Schröder, Düsseldorf  
 Klaus Wendt, Heilbronn  
 Dr. Gabriele Werner, Bochum  
 Uwe Westerheide, BR, Gaiberg

Ulrich Westermann, Frankfurt  
 Christian Wetekam,  
 Achern-Großweier  
 Karl-Peter Wettstein, MdL,  
 Plankstadt  
 Jörg Wiebking, Bad Nenndorf  
 Roland Wiegmann, Hamburg  
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
 Dr. Frank Wilhelmy, Bonn  
 Gerd Will, GS, Nordhorn  
 Gert Wille, PRV, Hannover  
 Klaus Willkomm-Wiener, GS,  
 Frankfurt

Heino Windt, Hamburg  
 Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden  
 Uwe Witt, GS, Lübeck  
 Herbert Wöhrle, BR, Abensberg  
 Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund  
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden  
 Dr. Beatrix Wupperman, WR,  
 Bremen

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen  
 Ingo Zander-Koller, Neukirchen  
 Burkhard Zastrow, Berlin  
 Margrit Zauner, WA, Berlin  
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen  
 Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin  
 Philip Zeschmann, Trier  
 Wolfgang Ziller, GS,  
 Rülzheim/Pfalz  
 Prof. Dr. Jochen Zimmer,  
 Duisburg  
 Dietmar Zoll, WA, Schwerin  
 Thomas Zwiebler, BR, Peine  
 Michael Zyla, BR, Hannover

## II. Langfassung des Memorandum

## 1. Schwache Wachstumskräfte - Vor dem Abschwung?

Die konjunkturelle Lage hat sich in Deutschland innerhalb der letzten Monate deutlich verschlechtert. Die ursprünglichen Ergebnisse bzw. Prognosen für das reale Wirtschaftswachstum der Jahre 1995 und 1996 wurden am Ende des Jahres 1995 nach unten revidiert. Während die Institute noch im vergangenen Herbst für das Jahr 1995 ein Wachstum des Bruttoinlandsproduktes von 2,25 vH und für 1996 2,5 vH prognostizierten, hat das DIW die Prognosewerte im Januar 1996 auf 2 vH für 1995 und 1 vH für 1996 revidiert.

Das Dilemma dieser Konjunkturentwicklung wird einerseits dadurch verursacht, daß der (oft genug vorgeschützte) Wettbewerbsdruck zu niedrigen Kosten zwingt, was bei niedrigen Lohnkosten, Sozialabgaben und Gewinnsteuern die Konsumgüternachfrage aus Masseneinkommen schmälert. Andererseits aber wird durch den Wettbewerb dieser Nachfrageentgang nicht ausgeglichen durch vermehrte Ausgaben der Gewinnbezieher für Investitionen oder ersatzweise für den Konsum. Gleichwohl dominiert das Wettbewerbsdenken zunehmend die Haltung der Parteien, aber auch der Belegschaftsvertretungen in den Unternehmen. Die Art der Teilnahme an der inszenierten Standortdebatte belegt dies eindringlich. Mehr noch: Ein intensiverer Wettbewerb (so durch mehr Freihandel) soll den Umschwung zu mehr Investitionen bringen. Eine Lösung allerdings kann so nicht gefunden werden. Die Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre hat vielmehr in allen entwickelten Industrieländern gezeigt: Die Senkung der Löhne, Gewinnsteuern und Sozialabgaben steigert die privaten Investitionen nicht. Statt dessen sinkt die Produktion bei verringerten privaten und öffentlichen Ausgaben.

Das Wachstum geht hierdurch erneut zurück. Die Staatsausgaben und Löhne werden um ein weiteres gekürzt usf. Die westlichen Industrieländer befinden sich damit in einem für die Stabilität der Weltwirtschaft gefährlichen Austeritätswettlauf. Statt in einen Ausweg weist dieser Weg, das hat die Wirtschaftskrise der 30er Jahre deutlich gemacht, in eine Sackgasse.

In der gegenwärtigen konjunkturellen Lage ist konkret folgendes Problem zu lösen: Im Jahr 1995 stieg das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Erwerbstätigenstunde um 3 vH. Bei konstantem Arbeitsvolumen in den Jahren 1994 und 1995 hätte dies eine reale Zunahme des BIP zu 94er Preisen von 99,6 Mrd. DM zur Folge gehabt; in Preisen von 1995 (Preissteigerungen von 2 vH) hätte die Zunahme des BIP 166 Mrd. DM betragen müssen. Dies konnte jedoch aus Gründen fehlender Nachfrage nicht realisiert werden. Die Ursache für diese fehlende Nachfrage ist systematischer Natur: Steigt bei wachsender Arbeitsproduktivität der private Verbrauch der Bezieher von Masseneinkommen nicht, weil die verfügbaren Nettolöhne und -gehälter und die Sozialeinkommen nicht zunehmen bzw. die Sparquote nicht sinkt, so kann die erforderliche Nachfrage, um das zusätzliche Produkt aus gesteigerter Arbeitsproduktivität abzusetzen (1995 ist es eine zusätzliche Produktion von 166 Mrd.DM), sich nur ergeben aus:

- vermehrten privaten Investitionsausgaben,
- höheren Konsumausgaben aus Gewinneinkommen,
- vergrößerten Exportüberschüssen (Außenbeitrag),
- vermehrten Staatsausgaben, finanziert durch Gewinnsteuern oder Kreditaufnahme.

Mit Ausnahme von vermehrten Staatsausgaben – finanziert durch eine höhere Besteuerung der Gewinneinkommen – sind diese Kompensationsmöglichkeiten wohlfahrtstheoretisch nicht sinnvoll; im Sinne ökonomischer Theorie argumentiert, ist es mehr als fragwürdig, ob der gedrosselte Massenkonsum im Rahmen irgendeines Automatismus durch Investitionen, Luxuskonsum und Exporte ausgeglichen wird.

Die Erfahrung der letzten 35 Jahre zeigt: Was auch immer die Investitionsquote bestimmt, die Investitionen steigen nicht, wenn sich das Wachstum der realen Bruttostundenverdienste in der Industrie (als Indikator für die Lohnentwicklung insgesamt) verlangsamt. Denn in der Periode 1960-74 beträgt die Investitionsquote 20 vH; die durchschnittliche Steigerungsrate der Bruttostundenverdienste in der Industrie beläuft sich auf jährlich 5,7 vH. In der Periode 1975-94 dagegen beträgt die Investitionsquote 18 vH und die Steigerungsrate der Löhne 1,8 vH. (Investitionsquote: Bruttoanlageinvestitionen der Unternehmen einschließlich Wohnbauten, kumuliert, in vH der kumulierten Bruttoinlandsprodukte je Periode). Offensichtlich sind die Investitionsquote und die Reallohnsteigerung in der Periode 1960-74 höher als in der Periode 1975-94; die Arbeitslosigkeit ist in der Periode 1960-74 dagegen signifikant niedriger als im Zeitraum ab 1975.

Ein ähnliches Bild zeigt die Investitionsentwicklung während des gesamten zurückliegenden Konjunkturzyklus (vgl. Tabelle 1). Mit Ausnahme weniger Jahre (1980, 1986, 1987 und 1992) liegt das Wachstum der realen Bruttostundenverdienste unter dem Wachstum der Arbeitsproduktivität. Die realen Lohnkosten je Stück sind demnach gesunken. Die Investitionsquote steigt jedoch nicht an.

Folglich ist es sinnlos, für die Zukunft steigende Investitionsausgaben bei maßvollen Lohnabschlüssen zu erwarten. Wachstum läßt sich nur dann erreichen, wenn wenigstens in einem Sektor der Volkswirtschaft die Ausgaben steigen, so daß dies Ausgabensteigerungen in anderen Sektoren hervorruft. Da sich keine wesentliche Steigerung der privaten Investitionen abzeichnet, kann nur eine Kombination der folgenden Nachfragesteigerungen zu höherem Wachstum führen: a) ein kräftiges Wachstum des privaten Verbrauchs, ausgelöst durch ebenso kräftige Lohnsteigerungen, b) eine Zunahme der Staatsausgaben. Um die Größenordnung der erforder-

Tabelle 1: Investitionen, Arbeitsproduktivität und Reallohn in Westdeutschland

Jahr	Bruttoanlageinvestitionen der Unternehmen (ohne Wohnungsvermietung) in Mrd. DM in Preisen von 1991	Bruttoanlageinvestitionen in vH des Bruttoinlands- produktes in Preisen von 1991	reale Bruttostunden- verdienste in der Industrie, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH	Arbeitsproduktivität in der Industrie, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH
1980	254	12,6	2,0	0,8
1981	244	12,1	- 0,9	1,1
1982	232	11,6	- 0,5	1,1
1983	243	11,9	0,0	4,4
1984	244	11,7	0,0	4,2
1985	256	12,0	1,8	4,7
1986	267	12,2	3,7	2,1
1987	277	13,1	4,3	2,1
1988	293	12,7	3,0	4,3
1989	315	13,2	1,1	3,7
1990	346	13,7	2,5	3,7
1991	372	14,0	2,5	3,3
1992	359	13,2	1,9	0,9
1993	307	11,6	1,4	2,4
1994	302	11,2	0,4	8,2
1995	306 p	11,2 p		

Quelle: DIW-Wochenbericht 51-52/95, p: Schätzungen; Statistisches Jahrbuch; eigene Berechnungen.

derlichen Ausgabensteigerung zu illustrieren: Soll das Bruttoinlandsprodukt 1996 um 138 Mrd. nominal zunehmen (2 vH reales Wachstum, 2 vH Preissteigerungen) – und nimmt der Außenbeitrag um nominal 3 Mrd. DM ab und nehmen die privaten Investitionen um nominal 11 Mrd. DM zu –, so müssen der Staatsverbrauch und die staatlichen Bruttoinvestitionen um 43 Mrd. DM und muß der private Verbrauch um 87 Mrd. DM steigen (jeweils nominale Größen), damit die Produktionssteigerung von 138 Mrd. DM abgesetzt werden kann. Zwei Prozentpunkte Wachstum bedeuten rund 40 Mrd. DM Steuereinnahmen mehr. Folglich ist für das gesamte Jahr keine zusätzliche Verschuldung erforderlich, wenn das Wachstumsziel erreicht wird. Daher kommt alles darauf an, daß der private Verbrauch um nominal 87 Mrd. DM zunimmt. Steigt der private Verbrauch aus Gewinneinkommen nur mäßig, so muß die Bruttolohn- und -gehaltssumme unter Beachtung der Spar- und Importquote in einer Größenordnung um etwa 100 Mrd. DM zunehmen. Dies entspricht einer Zunahme von nominal 6 – 7 vH.

#### *Privater Verbrauch*

Bei der Beurteilung der konjunkturellen Wirkungen des privaten Verbrauches stößt die mehrheitlich betriebene Wirtschaftsforschung sehr rasch an Barrieren. Zwar gehen in die Abschätzungen der Entwicklung des privaten Verbrauches stets die realen Masseneinkommen ein (maßgeblich für die Schwäche des privaten Verbrauches war die ungünstige Entwicklung der real verfügbaren Arbeitnehmerinkommen), doch wird andererseits betont, daß ein schwaches Wachstum, "gepaart mit Lohnsteigerungen von durchschnittlich 3,5 vH (Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme je Beschäftigten)... eine weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation zur Folge" (hatte) (IFO Wirtschaftskonjunktur 12/95).

Ungelöst bleibt bei dieser Analyse, welchen Effekt per Saldo das Arbeitseinkommen auf das Wirtschaftswachstum

hat. Das Dilemma besteht offenbar darin, daß der Zusammenhang von Lohn und Arbeitsmarktsituation einerseits damit erklärt wird, daß die Unternehmen aus Kosten-Ertragsüberlegungen um so mehr Arbeit nachfragen, je niedriger der Real-Lohn ist (Grenzproduktivitätstheorie), während andererseits die Arbeitsmarktsituation als abhängig von der Nachfrage (und damit auch von der lohnfinanzierten Nachfrage) im Sinne eines Kreislaufmodells aufgefaßt wird. Obwohl über die Wirkungen eines steigenden Arbeitseinkommens offenbar erhebliche Unklarheit herrscht, wird erwartet, daß der private Verbrauch zur "Hauptstütze der Konjunktur" wird.

Aus partialanalytischer Sicht wird die Kosteneigenschaft der Löhne als sehr bedeutend eingeschätzt. Ein niedriger Lohn ist nach diesem Verständnis der Schlüssel für den Wohlstand der Lohnempfänger, so wird dementsprechend darauf gesetzt, daß die Lohnsumme und damit der private Verbrauch durch zunehmende Beschäftigung selbst steigen. Einer solchen Vorstellung allerdings fehlt es an Kreislauflogik. Denn eine Zunahme der Beschäftigung setzt eine Nachfrage- und damit Produktionssteigerung voraus, die überdies das Wachstum der Arbeitsproduktivität übertreffen muß. Die Lohnsumme ist in diesem Fall nicht die verursachende, sondern die vom Wachstum abhängige Variable. Also muß der Wachstumsimpuls von einem anderen Nachfrageaggregat (Reallohnsätze, Sparquote, Investitionen, Staatsausgaben, Außenbeitrag) ausgelöst werden. Sicherlich ist dann mit Multiplikator- und Beschäftigungseffekten zu rechnen, was die Lohnsumme steigert.

#### *Der Außenhandel*

Der steigende Außenhandelsüberschuß war die wesentliche Stütze der Konjunktur in den 80er Jahren. Es ist fraglich, ob dies erneut möglich ist. Das IFO rechnet allerdings mit 105 Mrd. DM Außenhandelsüberschuß. Entscheidend hierfür ist – ebenso wie in den 80er Jahren –, daß das Wirtschaftswachs-

tum der bedeutenden Handelspartner wesentlich höher ausfällt als das deutsche Wachstum. Für 1994 war dies nicht der Fall. Hier betrug das deutsche Wachstum 2,9 vH, während sich das durchschnittliche Wachstum der westlichen Industrieländer insgesamt ohne Deutschland (gewogener Durchschnitt gemäß den Anteilen der deutschen Warenausfuhr) auf 2,8 vH belief. Entsprechend nahm der Ausfuhrüberschuß im Warenhandel im Jahr 1994 lediglich um 11 Mrd. DM zu (zum Vergleich: 1993 betrug die Zunahme rd. 28 Mrd. DM). 1995 wird das Wachstum der deutschen Wirtschaft 2 vH betragen, das der Handelspartner 2,6 vH, so daß die Steigerung des Außenhandelsüberschusses im Jahr 1995 um 17 Mrd. DM (von 73 auf 90 Mrd. DM) in dieser höheren Wachstumsdifferenz ihre Begründung findet. Wenn wegen mäßiger Investitionen und niedrigem privatem Verbrauch die deutschen Importe 1996 sehr begrenzt sind und das Wachstum der Handelspartner sich trotz Abschwächung noch auf 1,9 vH beläuft (DIW 1-2/96, S.3), dann können in der Tat die Ausfuhrüberschüsse 1996 auf 105 Mrd. DM ansteigen, d.h. eine Differenz zu 1995 von 15 Mrd. DM.

Die ausgeprägte Abhängigkeit der deutschen Exportüberschüsse vom Auslandswachstum ermöglicht im Grundsatz, daß das deutsche Wachstum mit einem Abstand von knapp einem Prozentpunkt dem Auslandswachstum folgen kann. Überschlüssig läßt sich dies aus den Erfahrungen der 80er Jahre herleiten. Unter diesen Bedingungen ist die deutsche Konjunkturentwicklung eine Angelegenheit der Wachstumpolitik der Handelspartner. Die Frage ist, ob der soziale Druck aus hoher Arbeitslosigkeit besonders in den EU-Staaten diese zu einer expansiven Politik veranlaßt oder ob die angezielte Währungsunion eine weitere Austeritätspolitik legitimieren kann.

Ein steigender Außenhandelsüberschuß könnte also im Grundsatz das Nachfrageproblem lösen – vorausgesetzt allerdings, das Wachstum bei den Handelspartnern fällt hoch genug aus. Deren Wachstum jedoch kann keine – auch noch so raffiniert geführte – deutsche Standortdebatte erhöhen.

## Staatsausgaben

Angesichts der schlechten Konjunktur wäre es kontraproduktiv, die konjunkturbedingte Neuverschuldung zu mindern. Folglich muß sich die Haushaltspolitik zunächst darauf konzentrieren, mit allen verfügbaren Mitteln die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu stabilisieren. Diese kurzfristigen konjunkturellen Erfordernisse stehen dem Ziel der Minderung der Neuverschuldung in der langen Frist nicht entgegen. Entscheidend bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen ist jedoch das Wie. Richtungsweisend für eine entsprechende Strategie muß der Grund für die Entstehung des hohen Defizits sein.

Die wesentliche Ursache für die hohe Staatsverschuldung ist neben der Finanzierung der deutschen Einigung die Steuerpolitik. Die schlechte Konjunktur ist weniger bedeutend. Da jeder Prozentpunkt Wirtschaftswachstum 20 Mrd. DM. Steuereinnahmen bedeutet, verursacht die konjunkturelle Abschwächung im Jahr 1995 unvorhergesehene Mindereinnahmen von 5 Mrd. DM (das Wachstum beträgt 2 vH und nicht – wie erwartet – 2,25 vH). Die verminderten Wachstumsaussichten für 1996 (statt 2,5 vH nur 1 vH) führen zu einer Minderung der Steuereinnahmen von 30 Mrd. DM. Hiermit aber lassen sich die Haushaltsdefizite der Jahre 1995 und 1996 mit jeweils rund 120 Mrd. DM nicht erklären.

Zu Buche schlägt bei den Staatseinnahmen vielmehr die steigende Befreiung des Einkommens aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von Abgaben und Steuern im Kontext der sogenannten Standortsicherung. So stiegen die Steuern und Abgaben auf das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit von 41 vH (1980) auf 47 vH (1994) an, während die Abgaben auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen von 22 vH (1980) auf 13 vH (1994) gefallen sind. Sicherlich muß bei der politischen Forderung nach höheren Abgaben für Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen beachtet werden, daß die Abgaben für soziale Sicherheit bei diesen Einkommen privat abgeführt werden – dies kann eine bestimmte Differenz der Abgabenlast recht-

fertigen; nicht zu begründen ist jedoch, daß sich der Abstand von 19 auf 34 Prozentpunkte erhöht hat. Würden die Abgaben auf Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen gegenwärtig 22 vH betragen, so wären dies 1995 staatliche Mehreinnahmen von etwas über 60 Mrd. DM, also bereits die Hälfte der Neuverschuldung des Jahres 1995 oder 1996. Wäre die Abgabenquote seit 1980 unverändert 22 vH gewesen, so hätten sich staatliche Mehreinnahmen in dieser Periode von kumuliert 380 Mrd. DM ergeben, was etwa 23 vH der Ende 1994 ausstehenden Staatsschuld (1.662 Mrd. DM) entspricht. Oder, um eine andere Bezugzahl zu nennen: Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte stieg von 469 Mrd. DM (1980) auf 1.662 Mrd. DM (1994) um 1.193 Mrd. DM. Bei kumulierten Mehreinnahmen von 380 Mrd. DM fiel die Verschuldung gegenwärtig um 32 vH niedriger aus.

Weiterhin sinken die öffentlichen Einnahmen, weil das mit Abgaben niedriger belastete Gewinneinkommen rascher steigt als das Lohn Einkommen. Die Summe beider Einkommen (brutto) ist von 1.140 Mrd. (1980) auf 2.209 Mrd. DM (1994) angestiegen, d.h. um 94 vH. Wären beide Einkommensarten mit derselben Rate gewachsen, so betrüge das Brutto lohn Einkommen 1994 1.674 Mrd. DM und das Bruttogewinneinkommen 535 Mrd. DM. Bei einer Belastung mit 47 vH (Brutto lohn Einkommen) und 22 vH (Bruttogewinneinkommen) hätten sich 1994 staatliche Mehreinnahmen von rd. 87 Mrd. DM ergeben. Kumulierte Größen können auch hier die Frage nach der Ursache der Staatsverschuldung weiter illustrieren. 1980 betrug der Anteil des Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit (zuzüglich der Sozialbeiträge der Arbeitgeber) rd. 76 vH des Volkseinkommens. Wäre dieser Anteil konstant geblieben und nicht (1994) auf 70 vH gesunken und wären diese Brutto lohn Einkommen mit jährlichen Abgaben so belastet worden, wie dies jeweils der Fall war, und wären weiter die Gewinneinkommen während der gesamten Periode durchgängig mit 22 vH belastet worden, so hätten sich kumuliert staatliche Mehreinnahmen (Steuern und Sozialabgaben) von 615 Mrd. DM in der Periode 1980-94 ergeben. Dies sind 52 vH der Schuldenzu-

nahme der öffentlichen Haushalte von 1980 bis 1994. Aber damit ist der gesamte Effekt, der sich aus einer anderen Abgabepolitik und Verteilung ergeben hätte, noch nicht vollständig beschrieben. Denn steigt der Anteil des Brutto lohn Einkommens am Volkseinkommen, so steigen die Konsumausgaben. Dies ist wegen der unterschiedlichen Sparquoten dann besonders ausgeprägt, wenn zu Lasten hoher Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen und zugunsten niedriger Lohn- bzw. Sozialeinkommen umverteilt wird. Mit zusätzlichen Konsumausgaben von 10 Mrd. DM auf der Basis der 94er Werte kann gerechnet werden, wenn sich die Verteilung um einen Prozentpunkt zugunsten der Lohn Einkommen verschiebt und die Differenz in der Sparquote zwischen den begünstigten und den benachteiligten Einkommen rd. 27 Prozentpunkte beträgt. Zu betonen ist, daß diese zusätzlichen Konsumausgaben Multiplikatoreffekte auslösen, so daß hierdurch ein Wachstum des BIP von 15 bis 20 Mrd. DM hervorgerufen wird.

Mit anderen Worten: Die hohen Staatsdefizite sind zu einem sehr großen Teil eine Frage der Verteilungspolitik – einmal im Rahmen der Abgabensätze und zum anderen durch die unzureichenden realen Lohnsteigerungen, die – wie die Tabelle zeigt – im Durchschnitt der Jahre 1980-94 deutlich unter der Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität liegen. Das Spiegelbild dieser Entwicklung ist die hohe Geldvermögensbildung eines Teils der privaten Haushalte: Der Fiskus verzichtet auf Einnahmen, es entstehen Defizite, die durch das vermehrte verfügbare Einkommen bestimmter Haushaltsgruppen in Form von Geldvermögensbildung finanziert werden. Die Verzinsung der Staatsschuld wird – wie der gesamte Haushalt – zunehmend durch eine steigende Belastung der Einkommen aus unselbständiger Arbeit finanziert.

Wenn von unzureichenden Steuereinnahmen und hohen Defiziten die Rede ist, sollte die Steuerhinterziehung nicht unerwähnt bleiben. Im DIW-Wochenbericht 26/27-93 heißt es: "Offensichtlich werden in erheblichem Umfang Einkünfte gegenüber dem Finanzamt unterschlagen, insbesondere im gewerblichen Bereich. Während im Jahre 1986 (für das die

letzte Steuerstatistik vorliegt) dem Fiskus die Brutto Lohn- und -gehaltssumme zu über 90 vH gemeldet wurde, betrug der Anteil der deklarierten Einkünfte aus Gewerbebetrieb, Land- und Forstwirtschaft sowie selbständiger Arbeit an den Bruttoeinkünften aus Unternehmertätigkeit und Vermögen lediglich 55 vH. Dieser Wert lag Anfang der achtziger Jahre noch bei weit über 60 vH. Bei einer marginalen Ertragsteuerbelastung der Unternehmensgewinne von 40 vH brächte eine Verbesserung der Erfassungsquote um nur einen Prozentpunkt zusätzliche Einnahmen in Höhe von 2,5 Mrd. DM."

Würden die Finanzämter wie bei der Lohn- und Gehaltssumme ebenfalls 90 vH der Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erfassen, so lägen die fiskalischen Mehreinnahmen zu Beginn der 90er Jahre jährlich – unterstellt einen Grenzsteuersatz von 40 vH – bei 87,5 Mrd. DM. (Dieser Betrag ist jedoch nicht den oben dargestellten fiskalischen Mehreinnahmen hinzuzurechnen: Die Minderbelastung der Gewinneinkommen erklärt sich zu einem Teil aus dieser Steuerhinterziehung.) Deutlich daran wird zweierlei: Erstens wird die Mißbrauchsdebatte am falschen Ort geführt (wie hoch ist der maximal unterstellbare Sozialmißbrauch?), und zweitens wirft es ein Licht auf das politische Selbstverständnis der Gewaltenteilung, wenn die Legislative Steuergesetze beschließt, die die Exekutive (die Finanzverwaltung) nicht ausführt. Wie ernst nimmt sich der Deutsche Bundestag?

Die dargestellten Gründe für die steigende Staatsverschuldung informieren zugleich darüber, wie die öffentlichen Haushalte konsolidiert werden können: Maßnahmen gegen die Steuerhinterziehung, keine legale steuerliche Entlastung der Gewinneinkommen, Einkommenspolitik zugunsten der Lohn-einkommen. Eine solche Politik dämpft die Realinvestitionen nicht, wie auch umgekehrt die anhaltende steuerliche Entlastung der Gewinne die Investitionen nicht erhöht hat. Der Effekt dieser Steuerentlastung hat vielmehr darin bestanden, via Geldvermögensbildung die öffentlichen Defizite zu finanzieren. Die Geldvermögensbildung hat dagegen nicht einer Kreditfinanzierung zusätzlicher Investitionen gedient.

## 2. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit - der Sozialstaat in der Zerreißprobe

Auf die steigende und sich verfestigende Massenarbeitslosigkeit sowie die damit einhergehende Zunahme sozialer Risiken und sozialstaatlichen Interventionsbedarfs reagiert die Bundesregierung mit verstärktem Sozialabbau. Auf der „Tagesordnung sozialer Demontage“ stehen weitere Einschnitte bei der Sozialhilfe, gravierende Kürzungen bei der Arbeitslosen-hilfe (Alhi), die Abschaffung des heutigen Arbeitslosen-Altersruhegeldes, eine „General-Reform“ des Arbeitsförderungsgesetzes sowie der Gesundheits-„Reform“ x-ter Teil. Die Ergebnisse der Kanzlerrunde vom Januar 1996 und das wenig später zusammen mit dem Jahreswirtschaftsbericht verkündete „Aktionsprogramm für Investitionen und Arbeitsplätze“ setzen den Sozialstaat – unter Einbindung der Gewerkschaften – einem zusätzlichen massiven Druck aus. Das Vorhaben, die Staatsquote und die gesamtwirtschaftliche Abgabenquote bis zum Jahre 2000 deutlich zu senken, ist gleichbedeutend mit einem riesigen Demontageprogramm. Allein die Rückführung des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in den kommenden Jahren auf unter 40 vH würde nach heutigem Stand jährliche Einsparungen im Sozialbereich von über 30 Mrd. DM erforderlich machen. Hier liefert auch die immer wieder thematisierte Steuerfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Ausgaben der Sozialversicherung keinen Ausweg mehr, da diese Option u.a. einer Senkung der Abgabenquote zuwider liefe.

Auch wenn es den Bonner Paketen und Absichten vordergründig um ein gemeinsames Ziel geht, nämlich „Sparen“ oder „Konsolidieren“ in den je einzelnen öffentlichen und Sozialversicherungs-Haushalten, so kann doch die Politik des

Sozialabbau längst nicht mehr auf diesen Aspekt reduziert werden. Erst recht geht es in den arbeitsmarktrelevanten Politikbereichen nicht etwa darum, daß Arbeitslosigkeit sinkt, sondern darum, daß Massenarbeitslosigkeit wirkt. Die Stichworte lauten: untertarifliche Entlohnung in öffentlich geförderter Beschäftigung, Billiglöhne auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt und Arbeitspflicht. Die kontinuierliche Kürzung der finanziellen Unterstützung bei Arbeitslosigkeit sowie die drastische Ausweitung und Verschärfung disziplinarischer Instrumente – wie Sperrzeittatbestände und Zumutbarkeitskriterien – dienen der Forcierung dieser Entwicklung.

Deshalb betrifft die Politik des Sozialabbau eben nicht ausschließlich die Arbeitslosen, sondern auch und gerade die beschäftigten ArbeitnehmerInnen. Die Angriffe seitens der Arbeitgeberverbände und der marktradikalen Politik auf die tarifierten Lohn- und Gehaltsstrukturen sowie auf das Entgeltniveau werden auf diese Weise staatlicherseits flankiert. Damit aber wird die „Meßlatte“ für die von Bonn anvisierten weiteren Einkommensdifferenzierungen bei Sozial- und Arbeitslosenhilfe – nämlich tarifizierte Normalarbeit – selbst zur Dispositionsmasse; zunächst im unteren Bereich, mittelfristig aber grundsätzlich.

## 2.1 Die „Reform“ der Sozialhilfe

Ziel der geplanten Bonner Sozialhilfe-„Reform“ ist nicht etwa die merkbliche Reduzierung des seit Jahren explosionsartig zunehmenden Verarmungsrisikos, sondern die Senkung des bislang anerkannten gesellschaftlichen Existenzminimums. Das schafft Raum für weiteren Sozialabbau in den vorgelagerten Sicherungsbereichen – vor allem in der Arbeitslosenversicherung –, aber auch für eine Senkung der Arbeitsentgelte (zunächst) im unteren Lohnbereich bzw. für die Etablierung von (nicht tarifierten) Niedriglöhnen.

*Abschied vom „Bedarfsdeckungsprinzip und ähnlichem Käse“ (Seehofer)*

Laufende Leistungen zum Lebensunterhalt werden u.a. nach Regelsätzen gewährt. Von Mitte 1993 bis Mitte 1996 ist deren jährliche Anpassung ohnehin aufgrund der vorausgegangenen Spargesetzgebung auf Werte unterhalb der Preissteigerungsrate gedeckelt. Von 1996 bis 1999 sollen weitere Dekkelungen Platz greifen: Die Regelsätze dürfen dann maximal im Umfang der Nettolohnentwicklung in den alten Bundesländern erhöht werden; 1995 wären dies 0,27 vH gewesen. Ab 1999 soll eine neue Regelsatzformel das erst 1990 neu eingeführte – und 1993 wieder ausgesetzte – Statistikmodell zur Regelsatzermittlung ersetzen. Vor dem Hintergrund einer weiteren Ausdifferenzierung der Einkommen – vor allem angesichts der Verbreiterung des Bereiches von nach unten flexiblen Niedriglöhnen – führt die geplante Regelsatzformel mit ihren drei Elementen (Anpassung an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten sowie an den Stand und die Entwicklung der Nettoeinkommen und des Verbraucherverhaltens) nicht zur Bindung des Existenzminimums an den Lebensstandard der Gesellschaft, sondern nur an den (fallenden) Lebensstandard ihres unter(st)en Teils. Die endgültige Abkehr vom Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe wäre damit besiegelt.

### *Verschärfung des Lohnabstandsgebots*

Seit Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) 1962 kennt die Sozialhilfe ein sog. Lohnabstandsgebot; mit ihm soll bei der Regelsatzfestsetzung verhindert werden, daß der Regelbedarf der Sozialhilfe zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt als der Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Das Lohnabstandsgebot ist Ausdruck des Widerspruchs zwischen Bedarfsorientierung einerseits und den über den Markt bestimmten „Leistungseinkommen“ andererseits. Wer aber



die Bedarfsorientierung als Prinzip des untersten sozialen Netzes ernst nimmt, der kann nicht gleichzeitig für ein Lohnabstandsgebot plädieren; beides paßt nicht zusammen. Vor dem Hintergrund einer abstrusen Debatte um den fehlenden Arbeitsanreiz infolge eines vermeintlich zu geringen Abstandes zwischen unteren Nettoeinkommen einerseits und öffentlichen Sozialtransfers andererseits wurde das Lohnabstandsgebot in jüngster Vergangenheit mehrfach geändert und restriktiver gefaßt. Für die Festsetzung der Regelsätze waren diese Änderungen allerdings bislang ohne praktische Relevanz, weil deren Anpassung ohnehin von Mitte 1993 bis Mitte 1996 gesetzlich gedeckelt ist.

Die abermalige Änderung soll erstmals im Jahre 1999 zum Zuge kommen. Als für die Einhaltung des Lohnabstandsgebots maßgebliche Referenz-Haushalte auf seiten der Lohn- bzw. Sozialhilfeempfänger werden solche von Ehepaaren mit drei Kindern und – im Falle des Lohnempfängers – einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten festgelegt. Zwischen den so berechneten Modell-Einkommen der Referenz-Haushalte muß ab 1999 ein Abstand von mindestens 15 vH bei den Regelsatzfestsetzungen gewährleistet sein.

Die Neuregelung des Lohnabstandsgebots führt unter dem Strich zu einer (relativen, evtl. aber auch absoluten) Absenkung der Regelsatzsumme für ein Ehepaar mit drei Kindern. Da der Eck-Regelsatz, von dem aus sich alle Regelsätze von Hilfeempfängern bemessen, nur so hoch festgesetzt werden darf, daß das Abstandsgebot gewährleistet bleibt, wird das disponible Einkommen aller Bedarfsgemeinschaften, ohne Rücksicht auf die Zahl ihrer Mitglieder, eingeschränkt. Der Lohnabstand bei Ein- bis Vier-Personen-Haushalten von Sozialhilfebedürftigen würde somit auch aus diesem Grunde weit mehr als 15 vH betragen.

Damit aber liegt das sehr viel grundsätzlichere Problem des Lohnabstandsgebots bei den für den Vergleich heranzuziehenden Referenz-Haushalten: Das Ehepaar mit drei Kindern und einem alleinverdienenden Vollzeitbeschäftigten in unteren Lohn- bzw. Gehaltsgruppen ist ein statistischer Exot,

dem für die soziale Wirklichkeit keinerlei repräsentative Bedeutung zukommt. Und auch auf seiten der Sozialhilfeempfänger stellen Ehepaare mit drei oder mehr Kindern nicht einmal 4 vH aller Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt. Der Einkommensvergleich von „Randgruppen“ unter den Erwerbstätigen wie auch unter den Sozialhilfeempfängern wird damit zum Maßstab der Regelsatzbestimmung aller Hilfebedürftigen. Hier ist nicht die vorgebliche Arbeitsanreizstärkung, sondern die (relative) Senkung des Existenzminimums Leitmotiv Bonner Sozialhilfepolitik.

#### *„Hilfe zur Arbeit“ – Arbeitspflicht, Billiglöhne, Pflichtarbeit*

Als das BSHG Anfang der 60er Jahre – bei einer Arbeitslosenquote von 0,7 vH (1962) – in Kraft trat, war die „Hilfe zur Arbeit“ (Paragraphen 18 bis 20 BSHG) als Einzelfallhilfe für diejenigen angelegt, die auch bei Vollbeschäftigung nicht ohne weiteres ins Erwerbsleben integrierbar sein würden. Im Vordergrund der Hilfe zur Arbeit stand daher das personenbezogene, rehabilitative und auch sozialpädagogische Verständnis dieser Hilfemaßnahmen. Wegen des Nachrangs der Sozialhilfe hat der Hilfesuchende zur Bestreitung des Lebensunterhalts zunächst seine Arbeitskraft einzusetzen; im Weigerungsfalle – bei Ablehnung sog. zumutbarer Arbeit bzw. Arbeitsgelegenheit (Gemeinschaftsarbeiten) – treffen ihn Sanktionen in Form von Leistungskürzungen. Bestehen trotz Arbeitsbereitschaft Vermittlungsschwierigkeiten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, so sollen vom Sozialhilfeträger Ersatzarbeitsplätze/Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden, die für eine bessere Eingliederung des Hilfesuchenden in den Arbeitsmarkt geeignet sind.

Die Bundesregierung sieht die gesetzliche Festschreibung bzw. den Ausbau mehrerer Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme von Sozialhilfeempfängern auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt vor. So etwa Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse an Arbeitgeber, Maßnahmen zur berufli-

chen Qualifikation, befristete Lohnzuschüsse bei Aufnahme einer Billiglohnstätigkeit sowie eine sog. Arbeitnehmerhilfe in Fällen befristeter Saisonarbeit. So sinnvoll und notwendig eine stärkere Verzahnung zwischen Sozialhilfe und Arbeitsmarktpolitik ist, so prekär ist und bleibt deren Finanzierungsgrundlage. Im Jahre 1993 unterhielten Städte und Gemeinden für rund 120.000 arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen Beschäftigungsmöglichkeiten nach BSHG. Hier aber stoßen viele Sozialhilfeträger inzwischen an logistische, infrastrukturelle und finanzielle Grenzen; sie können keine Arbeitsamtsfunktionen übernehmen. Und auch die Kosten für die Arbeitsmarktpolitik müssen von der Bundesanstalt für Arbeit (BA) bzw. vom Bund getragen werden, denn die Sozialhilfe ist finanziell völlig überfordert, zumal Städte und Gemeinden alleine schon aufgrund der Kostenverschiebungen der Massenarbeitslosigkeit durch den Bund in Milliardenhöhe belastet werden. Die Einbeziehung arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen in arbeitsfördernde Maßnahmen ist zweifellos überfällig; seit langem sind viele der arbeitslosen Hilfebedürftigen aus dem Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung völlig ausgegrenzt und erfüllen damit in der Regel nicht mehr die Fördervoraussetzungen etwa für ABM oder FuU-Maßnahmen nach dem AFG. Die Bonner Sozialhilfepolitik wird diesen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen allerdings in keiner Weise gerecht, sie bestätigt vielmehr die Befürchtung, daß die „Hilfe zur Arbeit“ zu einem je nach Arbeitsmarktlage flexiblen Druckinstrument in Richtung Billiglöhne bzw. zur Leistungskürzung instrumentalisiert werden soll.

– So ist beispielsweise – mit dem Ziel einer finanziellen Arbeitsanreizstärkung – ein monatlicher Zuschuß des Sozialhilfeträgers an den arbeitslosen Hilfeempfänger vorgesehen, wenn dieser eine Tätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt aufnimmt. Der Zuschuß kann bis zur Dauer von sechs Monaten und bei Aufnahme einer Vollzeiterwerbstätigkeit im ersten Monat bis zur Höhe des Eck-Regelsatzes festgesetzt werden; er soll monatlich gemindert werden. Dieser Zuschuß

zielt unzweifelhaft auf die Akzeptanzerhöhung gerade auch niedrig entlohnter Beschäftigung (Billiglöhne). Bei Aufnahme einer Vollzeiterwerbstätigkeit und maximalem – allerdings degressivem – Zuschuß über sechs Monate bewirkt die neue Regelung eine Erhöhung des verfügbaren Einkommens um maximal knapp 1.900 DM für die gesamte Zuschußdauer. Eine merkliche Verbesserung der finanziellen Situation ist folglich auf die erste Zeit der Arbeitsaufnahme beschränkt. Damit werden Billiglöhne zumindest vorübergehend akzeptabel.

– Bei Aufnahme einer vorübergehenden Beschäftigung, die nach ihrer Eigenart auf längstens drei Monate befristet ist (Saisonbeschäftigung), kann vom Sozialhilfeträger eine sog. Arbeitnehmerhilfe von bis zu 25 DM (arbeits-)täglich gewährt werden. Voraussetzung ist, daß sich die Arbeitszeit auf mindestens 36 Stunden/Woche bzw. 6 Stunden/Tag beläuft. Diesem Instrument geht es allerdings keineswegs um eine (Wieder-)Eingliederung von Hilfeempfängern in den allgemeinen Arbeitsmarkt; hierfür ist die Arbeitnehmerhilfe von ihrer Anlage her („Ernteeinsätze“) gar nicht geeignet. Im Gegenteil: Gesetzlich Vorschub geleistet wird damit der (Wieder-)Einführung der Tagelöhnerie. Im Vordergrund steht, wie es der Begründungstext formulierte, „Anreize für jede Art von Beschäftigung zu schaffen“. Ziel ist eindeutig die Verschärfung des formal-rechtlichen Drucks zur Annahme von Billiglohnstätigkeiten mit auch ansonsten erheblich belastenden Arbeitsbedingungen. Von „Hilfe zur Arbeit“ kann in diesem Zusammenhang keine Rede sein.

Lehnt der Hilfeempfänger es ab, diesen Maßnahmen nachzukommen, wird sein Regelsatz in einer ersten Stufe um 25 vH gekürzt. Läßt er sich andererseits z.B. auf eine zunächst bezuschußte Billiglohnstätigkeit ein, kann er diese auch nach sechs Monaten nicht ohne negative Sanktionen wieder aufgeben. Denn löst er dieses Beschäftigungsverhältnis später ohne wichtigen Grund – niedrige Entlohnung alleine ist kein wichtiger Grund –, wird ihm die Sozialhilfe für bis zu zwölf Wochen auf das zum Lebensunterhalt Unerläßliche gekürzt.

Insgesamt läuft die Sozialhilfepolitik des Bundes darauf hinaus, das bei Arbeitslosigkeit bislang im Rahmen des BSHG garantierte Existenzminimum möglichst soweit nach unten zu drücken, bis die sozialhilfebedürftigen Arbeitslosen aus materiellen Gründen – des schlichten Überlebens willen – gezwungen sind, jedwede Arbeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt anzunehmen.

## 2.2 Die „Reform“ der Arbeitslosenhilfe

„Ein Ingenieur, der vor zehn Jahren einen Spitzenlohn empfangen hat, dann arbeitslos geworden ist, der kann ja nicht noch in 20 Jahren Arbeitslosenhilfegeld bekommen, das an seinem ehemaligen Spitzenlohn gemessen wird.“ (Norbert Blüm lt. Frankfurter Rundschau vom 13.7.1995)

Unerheblich, daß die Statistik der BA keinen einzigen Fall kennt, in dem ein Spitzenverdiener seit 30 Jahren im Alhi-Bezug steht. Denn wieder einmal soll der Zweck, nämlich die generelle Kürzung der Arbeitslosenhilfe, das demagogische Mittel heiligen. Verharmlost werden die Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit, ignoriert werden die schon heute nach längerer Arbeitslosigkeit rigiden Zumutbarkeitskriterien des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und vertuscht wird, daß das Bonner Vorhaben nicht so sehr auf die populistisch in den Vordergrund gestellten Spitzenverdiener als vielmehr auf die Masse der Durchschnitts- und Niedrigverdiener zielt, die auf die ohnehin nur karge Alhi angewiesen sind.

*Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe und Absenkung des Bemessungsentgelts*

Das AFG kennt zwei Formen der bedürftigkeitsabhängigen Arbeitslosenhilfe: die sogenannte Anschluß-Alhi, die im

Anschluß an den Bezug von Arbeitslosengeld (Alg) gewährt wird, und die sogenannte originäre Alhi. Letztere kommt u.a. für jenen Personenkreis in Betracht, der die Anwartschaftsvoraussetzungen (Beitragszeiten) für den Bezug von Alg nicht erfüllt, wohl aber mindestens 150 Tage in einer beitragspflichtigen Beschäftigung gestanden hat. Die originäre Alhi wurde erst Anfang 1994 von der Bezugsdauer her auf maximal ein Jahr reduziert und soll jetzt völlig entfallen.

Die Höhe der Anschluß-Alhi richtet sich künftig nicht mehr nach dem vormals bezogenen Arbeitsentgelt, sondern danach, welches Entgelt der Alhi-Bezieher unter aktuellen Bedingungen noch erzielen könnte („Marktwert“). Dieses sogenannte Bemessungsentgelt, also das der Alhi-Berechnung zugrundegelegte frühere Bruttoarbeitsentgelt, wird in Zukunft jährlich pauschal um 3 vH gekürzt.

*Schnellstmögliche Verrentung älterer Langzeitarbeitsloser*

Ältere Arbeitnehmer, die innerhalb der letzten eineinhalb Jahre mindestens 52 Wochen arbeitslos waren, können bislang in der Regel mit vollendetem 60. Lebensjahr Altersrente beziehen, sie müssen sich aber nicht verrenten lassen. Dies soll sich jetzt ändern: Wer als Alhi-Empfänger die Voraussetzungen für den Bezug einer Altersrente erfüllt, soll seitens der Arbeitsämter verpflichtet werden, diese auch in Anspruch zu nehmen. Wer als Arbeitsloser dieser Verpflichtung nicht nachkommt, der erhält keine Leistungen mehr, für den ruht der Alhi-Anspruch. Zeiten des Bezugs von Alhi sind sog. rentenrechtliche Zeiten; wer also aus der Alhi heraus vorzeitig in Rente gezwungen wird, dem gehen auch rentenrechtliche Zeiten verloren, dessen Rente fällt niedriger aus.

*Ernteeinsätze für Alhi-Empfänger*

Schon im Rahmen der Auseinandersetzungen um das so ge-

nannte Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 (BeschfG 1994) hatten die Bonner Regierungsfractionen die Einführung einer sogenannten Saisonarbeitnehmerhilfe ins AFG vorgesehen. Sie sollte bei einer Saisonbeschäftigung von Alhi-Empfängern („Ernteeinsätze“) für jeden mindestens 6-stündigen Arbeitstag 25 DM betragen. Die Realisierung des Vorhabens scheiterte Mitte 1994 allerdings im Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat.

Im Duett mit seinem Christenbruder Seehofer greift Blüm dieses Vorhaben jetzt wieder auf. Über einen steuerfreien Lohnzuschuß (aus Mitteln des Bundeshaushalts) sollen vor allem für jüngere Arbeitslose „Anreize zur Übernahme auch geringer bezahlter und befristeter Arbeiten“ geschaffen werden, so hieß es in einer Pressemitteilung des BMA vom Juli 1995. Was dort so eingängig formuliert wurde, ist bei genauerem Hinsehen nichts anderes als eine zusätzliche Disziplinierung von Alhi-Empfängern und ein weiterer Schritt zur Installierung eines staatlich geförderten Niedriglohnssektors. Bislang war Alhi-Bezieher nämlich eine Beschäftigung, deren gesamtes Nettoarbeitsentgelt den Alhi-Betrag unterschritt, nicht zumutbar; wer eine solche Beschäftigung ablehnte, dem konnte auch keine Sperrzeit aufs Auge gedrückt werden. Die Aufstockung durch die Arbeitnehmerhilfe aber macht Billiglöhne im Saisongewerbe jetzt „zumutbarkeitsgerecht“ und „sperrzeitfähig“. Und wer zweimal eine zumutbare Beschäftigung ablehnt, der hat keinen Anspruch mehr auf Alhi. Befristete Saisonbeschäftigungen sind alles andere als ein geeignetes Instrument zur Reintegration von Arbeitslosen in den allgemeinen Arbeitsmarkt, und das ist entgegen anders lautenden Beteuerungen auch gar nicht ihr Ziel.

#### *ABM und produktive Arbeitsförderung*

In allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) können künftig grundsätzlich nur noch Langzeitarbeitslose zugewiesen werden. Ein auf den ersten Blick sozial- und ar-

beitsmarktpolitisch sinnvoller Schritt. Denn Zahl und Anteil der Langzeitarbeitslosen (gut ein Drittel aller Arbeitslosen) haben inzwischen ein besorgniserregendes Ausmaß angenommen. Zudem sehen sich Langzeitarbeitslose in der Regel mit überdurchschnittlichen Vermittlungsschwierigkeiten konfrontiert, so daß sie arbeitsmarktpolitisch einer besonders intensiven Förderung bedürfen.

Allerdings: Was hier als sinnvolle, arbeitsmarktpolitisch motivierte Neuregelung erscheint, erweist sich bei näherem Hinsehen nur als weitere sozialpolitisch verklärte Sparmaßnahme zugunsten des Bundeshaushalts. ABM werden aus dem Beitragsaufkommen der BA finanziert. Langzeitarbeitslose erhalten, sofern sie nicht zum Personenkreis der älteren Arbeitnehmer zählen, in der Regel kein Arbeitslosengeld mehr, sondern Arbeitslosenhilfe. Wenn also künftig – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nur noch Langzeitarbeitslose in ABM zugewiesen werden dürfen, dann spart der Bundeshaushalt im entsprechenden Umfang Alhi-Zahlungen ein.

Bezogen auf das Instrumentarium der produktiven Arbeitsförderung (Paragraphen 242s, 249h AFG) sieht Blüm für die Zukunft eine feste Mindest-Quote für Alhi-Empfänger vor: Ihr Anteil an den von den Arbeitsämtern in diese Maßnahmen insgesamt zugewiesenen Arbeitslosen muß mindestens dem Anteil der Alhi-Empfänger an allen Lohnersatzleistungsempfängern der BA (Arbeitslosengeld plus Arbeitslosenhilfe) entsprechen. Da der Finanzierungsanteil des Bundes an diesen Maßnahmen pro Kopf geringer ist als seine durchschnittlichen pro-Kopf-Aufwendungen für Alhi, wird auch hier wieder ein Sparreservoir für den Bundeshaushalt aufgetan. Solche Politik hat insgesamt viel mit Verschiebepolitik und wenig mit stringenter Arbeitsmarktpolitik zu tun.

## 2.3 Die Abschaffung des Arbeitslosen-Altersruhegeldes

Der Bundesarbeitsminister hat errechnet, daß die sogenannte Vorruhestandspraxis der Betriebe je 100.000 Betroffene gegenwärtig 23,7 Mrd. DM kostete; davon entfielen auf die

Arbeitslosenversicherung	9,2 Mrd. DM,
Rentenversicherung	12,7 Mrd. DM,
Unternehmen	1,8 Mrd. DM.

Bei dieser Modellrechnung ist unterstellt, daß die Betroffenen ansonsten erst mit Vollendung des 63. Lebensjahres Altersruhegeld bezögen, also gut fünf Jahre länger erwerbstätig blieben als bei Inanspruchnahme der heutigen „57-4/12“-Regelung.

Unberücksichtigt lassen derartige Rechnungen allerdings u.a., daß bei Abschaffung des Arbeitslosen-Altersruhegeldes an Stelle der Älteren in den meisten Fällen Jüngere in Arbeitslosigkeit gedrängt oder belassen würden. Gesamtfiskalische Kostenrechnungen der betrieblichen Vorruhestands-Praxis liegen aber bislang nicht vor, – wie im übrigen auch nicht statistisch ausgewiesen wird, wieviele der älteren Arbeitslosen tatsächlich über derartige betriebliche Regelungen jährlich in Arbeitslosigkeit zugehen bzw. derzeit im Arbeitslosenbestand sind.

### *Steigende Frühverrentungszahlen sind einheitsbedingt*

Die „politische Botschaft“ der BMA-Rechnung hebt vor allem auf den vergleichsweise geringen originären Beitrag ab, den hiernach die Unternehmen an den Gesamtkosten der Vorruhestands-Regelung zu tragen haben. Dieser Aspekt ist nicht unerheblich; eine stärkere kostenmäßige Haftung der Unternehmen für all die Fälle, in denen sie sich „überzähligen“ Personals auf Kosten der Sozialversicherung entledigen, ist überfällig. Die teilweise massive politische Kritik am

Verhalten der Betriebe in Sachen Vorruhestand seitens der Bundesregierung wirkt allerdings deshalb so unglaublich, weil umgekehrt in all den Fällen keine Klagen über die Kosten für den Sozialstaat zu hören sind, in denen sich Unternehmen mittels Entlassung jüngerer Arbeitnehmer zu Lasten der Arbeitslosenversicherung sanieren. Gerade die Entwicklung beim Arbeitslosen-Altersruhegeld ist ein Paradebeispiel dafür, wie die Politik der Bundesregierung zunächst ihrerseits „Sachzwänge“ schafft, um darauf dann mit Sozialabbau zu reagieren.

Die Bedeutung der Altersruhegelder wegen Arbeitslosigkeit hat seit den 70er Jahren stetig zugenommen. Berücksichtigt man allerdings die diesem Trend vorgelagerte Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, so weisen die Anteilswerte eine vergleichsweise hohe Stabilität aus. Dies galt bis zum Jahre 1992; seither hat sich die Entwicklung in der Tat drastisch verschärft. Der rapide Anstieg der Arbeitslosigkeit im Gefolge des Transformationsprozesses in den neuen Ländern, die Übertragung des westdeutschen Rentenrechts (Sozialgesetzbuch, Sechstes Buch – SGB VI) auf die neuen Bundesländer und rechtliche Änderungen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) kommen hier zusammen. Alle drei Faktoren führen dazu, daß das Rentenzugangsgeschehen in den neuen Ländern inzwischen von der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit bestimmt wird. Ihr Anteil an allen Versichertenrenten-Zugängen ist nach rund 10 vH in den Jahren 1992/93 und gut 27 vH in 1994 auf etwa 42 vH im vergangenen Kalenderjahr gestiegen. Vor diesem Hintergrund aber erscheint der mißbrauchsverdächtige „Trend zum Vorruhestand“ in einem etwas anderen Licht.

Zunächst ist der Zugang an Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit um weibliche Versicherte zu bereinigen; auf Frauen entfielen 1994 rund 14.400 der insgesamt knapp 204.000 Zugänge. Die Anspruchsvoraussetzungen für Altersrenten wegen Arbeitslosigkeit und Altersrenten für Frauen mit 60 Jahren unterscheiden sich nämlich nur marginal.

Vergleichbares gilt bei einer seriösen Beurteilung auch hin-

sichtlich des Rentenzugangs männlicher Versicherter in den neuen Bundesländern; auf sie entfielen 1994 rund 90.600 der knapp 204.000 Zugänge an Arbeitslosen-Altersruhegeld. Dieser Zugang ist zum weit überwiegenden Teil Folge des bis Ende 1992 möglichen Zugangs in den Bezug von Altersübergangsgeld (Alüg). Politisches Ziel dieser auf den Einigungsvertrag zurückgehenden Lohnersatzleistung für Ältere war es, über deren einigermaßen soziale Absicherung bis zum vorzeitigen Rentenbezug den Arbeitsmarkt zu entlasten. Denn entgegen allen späteren Beteuerungen war den politischen Akteuren bereits vor Inkrafttreten der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 klar, „daß mit Einführung der Westwährung die DDR-Betriebe schlagartig nicht mehr konkurrenzfähig sein würden. Wir konnten uns auch ausmalen, in welcher dramatischer Weise dieser Eingriff sichtbar würde“ (W. Schäuble, Der Vertrag, 1991, S. 99). Diese Politik schlägt sich jetzt zeitverzögert in entsprechend deutlich steigenden Rentenzugängen nieder. Eine Entwicklung, die von Anfang an absehbar und politisch auch so gewollt war; die hierfür anfallenden Mehraufwendungen sind demnach eindeutig notwendige Kosten der deutschen Einheit.

Zwischen Ende 1993 und Mitte 1994 lief die maximale Alüg-Anspruchsdauer für jene Personen (hauptsächlich Männer) aus, die bis Mitte 1991 in den seinerzeit noch auf drei Jahre begrenzten Alüg-Bezug zugegangen waren; sie konnten/mußten bis spätestens Mitte 1994 Arbeitslosen-Altersruhegeld beziehen. Dies erklärt den Großteil des betreffenden Rentenzugangs im Jahre 1994. Schon nach dem Einigungsvertrag sollte das Alüg den anspruchsberechtigten Personenkreis lediglich bis zum frühestmöglichen Rentenbezug absichern. Dieser *Zwang zur Rente* wurde allerdings wegen Arbeitsüberlastung der Rentenversicherungsträger bis Ende 1994 ausgesetzt. Seither sind nun die Arbeitsämter verpflichtet, Alüg-Bezieher aufzufordern, Altersrente zu beantragen. Wer als Arbeitsloser dieser Aufforderung nicht nachkommt, dessen Alüg-Anspruch ruht. Als Folge dieser Regelung gin-

gen allerdings 1995 nicht nur die Alüg-Bezieher des Jahrgangs 1935 in Arbeitslosen-Altersruhegeld, sondern auch nahezu alle diejenigen Alüg-Empfänger, die bereits vor 1995 ihr 60. Lebensjahr vollendet hatten. Entsprechend hoch waren damit auch die betreffenden Rentenzugangszahlen im abgelaufenen Kalenderjahr.

Insgesamt reduziert sich somit das *Zuwachssproblem* bei den Neuzugängen in Arbeitslosen-Altersruhegeld im Jahre 1994 von 92.118 auf nur noch 19.009 Fälle; so hoch war der Zugangs-Zuwachs bei den *männlichen Versicherten in den alten Ländern* gegenüber 1993. Die restlichen 73.109 Fälle sind, von dem geringen Anteil der weiblichen Versicherten abgesehen, eindeutig Folge vorangegangener politischer Entscheidungen im Zusammenhang mit der Deutschen Einheit; sie liefern deshalb keine haltbare Begründung für die Abschaffung des Arbeitslosen-Altersruhegeldes und die gleichzeitige Durchsetzung massiver Rentenkürzungen. Dies gilt erst recht für den erwarteten Zugangs-Zuwachs 1995 in Höhe von etwa plus 86.000 Personen; lediglich rund 9.000 Fälle hiervon entfallen auf die alten, rund 77.000 Fälle hingegen auf die neuen Bundesländer. – Die öffentlich analysierten Ursachen steigender Frühverrentungszahlen („Altersverschrottung“ über Sozialpläne) gehen also mal wieder am Problem vorbei und liefern populistische Argumente zum weiteren Abbau des Sozialstaats.

#### *Anhebung der Altersgrenzen bedeutet Aufbau der Arbeitslosigkeit*

Mit dem Rentenreformgesetz (RRG 92) wurde die stufenweise Anhebung der Altersgrenzen beschlossen. Beginnend mit dem Jahr 2001 wird damit u.a. auch die Altersgrenze 60 für Arbeitslose schrittweise auf das vollendete 65. Lebensjahr heraufgesetzt. Ende des Jahres 2012 wird demnach das Arbeitslosen-Altersruhegeld und damit auch die Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs nach heutigem Recht endgültig abgeschafft sein. Geburtsjahrgänge ab November 1952

werden bis zum vollendeten 65. Lebensjahr auf einen Altersrentenbezug warten müssen. Zwar wird auch in Zukunft ein um bis zu maximal drei Jahre vorgezogener Rentenzugang möglich bleiben, der allerdings wäre verbunden mit versicherungstechnischen Rentenabschlägen in Höhe von 0,3 vH pro Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme; im Extremfall belief sich die Rentenkürzung damit auf 10,8 vH.

Was nach dem RRG 92 *abschließend* erst mit Ende des Jahres 2012 vorgesehen ist, soll im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ schon ab kommendem Jahr Platz greifen. In Verbindung mit der ebenfalls angekündigten Reduzierung der maximalen Alg-Bezugsdauer für Ältere und einer generellen Anrechnung von Abfindungen bzw. Sozialplanleistungen auf die Arbeitslosenunterstützung drohen damit weitere gravierende Leistungseinschnitte für die Betroffenen.

Kern der Sozialabbau-Pläne in der Rentenversicherung ist die möglichst rasche Durchsetzung von *Rentenkürzungen* für all diejenigen, die heute noch mit 60 Jahren Altersrente wegen Arbeitslosigkeit in Anspruch nehmen können. Ältere Arbeitslose hätten damit künftig mit 60 Jahren nur noch einen um 10,8 vH gekürzten Rentenanspruch. Um diesen Rentenverlust zu kompensieren, wie es das Blüm-Modell als großzügige Option anbietet, müßte für den Durchschnittsverdiener (West) nach heutigen Werten ein Rentenbeitragsvolumen (Arbeitnehmer- plus Arbeitgeberanteil) von insgesamt rund 45.000 DM aufgebracht werden – vom Arbeitgeber und/oder vom Versicherten selbst. Da aber die älteren Arbeitslosen kaum in der Lage sein dürften, auch nur annähernd einen solchen Betrag einzuzahlen, und damit statt dessen die Pro-Kopf-Kosten von Sozialplänen/Abfindungen steigen müßten, ist die vorgesehene Möglichkeit der Beitragsaufstockung zwecks Kompensation der Rentenkürzung reine Augenwischerei.

Die als Alternative vorgesehene (Wieder-)Einführung einer *Altersteilzeit-Regelung* für 55jährige und ältere Arbeitnehmer kann kein sozial- oder arbeitsmarktpolitisch akzeptabler Ersatz für die Streichung des Arbeitslosen-Altersruhegeldes

sein. Die Erfahrungen der Jahre 1989 bis 1992, als es schon einmal – damals als Ersatz für das abgelaufene Vorruhestandsgesetz von 1984 – eine vergleichbare Altersteilzeit-Regelung gab, belegen: Die Arbeitgeber sind selbst bei Erstattung der Mehrkosten durch die BA nicht bereit, eine entsprechende Zahl von Teilzeitarbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer zur Verfügung zu stellen und im Gegenzug Arbeitslose anzuheuern. Die Gesamtzahl der Erstattungen im Zeitraum 1989 bis 1992 belief sich nach Angaben der BA auf gerade 650 Fälle.

Die befristet für fünf Jahre vorgesehenen Zuschüsse der BA an die Arbeitgeber sollen bei diesen die folgenden Mehrkosten abdecken:

- die Aufstockung des Halbtags-Entgelts bei Altersteilzeit um 20 vH in Form eines steuer- und beitragsfreien Lohnkostenzuschusses,

- die Entrichtung aufstockender Rentenversicherungsbeiträge für die in Altersteilzeit Beschäftigten auf der Basis von mindestens 90 vH des früheren vollen Bruttoentgelts.

Dieser BA-Zuschuß soll in jenen Fällen gewährt werden, in denen die freiwerdenden Arbeitsplätze mit Arbeitslosen – insbesondere mit Lohnersatzleistungsbeziehern – besetzt oder Auszubildende übernommen werden. Über den Preis, den die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften zahlen müßten, um Arbeitgebern mittels Tarifvertrag oder evtl. Betriebsvereinbarung in quantitativ nennenswertem Umfang Teilzeitarbeitsplätze für Ältere – und zwar für eine Dauer von im Einzelfall mindestens fünf bis acht Jahren, nämlich bis zum vollendeten 60. bzw. 63. Lebensjahr – abzurufen, kann zur Zeit nur spekuliert werden.

Die vorgesehenen Kürzungen der Rente trafen vor allem jene älteren Langzeitarbeitslosen mit voller Wucht, die ohne finanzielle Rückendeckung durch Abfindungen oder aufstockende Sozialplanleistungen arbeitslos werden, – und das waren vom letztjährigen Arbeitslosen-Rentenzugang rund drei Viertel. Wenn sie keine Rentenabschläge in Kauf nehmen wollen, müssen sie weiter arbeitslos bleiben, und geraten damit – ebenso wie die künftig statt der weiterbeschäftigten

Älteren nicht (mehr) beschäftigten jüngeren Arbeitnehmer – unter die Knute der „reformierten“ Arbeitslosenhilfe und des in absehbarer Zeit rundumerneuerten AFG.

Statt jene Unternehmen, die hauptsächlich in den alten Ländern extensiv von der Vorruhestandspraxis Gebrauch machen, kostenmäßig stärker in die Pflicht zu nehmen, wird der Kampf gegen den „Vorruhestands-Mißbrauch“ mal wieder alleine von den Arbeitnehmern bezahlt. Heraufsetzung der Altersgrenzen bedeutet Aufbau der Arbeitslosigkeit. Dies war seinerzeit von Gewerkschaftsseite der wesentliche Kritikpunkt am RRG 92. Trefflicher als durch eine erzwungene Lebensarbeitszeitverlängerung lassen sich nämlich die Wirkungen der Wochenarbeitszeitverkürzung beschäftigungspolitisch kaum konterkarieren. Zu einem anderen Ergebnis kommt nur, wer den „Blüm-Trick“ anwendet und die Arbeitslosigkeit ausklammert.

*Die Pflegeversicherung – „... schon ganz ein Kind der Umbau-Debatte ...“*

In der Bundesrepublik leben derzeit etwa 1,65 Millionen Pflegebedürftige, die zum überwiegenden Teil häuslich versorgt werden, zum Teil aber auch in stationären Einrichtungen untergebracht sind. Rund 660.000 von ihnen (266.681 bei häuslicher und 394.012 bei stationärer Versorgung) bezogen im Verlauf des Jahres 1993 im Gesamtumfang von über 16 Mrd. DM Leistungen als Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Dieser Umstand und die demographisch bedingte Zunahme von Pflegebedürftigen ließen es schon seit langem geboten erscheinen, das Pflegerisiko eigenständig abzusichern. Wenngleich sich bereits zu Beginn der 80er Jahre eine sozialversicherungsrechtliche Lösung abzeichnete, wurden erst mit dem Gesundheitsreformgesetz von 1989 auch tatsächlich entsprechende Regelungen kodifiziert. Eine konsequente Weiterentwicklung des bis dahin Erreichten unterblieb jedoch zunächst, nicht zuletzt

wegen der ideologisch geführten Sozialstaatsdebatte. Die Pflegeversicherung wurde zum symbolischen Ort der Auseinandersetzung um die zukünftige Gesellschaftsentwicklung. Die hieraus resultierenden Kontroversen spiegeln sich überdeutlich in der „Janusköpfigkeit“ des schließlich verabschiedeten und zum 1.1.1995 in Kraft getretenen Pflegeversicherungsgesetzes (PflVG) wider. Einerseits kam es prinzipiell zur Etablierung einer neuen Sozialversicherung, die die vielfältigen Erfordernisse der Pflegesituation und die Lebenslagen von Pflegebedürftigen durch einen differenzierten Leistungskatalog berücksichtigt, andererseits entsprechen die Leistungsniveaus aufgrund ihrer bedarfswidrigen Deckelung und Kontingentierung oft nicht den faktischen Erfordernissen der Pflege. Letzteres gilt insbesondere hinsichtlich der häuslichen Pflege von Schwer- und Schwerstpflegebedürftigen sowie bei stationärer Versorgung (hier vor allem dann, wenn der Pflegebedürftige einen erheblichen Pflegebedarf aufweist und/oder die sog. Hotelkosten für Unterkunft und Verpflegung nicht selbst tragen kann). Die hier besonders sichtbar werdende Konzeption der Hilfen nach dem PflVG, die lediglich Zuschüsse gewähren wollen, führt schließlich dazu, daß sich an den materiellen Lebensbedingungen von Pflegefällen mit niedrigem Einkommen nichts ändert, während die Bezieher hoher und mittlerer Einkommen diese nun nur noch in geringem Umfang für die Pflege einsetzen müssen; manche Kritiker bezeichnen das neue Gesetz daher als „Erbschaftssicherungsgesetz“. Darüber hinaus ist auch kritisch anzumerken, daß die Anforderungen, die zum Bezug von Leistungen nach dem PflVG berechtigen, im Vergleich zu denen des BSHG erheblich erhöht wurden.

Es ist insoweit davon auszugehen, daß auch zukünftig viele Pflegebedürftige auf Hilfe zur Pflege nach dem BSHG angewiesen sein werden. Durch den fortdauernden BSHG-Bezug ergeben sich schwerwiegende Folgeprobleme, da die Einsparungen im Bereich des BSHG deutlich geringer ausfallen als erwartet. So geht beispielsweise der Deutsche Städtetag davon aus, daß sie nur 4 Mrd. DM und nicht, wie von



der Bundesregierung behauptet, 6 bis 10 Mrd. DM betragen werden. Freiwerdende BSHG-Mittel sollten aber zum Ausbau der in Deutschland im Vergleich zu europäischen Nachbarländern ohnehin unterentwickelten Pflegeinfrastruktur, hier vor allem Einrichtungen der Kurzzeit- und Tagespflege, verwendet werden, so daß Mindereinsparungen voraussichtlich dazu führen, daß die notwendigen Investitionen (partiell) unterbleiben. Kommt es in Ermangelung entsprechender Tagespflegeeinrichtungen zu häufigeren Heimunterbringungen, vermindert sich der Investitionsrahmen weiter, während die Kosten der Pflegesicherung insgesamt ansteigen.

Neben der bisher vorgetragenen Kritik sind weitere Defizite des PflVG hervorzuheben. Wie in weiten Bereichen der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erachtete es der Gesetzgeber auch in der Pflegeversicherung als notwendig, der unterstellten Überinanspruchnahme von Leistungen (als Folge der sogenannten „Nullkostenmentalität“ der Versicherten) mit der Einführung von Selbstbeteiligungen bei der Versorgung mit technischen Hilfen zu begegnen; empirische Belege für die zugrundegelegte Annahme fehlen allerdings bis heute. Die Gewährung erhöhter Leistungen bei Vorliegen eines außergewöhnlichen Pflegebedarfs in Pflegestufe III (Härtefallregelung) ist kontingentiert, wodurch medizinisch-pflegerisch induzierte Bedarfe willkürlich mit der Folge außer Kraft gesetzt werden, daß gleiche Lebenslagen im gleichen Sicherungssystem ungleich behandelt werden.

Bei der Finanzierung der Pflegeversicherung erfolgt die Beitragsaufbringung formal wie in der GKV, d.h. paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber bis zur Versicherungspflichtgrenze. Zur Kompensation der Arbeitgeberbeiträge wurde allerdings in allen Bundesländern (außer Sachsen) der Buß- und Betttag abgeschafft. Die Pflegeversicherung ist insofern „auf der Finanzierungsseite schon ganz ein Kind der Umbau-Debatte: Die paritätische Mittelaufbringung ist nur noch Fassade, die Versicherten haben die Belastungen der fünften Säule der deutschen Sozialversicherung alleine zu tragen“ (MEMORANDUM '95, S. 116). In

Sachsen besteht auch die Fassade nicht mehr, da dort kein Feiertag abgeschafft wurde, sondern die Arbeitnehmer die vollständigen Beiträge schon selbst tragen, allerdings ohne daß dies dazu geführt hätte, daß die Arbeitgeber nun auch in den Selbstverwaltungsgremien nicht mehr über die Mittelverwendung mitentscheiden. Damit scheint zugleich das Modell geschaffen zu sein, das vor allem der Sachverständigenrat (SVR) und der Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als zukunftsweisend für die Pflegeversicherung, darüber hinaus aber vermutlich auch für alle anderen Sozialversicherungszweige, ansehen.

Zudem hat sich mittlerweile gezeigt, daß die Feiertagsregelung zu einer deutlichen Überkompensation der Arbeitgeberbeiträge geführt hat. Bezogen auf die *zweite Stufe* ermittelte der SVR, daß die Arbeitgeberbeiträge bereits in der heutigen Situation zu etwa drei Vierteln refinanziert sind. Da der SVR zudem bestimmte Maßnahmen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Einführung der Pflegeversicherung stehen, z.B. verringerte Lohnersatzleistungen, Abbau fehlbelegter Krankenhausbetten und Einsparungen in der Sozialhilfe, in seinen Berechnungen nicht berücksichtigte, ist davon auszugehen, daß auch die Anstaltspflege bereits voll durch die Arbeitnehmer finanziert ist. Wird nun aber weiterer Kompensationsbedarf geltend gemacht, so wird die reale Umverteilung von den Arbeitnehmern zu den Arbeitgebern, die vom 1.1.1995 bis zum 30.6.1996 (erste Stufe) stattgefunden hat, festgeschrieben und ausgeweitet. Daß dennoch fast ausschließlich über die Refinanzierung vermeintlicher Arbeitgeberlasten diskutiert wird, notwendiger Reformbedarf innerhalb der neuen Sozialversicherung aber unthematisiert bleibt, kann nur als Suche nach Legitimationsgrundlagen für einen weiteren und nachhaltigen Sozialabbau interpretiert werden.

Vorrangiges Ziel einer bedarfsgerechten Novellierung des PflVG ist, die Pflegebedürftigen vom Sozialhilfebezug unabhängig zu machen. Dazu ist es notwendig, eine „Pflegestufe 0“ einzuführen, damit auch diejenigen, die zwar pfle-

gebedürftig sind und heute Anspruch auf Leistungen nach dem BSHG haben, die hohen Anspruchsvoraussetzungen des PflVG jedoch nicht erfüllen, in die Pflegeversicherung integriert werden. Weiterhin ist in diesem Kontext auf die Anpassung der Leistungsniveaus (vor allem in den Pflegestufen II und III) an die real existierenden Bedarfe hinzuweisen. Schließlich darf die Anwendung der Härtefallregelungen zukünftig nur von medizinisch-pflegerischen Kriterien abhängen, nicht jedoch von willkürlichen Höchstgrenzen, die ein eindimensionales Kostendenken reflektieren. Hinsichtlich der stationären Versorgung ist die Integration einer steuerfinanzierten, bedarfsorientierten Mindestsicherung in die fünfte Säule des Sozialversicherungssystems angezeigt, damit Menschen mit erhöhtem Pflegebedarf, aber fehlenden Eigenmitteln zur Deckung der Unterkunfts- und Verpflegungskosten sich nicht mit zwei Leistungsträgern auseinandersetzen und neben Leistungen nach dem SGB XI auch aufstokkende Sozialhilfe beziehen müssen. Die genannten Maßnahmen machen auch die Sozialhilfemittel frei, die zum Ausbau teilstationärer Pflegeeinrichtungen und solcher der Kurzzeitpflege benötigt werden.

Des weiteren sind die Selbstbeteiligungsregelung bei den technischen Hilfen und die Kostenübernahmegrenze bei den zum Verbrauch bestimmten Hilfsmitteln aufzugeben sowie verstärkte Qualitätssicherungsmaßnahmen im Bereich der häuslichen Pflege festzuschreiben. Hinsichtlich der Finanzierung der Pflegeversicherung ist zur „echten“ paritätischen Finanzierung zurückzukehren, wobei zudem die sogenannte „Friedensgrenze“ – also die Beitragsbemessungsgrenze, die die Pflichtversicherten vom Klientel der Privatversicherung scheidet – ebenso wie in der gesetzlichen Krankenversicherung abzuschaffen ist. Auf diesem Wege würde die Pflegeversicherung ihre „Janusköpfigkeit“, die sie als „Kind der Umbau-Debatte“ kennzeichnet, verlieren und zu einer deutlichen Verbesserung der Lebenslagen der Pflegebedürftigen auf der Basis eines recht verstandenen Solidarprinzips führen.

## 2.4 Dritte Stufe der Gesundheitsreform: Flickschusterei und Notbremsmaßnahmen

Während in der Anfangsphase das Gesundheitsstrukturgesetz (GSG) von Ende 1992 durchweg als Kehrtwende in der Gesundheitspolitik bezeichnet wurde, da erstmals auch die Leistungsanbieter spürbar an der Kostendämpfung beteiligt worden waren, zeichnet sich seit 1995 ab, daß das Gesetz wichtige Ziele nicht mehr erreicht und ein erheblicher Reformbedarf besteht (vgl. MEMORANDUM '95).

### *Ursachen der weiteren Kostensteigerung*

1995 überstiegen die Zuwächse in allen Ausgabenbereichen den äußerst knappen Einkommenszuwachs (sog. Grundlohnsumme) der abhängig Beschäftigten von 0,6 vH im Westen und 1,0 im Osten. Hier zeigt sich, daß die befristete Budgetierung einzelner Ausgabenbereiche nur punktuell gegriffen hat. Ursachen sind unzureichende Regreßregelungen gegenüber den Leistungsanbietern, fehlender Durchsetzungswillen bei den Kassen, zahlreiche „Löcher“ in den Budgetregelungen vor allem für den stationären Bereich, zu kurzfristige Zeiträume der Budgetierung sowie das Ausbleiben wirksamer Begleitmaßnahmen zur Kostensteuerung vor allem bei Arzneimittelherstellern, Krankenhäusern und im Heil- und Hilfsmittelsektor. Überlagert wird diese Entwicklung durch die seit langem bekannten Trends wie etwa der steigenden Primärananspruchnahme von teureren Fachärzten oder der Einführung neuer und teurerer Diagnose- und Therapieverfahren zusätzlich zu den bereits zuvor verwendeten.

Im Arzneimittelsektor haben die anfänglich drastischen Einsparungen nach Einführung der Budgetierung erhebliche Wirtschaftlichkeitsspielräume aufgedeckt, so daß die Vorgaben zunächst sogar noch unterschritten wurden. Mittlerweile sind allerdings die therapeutisch gleichwertigen und preis-

werteren Nachahmerpräparate durch die „Markenarzneimittel“ wieder deutlich zurückgedrängt worden. Während die Arzneimittelausgaben das Budget mehr und mehr ausschöpfen und den vorgegebenen Rahmen in den neuen Ländern 1995 bereits überschritten haben, fehlen für die vom Gesetz vorgesehene Anrechnung dieser Überschreitung auf das Honorarvolumen der Ärzte immer noch die detaillierten vertraglichen Grundlagen.

Neben dem Versagen der staatlichen Regulierung wirken sich Kostenverschiebungen zwischen den Sozialversicherungszweigen negativ auf die Finanzen der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) aus. So wurden die Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für Arbeitslose an die GKV gekürzt und gleichzeitig die Beiträge der GKV für Krankengeldbezieher an die Renten- und Arbeitslosenversicherung erhöht, um den Bund von seiner Zuschußpflicht für den Haushalt der BA zu entlasten. Diese Verlagerungen belasten die Haushalte der Krankenkassen mit 5 bis 6 Mrd. DM, was einer Anhebung des Beitragssatzes um ca. 0,5 vH entspricht.

Und schließlich sind zunehmende makroökonomische Verteilungsdisparitäten für kontinuierlich steigende Beitragssätze der GKV verantwortlich: Einer nur schwer zu kontrollierenden Ausgabendynamik steht eine Einkommensentwicklung zu Lasten der Arbeitnehmer gegenüber. Während der Anteil der GKV-Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt seit Mitte der 70er Jahre erstaunlich konstant blieb, ist die Lohnquote deutlich gesunken. Wenn aber bei relativer Ausgabenkonstanz der GKV der Anteil der Löhne am Volkseinkommen sinkt, hat dies zwangsläufig einen Anstieg der lohnbezogenen Beitragssätze zur Folge.

#### *Fragwürdige Ansätze zu einer dritten Stufe der Gesundheitsreform*

Obwohl die Budgets des GSG in erster Linie als temporäre Überbrückungsmaßnahmen gedacht waren, lag bei ihrem Auslaufen Ende 1995 immer noch keine gesetzlich verab-

schiedete „dritte Stufe“ der Gesundheitsreform vor. Stattdessen wurde ein außerhalb der Fachwelt kaum noch durchschaubares Bündel von ad-hoc-Maßnahmen, Gesetzentwürfen mit Vorschlägen für strukturelle Veränderungen und weiteren Kostenverlagerungen zu Lasten der Patienten auf den Weg gebracht; eine Flickschusterei, die die GKV weiter vom Ziel eines umfassenden, einheitlichen, schlüssigen und sozialverträglichen Gesamtkonzeptes entfernt.

#### *„Reform“ der Krankenhausversorgung*

Die Reform des Krankenhauswesens war im GSG nur sehr vorsichtig angepackt und auf einen sehr langen Umsetzungsprozeß ausgelegt worden. Daran werden auch die zum Jahreswechsel 1996 vorgelegten Gesetzentwürfe zur Stabilisierung der Krankenhausaufgaben nur wenig ändern.

– Vorgesehen ist eine Ablösung der Krankenhausbudgets durch landesweite Haushaltspläne, die zwischen Kassen und Krankenhausgesellschaften ausgehandelt werden. Die Haushaltspläne dürfen dabei die Beitragssatzstabilität nicht gefährden. Als Zwischenlösung soll für 1996 der Ausgabenzuwachs im Krankenhaussektor auf die Lohnentwicklung im öffentlichen Dienst begrenzt werden.

– Zwar wurde das Selbstkostendeckungsprinzip abgeschafft, der Anspruch auf eine ausreichende Vergütung aber blieb bestehen. Auch sollen Fallpauschalen und Sonderentgelte für weitere therapeutische Bereiche vereinbart werden; eine flächendeckende Umsetzung dieser tendenziell wirtschaftlicheren Vergütungsform ist jedoch nicht in Sicht. Bis Ende 1997 gilt also das Selbstkostendeckungsprinzip praktisch weiter.

– Die für ein wirtschaftliches Verhalten erforderliche monetaristische Finanzierung der Krankenhäuser liegt nur in Absichtserklärungen vor. Innerhalb von drei Jahren soll erreicht werden, daß auch die bisher von den Ländern getragene Finanzierung der investiven Ausgaben auf die Vergütung von Einzelleistungen bzw. auf die Pflegesätze umgelegt wird. Die

Länder sollen die daraus für die GKV entstehenden Mehrkosten kompensieren.

– Erste, im Prinzip positive Schritte sind auch hinsichtlich einer besseren Abstimmung von stationärer und ambulanter Versorgung vorgesehen, indem den Krankenhäusern vor- und nachstationäre Diagnostik und Behandlung im Zusammenhang mit Operationen gestattet werden soll. Dieses Vorhaben wird allerdings durch eine Reihe administrativer Barrieren erschwert, etwa bei der Zulassung der beteiligten Ärzte zur kassenärztlichen Versorgung.

Bei allen Versäumnissen der Gesundheitspolitik im Bereich der stationären Versorgung ist selbstverständlich zu bedenken, daß die Kostensteigerungen auch durch eine verstärkte Inanspruchnahme der Krankenhausversorgung bedingt sind. Dahinter verbirgt sich nicht nur eine angebotsinduzierte Mehrinanspruchnahme, sondern teilweise auch ein demographisch bedingter Morbiditätsanstieg. Schließlich hat auch die Umsetzung der Pflegepersonalverordnung Kostensteigerungen bewirkt, weil dringend benötigte Pflegekräfte eingestellt worden sind. Vor allem in hochspezialisierten Bereichen wie der Herzchirurgie herrschte ein eklatanter Personalmangel.

#### *Finanzierung der Krankenkassen*

Die Beitragssätze der Krankenkassen sollen den Koalitionsbeschlüssen vom vergangenen Dezember zufolge faktisch festgeschrieben werden. Ihre Erhöhung wird von prohibitiven Voraussetzungen abhängig gemacht: einer Dreiviertelmehrheit in den paritätisch besetzten Verwaltungsräten und der vorherigen Ausschöpfung aller anderen Möglichkeiten der Einnahmen- und Ausgabenstabilisierung. Bei den Ersatzkassen, wo keine paritätische Beteiligung der Arbeitgeber in den Gremien besteht, darf der Arbeitgeberanteil den halben durchschnittlichen Beitragssatz der Ortskrankenkassen nicht übersteigen.

Die Festschreibung der Beitragssätze erhöht zwar einer-

seits den Druck auf die Kassen, Wirtschaftlichkeitsspielräume auszuschöpfen, andererseits wird aber die Finanzierung innovativer und teurerer therapeutischer Verfahren sowie die angemessene Reaktion auf Veränderungen im Krankheitsspektrum erschwert. Dies muß letztlich zu weiteren Leistungsausschlüssen oder zur Erhöhung von Selbstbeteiligungen, also zur stärkeren Belastung von Patienten führen.

Satzungsmäßig sollen den Kassen beim Beitragssatz begrenzte Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden; darunter beispielsweise Beitragsrückgewährung oder Wahltarife in Bezug auf den Selbstbehalt. Auch wenn damit keine individuellen Tarif- bzw. Wahlmöglichkeiten für Versicherte innerhalb einer Kasse verbunden sind, ist hierin ein Einstieg in die Mehrklassenmedizin und in eine Entsolidarisierung der gesetzlichen Krankenversicherung angelegt.

#### *Wettbewerb der Krankenkassen*

Seit 1996 können die Versicherten innerhalb bestimmter Grenzen zwischen verschiedenen Kassen und Kassenarten wählen, wobei Unterschiede im Beitragsaufkommen bekanntlich nur teilweise im Rahmen des Risikostrukturausgleichs ausgeglichen werden. Daher bestehen für alle Kassen Anreize zur Beitragssatzsenkung, die aber nicht durch Leistungsausschlüsse erreicht werden können, weil der Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung einheitlich für alle Kassen festgeschrieben wird. Statt dessen werden die Kassen vom Gesetzgeber darauf orientiert, im Wettbewerb gegeneinander möglichst günstige Verträge mit den Leistungserbringern auszuhandeln, zusätzliche Leistungen in Modellversuchen zu erproben, den Service zu verbessern und neue Versorgungskonzepte einzuführen – wie z.B. vernetzte Praxen, vergleichbar mit den Polikliniken der ehemaligen DDR, oder Hausarzt-Abos mit Beitragssatzermäßigung für Versicherte, die sich vorrangig vom Hausarzt behandeln lassen und somit nicht den direkten Weg zu Fachärzten gehen. Obwohl die

Einzelheiten dieser stärkeren Wettbewerbsorientierung der Kassen noch nicht feststehen, zeichnet sich schon jetzt ab, daß dieses Wettbewerbskonzept kontraproduktiv sein wird. Zur Senkung von Verwaltungskosten wird es kaum beitragen. Diese sind bei der privaten Krankenversicherung (PKV), die Kosten für die Mitgliederwerbung eingeschlossen, mehr als doppelt so hoch.

Der politisch angestrebte Kassenwettbewerb bewirkt zudem eine Entsolidarisierung, da künftig nicht mehr die morbid und kostenträchtigen Patienten, sondern die gesunden, beitragszahlenden Versicherten im Mittelpunkt des Interesses der Kassen stehen werden. Diese nämlich gilt es unter Wettbewerbsdruck verstärkt an die Krankenkasse zu binden, sei es durch entsprechende Werbung, durch fragwürdige Gesundheitsförderungskonzepte mit hohem Freizeitwert oder durch beitragswirksame Leistungsreduktionen innerhalb des rechtlich Möglichen. Eine aufwendige Spezialversorgung für Schwerbrandverletzte läßt sich gegenüber der Kundschaft nun einmal schwerer als Wettbewerbsvorteil vermarkten als ein fröhlicher „Wellness-Club“. Wie letztlich Kassen mit sogenannten „ungünstigen Risiken“ bei entsprechender Beitragssatzdifferenzierung die für einen solidarischen Risikoausgleich nötigen „guten Risiken“ an sich binden oder einwerben sollen, bleibt das Geheimnis der Marktradikalen.

Und schließlich bedeutet auch die Abkehr vom gemeinsamen und einheitlichen Auftreten der Kassen gegenüber den weiterhin hochgradig organisierten Leistungsanbietern eine Schwächung ihrer Verhandlungsposition – dies um so mehr, je stärker der Wettbewerb auf der Beitragsebene ausgeprägt ist.

### *„Reform“ der ambulanten Versorgung*

Schon im Vorfeld der Dezemberbeschlüsse wurde auf die im GSG beschlossene Positivliste für Arzneimittel aufgrund massiven Drucks seitens der Pharmahersteller völlig verzichtet – mit den Stimmen der SPD-geführten Länder im Bun-

desrat. Die vom Gesundheitsministerium angeführten Gründe, bei einer Positivliste könnten sich nur noch vermögende Patienten die ausgegrenzten Medikamente leisten, Ärzte würden in ihrer Therapiefreiheit eingeengt und die auf ausgegrenzte Arzneimittel spezialisierten Hersteller müßten ihre Betriebe schließen, sind absurd. Mit der Positivliste sollten bedenkliche, unwirksame und unwirtschaftliche Medikamente aus der Verordnung zu Lasten der Kassen ausgeschlossen werden. Es kann nicht Aufgabe der GKV sein, das Überleben jener Unternehmen zu finanzieren, die in ihrer Wirkung zweifelhafte Medikamente produzieren und absetzen wollen.

Die zunächst geplante, dann aber vor allem auf Druck der Kassen zunächst zurückgestellte Neuordnung beim Zahnersatz will alte Forderungen der FDP und der Zahnärzteverbände umsetzen, mit denen auf mehrfache Weise die Kostenbelastung der Patienten erhöht würde. Der ins Auge gefaßte, von der tatsächlichen Ausgabenhöhe für Zahnersatz unabhängige Festzuschuß der Kassen birgt gegenüber der heutigen prozentualen Zuzahlung die große Gefahr, daß künftig sämtliche Kostensteigerungen allein zu Lasten der Patienten gehen. Da die Kassenleistungen in Form der Kostenerstattungen erfolgten, müßten die Patienten selbst mit dem Zahnarzt aushandeln, wie aufwendig der Zahnersatz sein soll. Die Zahnärzte könnten auf Basis der teureren privatärztlichen Gebührenordnung abrechnen und dabei ihre Vergütung je nach Zahlungsfähigkeit der Patienten taxieren. Der Patient kann jedoch als Laie aller Erfahrung nach mit dem Experten Zahnarzt weder über die Anwendung der Gebührenordnung noch über den Sinn aufwendigen Zahnersatzes feilschen. Denn mit der Einführung des Kostenerstattungsverfahrens entfielen auch die Vorab-Plausibilitätsprüfung für geplante zahnärztliche Maßnahmen durch die Kassen sowie die Möglichkeit einer Wirtschaftlichkeitsprüfung im nachhinein. Gerade diese Wirtschaftlichkeitsprüfung bei Zahnersatz war in der Vergangenheit effizient und hat zu erheblichen Regreßforderungen gegenüber Zahnärzten bei medizinisch und ökonomisch unvertretbaren Behandlungen geführt.

Von den geplanten Kostenverlagerungen auf die Patienten, sei es durch Anrechnung von Urlaubstagen bei Kuren, durch Selbstbeteiligungen oder durch Leistungsausschlüsse, sind keine Steuerungsimpulse zugunsten einer wirtschaftlicheren Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen zu erwarten. Selbstbeteiligungen führen nur dann zu einem Nachfragerückgang, wenn sie in sozial unvertretbare Höhen geschraubt werden. Eine rein ökonomisch und nicht medizinisch begründete Sparsamkeit führt zur Verschleppung und damit Verschlimmerung von Krankheiten. Und schließlich neigen Patienten mangels medizinischer Kenntnisse dazu, dort, wo sie selbst zahlen müssen, jeweils die teureren Versorgungsmöglichkeiten auszuwählen.

Gegenüber dem GSG sind die Koalitionsbeschlüsse von Dezember 1995 und der daraus hervorgegangene Gesetzentwurf zur ambulanten Versorgung ein gewaltiger Rückschritt. Auf die von den Leistungsanbietern verursachte Kostendynamik wird nicht reagiert. Statt dessen steht über den Bonner Plänen das Motto „Gesundheit für diejenigen, die sie sich leisten können“. Die immer wieder zitierte „Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen ist eine Fiktion. Der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist in den letzten zwanzig Jahren nicht wesentlich gestiegen. Der Beitragssatzanstieg ist ursächlich auf die schrumpfende Beitragserhebungsbasis, das Einkommen aus unselbständiger Arbeit, zurückzuführen. Es sind also auch hier die zunehmenden Verteilungsdisparitäten zwischen Kapital und Arbeit, die die sogenannten Lohnnebenkosten in die Höhe treiben.

Trotz ungünstiger Rahmenbedingungen sind die Fortführung der solidarischen Krankenversicherung für alle abhängig Beschäftigten und die Beibehaltung eines hohen Versorgungsstandards möglich und notwendig. Im MEMORANDUM '95 wurde dargelegt, daß durch das Ausschöpfen von Rationalisierungspotentialen und durch eine rigidere Qualitätssicherung in allen Bereichen der Versorgung ein qualitativ hohes Niveau sichergestellt werden kann, ohne daß Gesundheitsleistungen rationiert werden müßten.

### 3. Langfristige Zusammenhänge von Standortdebatte, Verteilung und Arbeitslosigkeit

Seit mehr als 200 Jahren werden in der orthodox-marktwirtschaftstheoretischen Beratung der Politik drei Lehrsätze gefeiert. Einer davon wurde ursprünglich in der Landwirtschaft „entdeckt“, als man die Überlegung anstellte, daß die Ernte zwar zunimmt, wenn man den Boden bearbeitet, aber mit jeder zusätzlichen Arbeitskraft der Erntezuwachs geringer werden müsse. Folglich wurde ein weiterer Landarbeiter nur eingestellt, wenn sein Lohn geringer war als die Erntesteigerung, die man auf seine Arbeit zurückführte. Auf die Industrie übertragen und in anderen Begriffen ausgedrückt hieß dies, daß steigende Beschäftigung mit sinkender Arbeitsproduktivität verbunden ist und ein neuer Arbeitsplatz nur dann entsteht, wenn der Lohn geringer ist als die der Arbeit zugerechnete Wertschöpfung. Aus diesem Kerntheorem der neoklassischen Lohn- und Arbeitsmarkttheorie folgt notwendigerweise die Überzeugung, daß Arbeitslosigkeit nur durch Lohnsenkungen zu bekämpfen ist. Die Frage, wie tief der Lohn sinken muß, kann diese Wissenschaft allerdings nicht beantworten, d.h. einen Vollbeschäftigungslohn kann sie nicht bestimmen.

#### *Lohnverzicht schafft Arbeitsplätze – oder nicht?*

Der amerikanische Nobelpreisträger Wassily Leontief hat im Hinblick auf die oben skizzierte sogenannte Grenzprodukttheorie einmal gefragt: Auf wieviel Futter hätten die Pferde verzichten müssen, um nicht arbeitslos zu werden? Man ist geneigt, anzunehmen, daß den Pferden auch der völlige Verzicht nichts genutzt hätte. Der kritische Mensch wird

Genaueres wissen wollen und bei näherer Betrachtung feststellen, daß sinkende Löhne zu mehr Arbeitslosigkeit führen können. Diese Aussage wird der einzelne Unternehmer in seinem betriebswirtschaftlichen Entscheidungskalkül ablehnen. Wenn die Löhne "seiner" Arbeitnehmer sinken, dann steigt sein Gewinn, und, so wird zumindest behauptet, er wird investieren, möglicherweise in Form von arbeitsplatzvernichtenden Rationalisierungsinvestitionen, möglicherweise aber auch in Form arbeitsplatzschaffender Erweiterungsinvestitionen. Wer aber garantiert, daß mit steigenden Gewinnen nicht mehr Arbeitsplätze qua Rationalisierung vernichtet werden, als neue hinzukommen? Wer garantiert, daß steigende Gewinne nicht irgendwo in der Welt real investiert werden, wo Arbeit fast schon ein freies Gut ist. Wer garantiert, daß steigende Gewinne nicht einfach in Finanzanlagen fließen? Wer kann ausschließen, daß höhere Gewinne nicht nur höheren Luxuskonsum bewirken? Lohnverzicht ist eben eine Vorleistung, die der einzelne Unternehmer beliebig nutzen kann.

Die Vorstellung, auf eine Beteiligung am Produktivitätsfortschritt zu verzichten und damit einen Beschäftigungspakt abschließen zu können, stößt zwar auf das Wohlgefallen des Kanzlers und kommt der Lohnproblematik in Politik und Arbeitgeberverbänden entgegen, aber es gibt eben niemanden, der im Gegenzug eine Garantie auf Sicherung oder gar Schaffung von Arbeitsplätzen leisten könnte. Die Arbeitgeberverbände sind keine Zentralbehörden mit Weisungsbefugnis, sondern nur Verbände, die sich auf Absichtsbekundungen ihrer Mitglieder verlassen oder aber mit einzelnen Mitgliedern "Garantieverträge zur Arbeitsplatzschaffung" schließen müßten. Letzteres wäre ein kaum zu erwartendes Novum. In Zwickels Bündnisvorschlag vom November 1995 wurde der Lohnverzicht als Rückkehr zur Vernunft begrüßt, aber der Forderung, im Gegenzug Arbeitsplätze zu schaffen, stand man arbeitgeberseitig wesentlich reservierter gegenüber. Es scheint also, daß selbst die Arbeitgeberverbände die wissenschaftlich umstrittene These von der lohnabhängigen Beschäftigung nicht in größerem Ausmaß auf die Probe

gestellt wissen wollen. Keinesfalls kann die häufig gehörte Verkürzung gelten, die Gewerkschaften hätten nun endlich den Zusammenhang von Lohnreduktion und Beschäftigungserhöhung anerkannt. Die Gewerkschaften haben mit Zwickels Vorschlag nicht *behauptet*, daß der Lohnverzicht zu mehr Beschäftigung führt, sondern sie haben es *gefordert*. Das Experiment scheint den Arbeitgebern nicht zu behagen, da sie offensichtlich nicht in die Pflicht genommen werden wollen.

Auch die Vorstellung, bei VW sei durch Lohnverzicht und Arbeitszeitverkürzung eine Beschäftigungssicherung erreicht worden, beschönigt die Sachlage. Bei VW ist weiterhin im Rahmen der sogenannten natürlichen Fluktuation Arbeitsplatzabbau betrieben worden. Es ist eben ein Unterschied, ob in einem Betrieb die Beschäftigung gesichert wird, das heißt, daß "normale Abgänge" neu besetzt werden, oder ob "nur" betriebsbedingte Kündigungen befristet ausgeschlossen werden. Von Beschäftigungssicherung kann nur im ersten Fall gesprochen werden, im zweiten ist Arbeitsplatzabbau möglich.

Aus einzelwirtschaftlicher Sicht gibt es bereits genügend Zweifel daran, daß Lohnverzicht langfristig zu mehr Beschäftigung oder auch nur Sicherung der Beschäftigung führt. Noch zweifelhafter wird dieses Theorem, sobald man den Blick auf gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge richtet. Die Nachfrage nach Arbeit ist abgeleitete Nachfrage, das heißt, sie hängt von der (erwarteten) Güternachfrage ab. Wenn der Bedarf an Brot gedeckt ist, wird es bei konstanter Arbeitszeit keine Nachfrage nach zusätzlichen Bäckern geben, auch wenn ihr Lohn noch so gering wird.

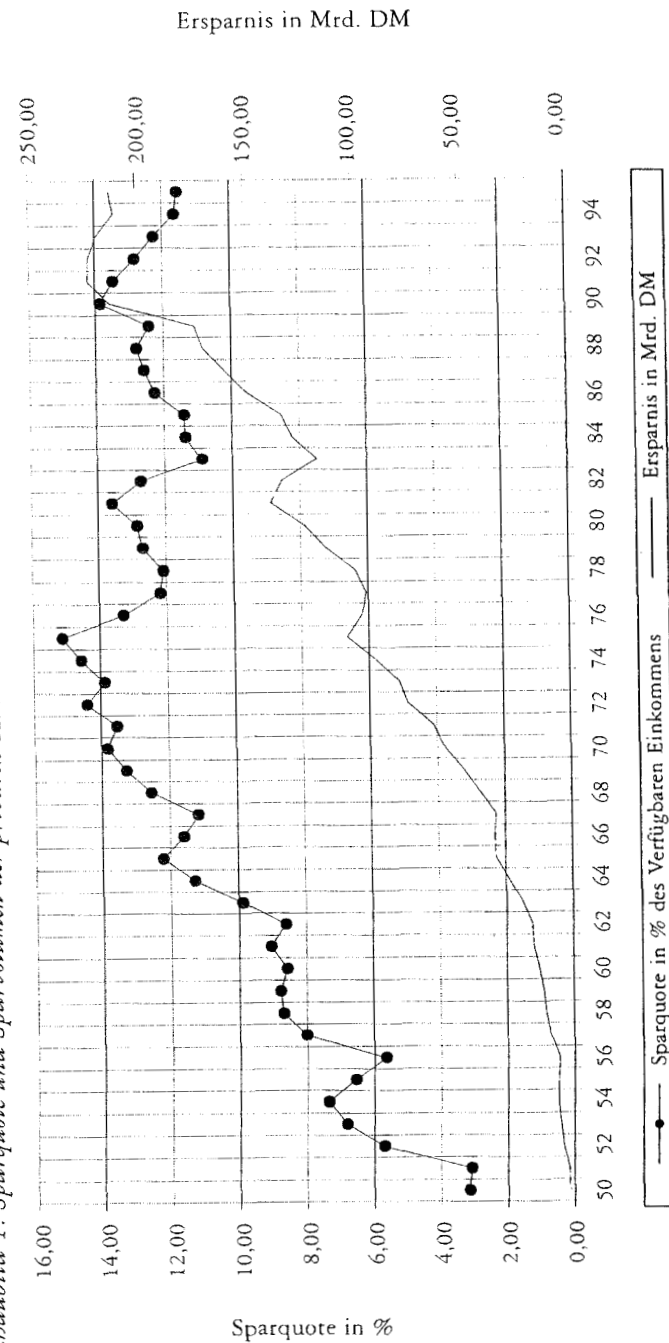
### *Die Geschichte von den unendlichen Bedürfnissen*

Das zweite, weniger diskutierte Dogma lautet, daß menschliche Bedürfnisse unbegrenzt sind, also die Nachfrage unabhängig von dem erreichten Niveau der Bedürfnisbefriedigung ist und somit nicht zum Wachstumshemmnis werden kann. Die Vorstellung, daß mit jedem befriedigten Bedürfnis ein

neues, ebenso wachstumssträchtiges entsteht, die Wachstumshoffnung sich also auf einen unendlichen Bedürfniskosmos des Menschen verlassen kann, scheitert schon an der Tatsache, daß es infinite Bedürfnisse gibt, die nicht notwendig wachstumswirksam sind. Zu den letzteren zählt etwa das Bedürfnis, Vorsorge für die Zukunft zu treffen. Dieses Bedürfnis äußert sich bei steigenden Einkommen in zunehmender Spartätigkeit und damit gebremster inländischer Konsumdynamik (siehe Schaubild 1).

Kritische Ökonomen sehen diesen Zusammenhang, werden aber dadurch irritiert, daß die derzeitige Sparquote der privaten Haushalte mit 11,5 vH angeblich auf einem "historischen Tiefstand" stünde und man also nicht mehr versuchen solle, die Arbeitslosigkeit mit einem sparbedingten Nachfrageausfall zu erklären. Die langfristige Perspektive zeigt aber, daß Tiefstände der Sparquote in den Zeiten des Wirtschaftswunders zwischen 1950 und 1960 mit 3 bis 9 vH zu finden sind. Zudem zeigt die Graphik, daß im Vorfeld bzw. während der Rezessionen 57/58, 66/67, 74/75, 81/82/83 und 92/93/94 jeweils hohe bzw. ansteigende Sparquoten zu verzeichnen sind. In der neoklassischen Theorie wird dies prinzipiell positiv gesehen, da hohes Sparkapitalangebot über sinkenden Zins auch zunehmende Investitionstätigkeit ermöglicht, d.h. mit steigender Ersparnis auch entsprechend mehr investiert werden *könnte*. Der Ausfall an Konsumnachfrage wird, soweit man dieser Argumentation folgt, durch steigende Investitionsnachfrage ausgeglichen. So gesehen hätten die Rezessionen gar nicht stattfinden können, hätten doch aufgrund des hohen Sparkapitalangebotes auch hohe Investitionen getätigt werden müssen. Warum aber – so wäre kritisch zu fragen – sollten die Unternehmen investieren, wenn die hohe Spartätigkeit gleichzeitig mangelnde Absatzaussichten signalisiert? Die Ersparnis ist dann nicht mehr wie in Mangelgesellschaften Investitions- und Wachstumsmotor, sondern wird zur Wachstumsbremse. Dies aber wird, sobald man es Nachfrage- oder Kaufkrafttheorie nennt, als "Münchhausentheorie" (L. Späth) bzw. "bloßer Unfug" (N. Piper, Die Zeit) abgetan.

Schaubild 1: Sparquote und Sparvolumen der privaten Haushalte Westdeutschlands (1950-95)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.



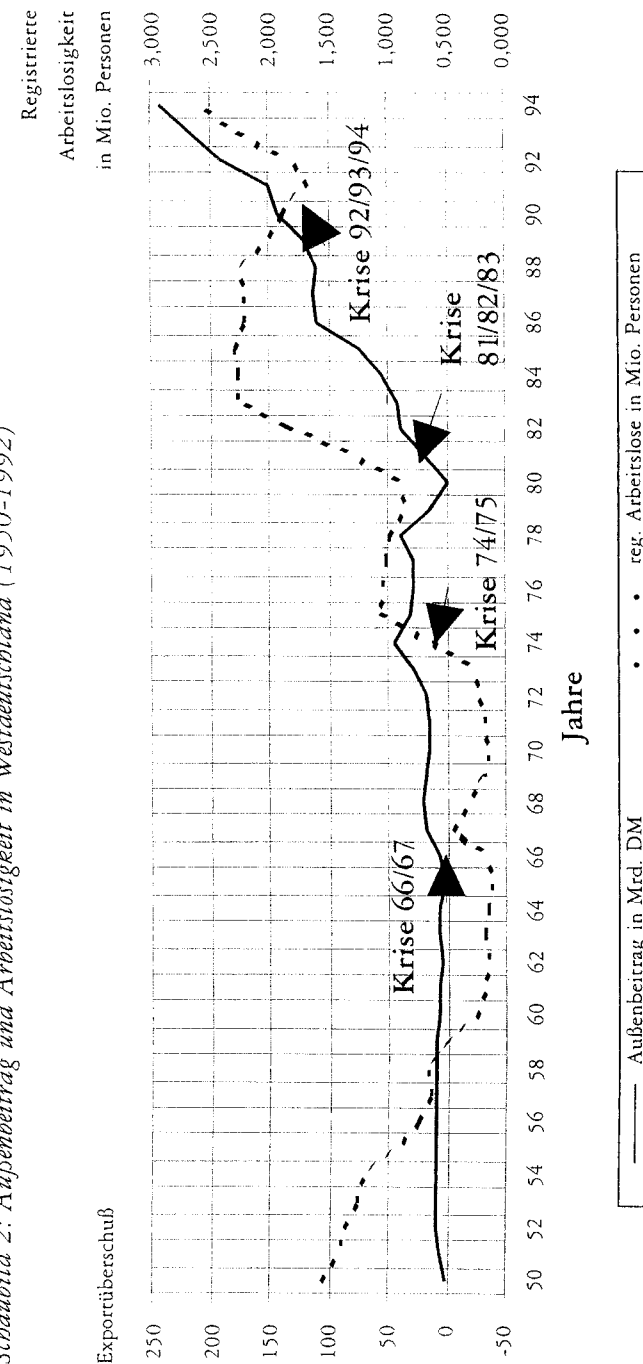
## Angebot braucht Nachfrage

Nun ist die eingehendere Beschäftigung mit der Ersparnis für einige Gesellschaftsgruppen möglicherweise unangenehm, weil sie in engem Bezug zur Verteilungsfrage steht. Es ist eben nicht unerheblich, ob es private Haushalte mit einer Sparquote von rd. 27 vH gibt (Selbständigenhaushalte) und auf der anderen Seite Haushalte mit einer Sparquote von etwas mehr als 7 vH (Arbeiterhaushalte). Ebenso wenig ist es vor dem Hintergrund der Nachfragetheorie bedeutungslos, daß die oberen 33 vH der privaten Haushalte einen Anteil von rd. 56 vH am privat verfügbaren Einkommen haben, die unteren 33 vH aber nur einen Anteil von rd. 17 vH (1992). Bei den ersteren läßt die Konsum*dringlichkeit* nach, bei letzteren ist verteilungs- respektive systembedingt die Konsum*fähigkeit* geschmälert.

Wenn man ein halbes Jahrhundert lang die Produktionsfähigkeit einer Volkswirtschaft steigert, dann wird es fraglich, ob man sich noch der Hoffnung hingeben sollte, daß das Produzierte "von selbst" unter das Volk gerät. Dieses dritte Dogma der neoklassischen Theorie, daß ein Einkommen sich selbst die Nachfrage verschaffe, mag für Mangelgesellschaften mit hohem ungestilltem Bedarf plausibel sein, in Überflußgesellschaften verliert es zunehmend an Erklärungskraft. Allerdings war es schon immer ein Problem der herrschenden Theorie, historisch langläufige Veränderungen adäquat in die Modellargumentation aufzunehmen.

Neoklassische Ökonomen neigen in jüngerer Zeit dazu, die Auslandsnachfrage in den Vordergrund zu rücken. Hohe Exportüberschüsse werden positiv gewertet, mit dem Hinweis, daß ein Drittel der Beschäftigung davon abhinge, was natürlich im Umkehrschluß bedeutet, daß immer noch zwei Drittel von der Binnennachfrage abhängen. In der langen Retrospektive zeigt sich, daß anspringende Außenbeiträge nicht Erfolgs-, sondern Krisensymptome darstellten. In den Rezessionen 66/67, 74/75 und 81/82/83 kam es zu einem sprunghaften Ansteigen der Außenbeiträge, während die Zeit des Wirtschaftswunders von einem nahezu ausgeglichenen

Schaubild 2: Außenbeitrag und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland (1950-1992)



Quelle: Statistisches Bundesamt.

Außenhandel geprägt war. Stellt man sich der unvermeidlichen Tatsache, daß ein Exportüberschuß nur entstehen kann, wenn die inländisch zur Verfügung stehende Produktion im Inland nicht vollständig abgefordert wird, so ergibt sich für diese Entwicklung ein Erklärungsmuster. Exportüberschüsse entstehen während oder im Gefolge von binnenwirtschaftlichen Einbrüchen. Die entstehende Arbeitslosigkeit wird allerdings, wie Schaubild 2 zeigt, durch diese "aushelfende Auslandsnachfrage" nicht kompensiert. Vielmehr kann es bei hohen und sogar bei steigenden Außenbeiträgen zu hoher (steigender) Arbeitslosigkeit kommen, wie die Entwicklung seit 1980 beweist.

Allerdings ist die Interpretation seit der deutsch-deutschen Vereinigung problematisch, da der westdeutsche Exportüberschuß, wie vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen, seither zum Großteil (zwischen 1991 und 1994 zu 98 vH gegenüber 1986 bis 1989 zu knapp 1 vH) aus dem westdeutschen Handelsüberschuß gegenüber den neuen Bundesländern resultiert. Dieser "unechte", staatlich finanzierte Außenbeitrag stellte einen starken Nachfragestoß dar und bewirkte eine Abnahme der registrierten Arbeitslosigkeit in Westdeutschland von rd. 2,2 Millionen Personen (1988) auf rd. 1,7 Millionen (1991). Dies kann allerdings nur schlecht als Beschäftigungswirksamkeit des Außenhandels interpretiert werden, sondern zeigt, daß die Kaufkrafttheorie nicht so falsch sein kann und daß die sogenannte Exportwirtschaft nahe Märkte bevorzugt bedient, wenn diese aufnahmefähig sind.

#### *Standortdebatte und Verteilungskonflikt*

Im Zuge der 1992 einsetzenden Rezession entbrannte, wie im Gefolge der vorangegangenen Rezessionen und des leichteren Einbruchs 86/87, eine Standortdiskussion mit dem Schwerpunkt Lohnniveau. Dies ist nun aus vielerlei Gründen paradox. Zum einen verweist selbst der Sachverständigenrat

darauf, daß Konjunktur- und Standortproblematik zu trennen seien, zum zweiten hatte die "Exportwirtschaft" zu diesem Zeitpunkt den Exklusivmarkt "Ost", d.h. sah sich, wenn überhaupt, nur in geringerem Maße der Weltmarktkonkurrenz ausgesetzt, und zum dritten läßt sich an Hand der Entwicklung der westdeutschen Lohnstückkosten keine lohnbezogene Standortproblematik nachweisen, eher im Gegenteil. Die in Landeswährung bewerteten Lohnstückkosten der wichtigsten Handelspartner stiegen zwischen 1970 und 1994 auf das 4,8-fache an, während sie in Westdeutschland nur um den Faktor 2,5 wuchsen. Die lohnbezogene Standortproblematik an Hand einer Bewertung der Lohnstückkosten in Einheitswährung, etwa in US-\$, ist unzulässig, denn 40 DM Lohn bedeuten 20 \$ bei einem Wechselkurs von 2 DM/\$ und 40 \$ bei einem Kurs von 1 DM/\$. In Dollar bewertete Lohnstückkosten sind dann nicht mehr Lohnstückkosten, sondern "Lohnstück-Wechselkursstückkosten". Bewertet man die Löhne in Dollar, um einen internationalen "Lohnstückkostenvergleich" zu unternehmen, so ergibt sich, daß allein der wechselkursbedingte Anstieg seit Anfang der 70er Jahre bis in die jüngste Zeit gut 240 vH ausmacht, und zwar aufgrund der geradezu stetigen DM-Aufwertung von rd. 3,50 DM Anfang der 70er Jahre auf zur Zeit (Anfang 1996) etwa 1,45 DM je Dollar. Aufwertungen sind nun aber gerade eine Folge von Außenhandelsüberschüssen und der entsprechenden DM-Nachfrage, und es ist geradezu paradox, sie als Lohnkostenbestandteile zu verstehen, um einen entsprechenden Standortnachteil behaupten zu können.

Woher aber kommen lohnbezogene Standortdebatten, wenn ihnen das nachweisbare Problem fehlt? Die Lösung dieser Frage kam jüngst von relativ unverdächtigster Seite, nämlich dem ehemaligen Vorsitzenden der Monopolkommission und jetzigen Präsidenten des Hamburger Weltwirtschaftsarchivs (HWWA) Erhard Kantzenbach, einem wissenschaftlich ausgewiesenen Kenner der marktwirtschaftlichen Wettbewerbstheorie. Anläßlich eines Symposiums über "Deutschland im europäischen Standortwettbewerb" hat er, für einige Teilneh-

mer wohl überraschend, die beiden folgenden wichtigen Hinweise gegeben: "Unsere gravierenden wirtschaftspolitischen Probleme, insbesondere die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit, beruhen jedenfalls nicht auf einer zu geringen internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind hausgemacht und müssen wirtschaftspolitisch intern bekämpft werden... Politischer Motor der Standortdebatte sind Verteilungskonflikte." (lt. Frankfurter Rundschau vom 22.11.1995).

Ein zufriedenstellender Verteilungskonsens ist in einer stark wachsenden Wirtschaft leicht herstellbar. Solange sich das Pro-Kopf-Einkommen für jeden spürbar erhöht, bildet die zugrundeliegende Verteilungsstruktur kein relevantes Thema oder wird nicht als anstößig empfunden, weil es eben allen immer "besser" geht. Die neoklassische Definition des "Verteilungsspielraums" in Form des Volkseinkommenszuwachses wird dann problematisch, wenn sich dieser Zuwachs schwächer gestaltet. Die Verteilungsfrage wird dann grundsätzlicher: Es geht nicht mehr nur darum, wie Zuwächse verteilt werden, sondern wie das Volkseinkommen als Ganzes von Jahr zu Jahr verteilt wird bzw. verteilt werden soll. Im übrigen ist die Drohung, man müsse jetzt den Gürtel enger schnallen, an Hand der wirtschaftlichen Leistung nicht begründbar. Es gibt zwar eine langfristige Wachstumsabschwächung, aber das westdeutsche Bruttosozialprodukt je Kopf der Bevölkerung, also vom Baby bis zum Greis, stieg von 1980 bis 1990 immer noch real um rd. 22 vH von 32.900 DM auf 40.200 DM (siehe Tabelle 2).

Nimmt man Ostdeutschland hinzu, lag die laufende reale Güterversorgung je Kopf 1992 immer noch 9 vH über der westdeutschen von 1980. Die Gürtelthese kann allenfalls für 4 der letzten 45 Jahre und jeweils nur im Vergleich zum jeweiligen Vorjahr empirische Plausibilität beanspruchen, nämlich für 1974/75, 1982 und 1993, in denen ein sinkendes Pro-Kopf-Einkommen zu registrieren war.

Auch werden mit der zunehmenden statistischen Erfassung von Verteilungsgrößen andere Verteilungsspielräume abschätzbar, etwa die zwischen sozialen Haushaltsgruppen und

Tabelle 2: Westdeutsche Wirtschaftsleistung je Einwohner (1950-94)

Jahre	BSP je Einwohner (in DM, Preise von 1991)	Wachstum des BSP je Einwohner (in vH)
1950	9.300	
1960	18.000	93,5
1970	25.500	41,7
1980	32.900	29,0
1990	40.200	22,2
1994	40.700	1,2

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

die zwischen Staat, privaten Haushalten und Unternehmen. Es ist eine möglicherweise vergessene Trivialität, daß die Ausgaben eines Wirtschaftssubjektes die Einkommen eines anderen darstellen. Sparen bedeutet also nur dann keine Einkommensausfälle, wenn ein entsprechendes Entsparen stattfindet. Wenn also Haushalte und Unternehmen Sparüberschüsse bilden (=Forderungsüberschüsse), so stehen dem zwei mögliche Entsparer (Schuldner) gegenüber: der Staat und das Ausland. Sobald der Sektor Staat ebenfalls spart oder nur sein Entsparen senkt, muß der Druck, das Ausland zum Entsparer zu machen, steigen: Der Exportüberschuß wird zu einem zunehmend relevanten Faktor in der inländischen Einkommensreproduktion. Dies läßt sich dann auch als Standortproblem deuten; allerdings nicht als lohn-, sondern als verteilungsbezogenes.

#### *Ersparnis und Investition in der langen Frist*

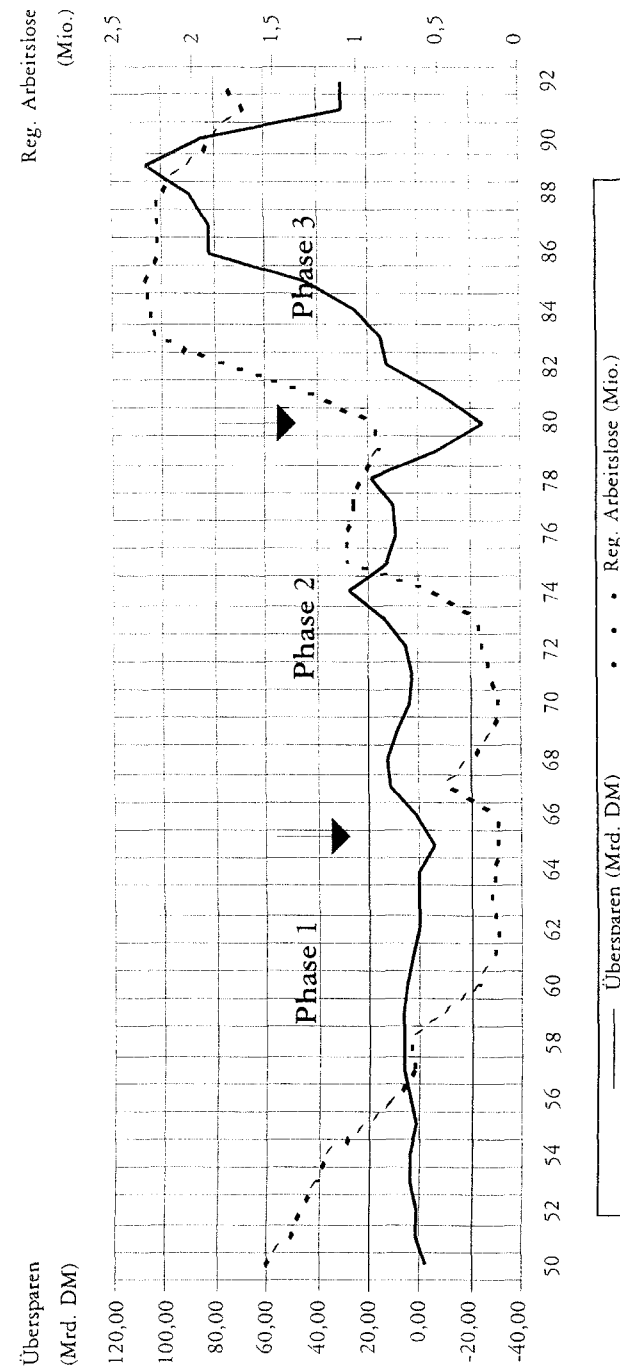
Keynes hat 1943 die langfristige Entwicklung von Marktwirtschaften in drei Phasen skizziert: eine erste Phase, in der das gesamtwirtschaftliche Produkt aufgrund hohen inländischen Bedarfs vollständig von Inländern abgefordert wird; eine zweite Phase, in der sich die zunehmende Ersparnis mit sinnvoller Investition wieder entsparen läßt; und eine dritte

Phase, in der ein zunehmender Sparüberhang einer abnehmenden Investitionsdynamik gegenübersteht. Es kommt zu einem (zunehmenden) inländischen Konsum- und Investitionsverzicht ("Übersparen"). Ein empirischer Indikator hierfür läßt sich mit Hilfe der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen formulieren: Übersparen = Verfügbares Einkommen der inländischen Sektoren abzüglich Staatskonsum abzüglich privater Konsum abzüglich Investition. Dabei ist das Verfügbare Einkommen, so wie es vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen wird, um Schenkungen an das Ausland geschmälert, entsprechend also auch das hier definierte Übersparen. Dieses so definierte Übersparen stellt also denjenigen Teil des Verfügbaren Einkommens einer Volkswirtschaft dar, der im Inland weder konsumtiv noch investiv verwendet wird. Damit ist auch ein Indikator für diejenige Einkommensentstehung gegeben, die nicht auf inländischen Konsum- und Investitionsausgaben beruht, sondern sich aus ausländischen Ausgaben für inländische Güter, genauer: aus dem Exportüberschuß (ohne Schenkungen) reproduzieren muß.

Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung dieser Größe, deren Ansteigen bei insgesamt nachlassendem Wachstum als Verlust an inländischer Nachfragedynamik gedeutet werden muß.

Allerdings kann, welchen Übersparbegriff auch immer man zugrunde legt, kein quantitativer Nachfrage- bzw. Einkommensausfall nachgewiesen werden, da dieser saldenmechanisch notwendigerweise als Export- bzw. Leistungsbilanzüberschuß auftritt. Schaubild 3 zeigt aber, daß die mit den entsprechenden Anpassungsprozessen verbundene Arbeitslosigkeit nicht durch den Außenhandel kompensiert wird. In historischer Retrospektive ist damit der Schluß zulässig, daß eine näherungsweise auf einem *inländischen* Gleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben beruhende Einkommensentstehung (Phase 1) Vollbeschäftigungstendenzen anzeigt, während eine zunehmend aus ausländischen Einkommen gespeiste Einkommensreproduktion (Phase 3) mit hoher und dauerhafter Arbeitslosigkeit einhergehen kann. Einfacher gesagt:

Schaubild 3: "Übersparen" und Arbeitslosigkeit in Westdeutschland (1950-1992)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

Das Wirtschaftswunder der 50er Jahre und die Vollbeschäftigung der 60er Jahre kamen mit einem annähernden *innenwirtschaftlichen* Investitionsleichgewicht (Sparen=Investieren), also ohne inländisches Übersparen und Exportüberschüsse zustande, während das hohe (zunehmende) Übersparen der 80er Jahre mit hoher (oder gar wachsender) Arbeitslosigkeit verbunden war. Wer hier nur saldenmechanisch dahingehend argumentiert, daß eben Übersparen schon durch ausländisches Entsparen kompensiert werde, übersieht, daß Exportstärke im Hinblick auf Arbeitsplatzschaffung kein gleichwertiger Ersatz für Investitionsdynamik ist.

Der Strategie, den inländischen Konsum- und Investitionsverzicht ("das Übersparen") im Ausland abzusetzen ("zu entsparen"), laufen zwei Entwicklungen zuwider: zum einen solche Lohnsenkungen, die einen erhöhten inländischen Konsumverzicht bedeuten, also die Dringlichkeit des Auslandsabsatzes erhöhen und damit die Standortdebatte anheizen; zum anderen erhöhte Importe aufgrund von exportüberschußbedingten Währungsaufwertungen. Selbst wenn mittels eines dauerhaft positiven Außenbeitrags das Ausland den inländischen Verzicht und damit die relative Überproduktion auffängt, so bedeutet dies Arbeitszeit, die im Ausland nicht geleistet wird und im Inland wegen "fehlender" Importgüter nicht real vergütet werden kann.

Das Argument, die westdeutsche Massenarbeitslosigkeit der letzten 20 Jahre sei ein vorrangig demographisches Problem, also mit der Erhöhung des Arbeitsangebotes zu begründen, übersieht, daß gerade in den 50er und 60er Jahren eine starke Zuwanderung ohne entsprechende Arbeitslosigkeit verkraftet wurde. Die Zahl der Erwerbspersonen nahm von 1950 bis 1970 um rd. 5,2 Millionen Personen zu, von 1970 bis 1989 dagegen nur um 2,9 Millionen. Verglichen mit den 50er und 60er Jahren stellt sich also das "Zuwanderungsproblem" in den 70er und 80er Jahren als entschärft dar bzw. kann in der weiten Retrospektive nicht zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit herangezogen werden. Es muß etwas anderes geben, was die Jahrzehnte unterscheidet.

### *Sparen, Entsparen und Verteilung*

Das Einkommens- und Konsumniveau hat in marktwirtschaftlich organisierten Industriegesellschaften ein historisch beispielloses Niveau erreicht, das auch ein Sparen aus den Masseneinkommen ermöglicht; ein Phänomen, das von den klassischen Theoretikern des 19. Jahrhunderts (incl. Marx) realistischerweise nicht berücksichtigt wurde, aber von den Vertretern neoklassischer Theorie dieses Jahrhunderts immer noch nicht als relevant erachtet wird. Diese als wirtschaftlicher Erfolg zu wertende Entwicklung erhält allerdings in den Marktwirtschaften am Ende des 20. Jahrhunderts eine neue Dimension: Reiche Gesellschaften leiden unter dauerhafter Arbeitslosigkeit, weil sie keine ausreichenden Strukturen zum Umgang mit (zunehmender) Ersparnis bzw. zum Entsparen haben.

Daß Gespartes wieder ausgegeben, also "irgendwie" entspart werden muß, wenn das gesamtwirtschaftliche Einkommen nicht schrumpfen soll, stellt eine der zentralen Aussagen dar, die keynessche und neoklassische Theorie trotz aller Streitigkeiten teilen und die sogar aus der marxistischen Gleichgewichtstheorie ableitbar ist. Allerdings beschränken sich neoklassische Ökonomen zumindest in der wirtschaftspolitischen Beratung auf zwei Arten des Entsparens: Entsparen des Auslands (Exportüberschuß) und Entsparen durch Investitionsausgaben. Die verteilungspolitische Maßgabe ist dann ebenso eingeschränkt: nämlich Lohnverzicht und Gewinnerhöhung. Der neoklassische Entsparkatalog läßt sich sinnvoll ergänzen, was allerdings die genannte verteilungspolitische Anregung relativiert:

1. Entsparen durch Erhöhung des durchschnittlichen Individualkonsums: Da mit steigendem Einkommen überproportional gespart wird, ergibt sich die bekannte verteilungspolitische Implikation. Der durchschnittliche Individualkonsum, somit die gesamtwirtschaftliche Konsumquote, wird überproportional gehoben, wenn unterdurchschnittlich verdienende Bevölkerungsgruppen zusätzliches Einkommen erhalten.

2. Entsparen durch Erhöhung des Gesellschaftskonsums: Soziale Dienste, Kultur und Freizeit, Wohnungsbau.

3. Entsparen zur Beschleunigung des technischen Fortschritts: Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Bildung, Umschulung.

4. Entsparen durch Schenkungen: Entwicklungshilfe.

5. Entsparen durch Arbeitszeitverzicht bzw. Arbeitsteilung: Eine normierte Arbeitszeit bedeutet, daß individuelle Einkommens-, Konsum- und Freizeitpräferenzen nicht befriedigt werden. Schon bei mittleren, insbesondere aber bei hohen Einkommen können Teile der Arbeitszeit zu einem Einkommen führen, das gegenüber einer entsprechenden Freizeit als weniger nützlich empfunden wird. Ein Teil der Arbeitszeit kann also bei hoher Freizeitpräferenz und normierter bzw. inflexibler Arbeitszeit zu einem Zwangssparen führen.

Akzeptiert man Sparen und Entsparen als die zentralen Gleichgewichtskategorien, dann wird der Gegensatz zwischen Angebots- und Nachfragepolitik brüchig. Eine angebotspolitisch motivierte Steuersenkung hat, soweit sie zu Entsparevorgängen führt, Nachfragewirkungen, soweit sie nicht zu Entsparevorgängen führt, bedeutet sie nur Geldvermögensbildung. Es gibt also in diesem Sinne keinen Widerspruch zwischen Angebots- und Nachfragetheorie, sondern allenfalls einen zwischen Spar- und Entsparepolitik. Aus dieser Sicht lassen sich die Differenzen der neoklassischen und der keynesschen Theorie auf die Frage konzentrieren, was als effizienteste (beschäftigungswirksamste) Form des Entsparens anzusehen ist.

Die wirksame Gestaltung einer Wirtschaftspolitik des (inländischen) Entsparens ist abhängig von der Kenntnis der Verteilungsstrukturen, die genauer und kontinuierlicher gewonnen werden muß, als dies bislang durch die amtliche Statistik geschieht. Will man steuerliche und sozialstaatliche Verteilungsspielräume erkennen, so erfordert dies eine detailliertere Analyse der Verteilung des verfügbaren Einkommens, etwa zwischen sozialen Haushaltsgruppen. Es ist schon

erstaunlich, daß die bundesdeutsche Steuer- und Sozialpolitik, sofern sie überhaupt empirische Untersuchungen zu ihrer Grundlage nimmt, im Hinblick auf die verfügbaren Einkommen verschiedener sozialer Schichten nur auf *einer* amtlichen und zudem nur alle fünf Jahre erhobenen Stichprobe basieren kann. Verlautbarungen dahingehend, daß sozialeinkommensabhängigen Schichten zuviel und "Leistungsträgern" zu wenig Einkommen zuflösse, werden jedenfalls häufig in schiefer Umgang mit den Daten getätigt oder mit Einzelfallbeispielen "untermauert". Anfang der 90er Jahre wurde etwa in der Öffentlichkeit die Tatsache, daß die Sozialhilfe für einen mehrköpfigen Sozialhilfshaushalt auf über 2.400 DM ansteigen kann, zur Sozialstaatsproblematik herangezogen, ohne zu erwähnen, daß derartige Fälle nur auf knapp 1 vH aller Sozialhilfshaushalte zutrafen, was eine erhebliche Relativierung des "Problems" bedeutet hätte.

Das sogenannte Lohnabstandsgebot wird eben nicht dadurch relevant, daß man seine Verletzung theoretisch konzipieren kann, sondern allenfalls, indem man nachweist, daß es nach Grad *und* Ausmaß ein real wichtiges Phänomen ist. Die Argumentation, daß hohe Arbeitslosenversicherungsleistungen leistungshemmend sind (moral hazard), müßte sich mit dem Faktum auseinandersetzen, daß Arbeitslosigkeit das verfügbare Einkommen eines Haushaltes fast auf die von Verteilungsforschern definierte Armutslinie von 50 vH des durchschnittlich verfügbaren Einkommens sinken läßt. 1991 etwa verfügten westdeutsche Arbeitslosenhaushalte im Durchschnitt über ein Monatseinkommen von 2.500 DM, also etwas mehr als 53 vH des durchschnittlich verfügbaren Monatseinkommens in Höhe von 4.674 DM.

Zwischen 1980 und 1991 hat die dezidierte Angebotspolitik deutliche Spuren in den Verteilungsstrukturen hinterlassen, ohne daß sich die behauptete Wirkung, nämlich ein Abbau der Arbeitslosigkeit, gezeigt hätte. Das verfügbare Einkommen westdeutscher Selbständigenhaushalte (ohne Landwirtschaft) stieg von 7.288 auf 13.777 DM um rd. 89 vH. Das verfügbare Einkommen von Arbeiterhaushalten

stieg von 3.004 DM auf 4.231, also um rd. 41 vH. Selbst wenn man berücksichtigt, daß Selbständigenhaushalte ihre Vorsorgeaufwendungen aus ihrem verfügbaren Einkommen bestreiten und hier einen großzügigen Abschlag in Höhe der Hälfte eines Arbeitereinkommens veranschlagt, bleibt dem westdeutschen Selbständigenhaushalt im Durchschnitt immer noch das 2,8-fache Einkommen (1991).

In Ostdeutschland zeigen sich die Verteilungsrelationen wesentlich angeglichen. Ein ostdeutscher Selbständigenhaushalt hat "nur" das 1,3-fache des verfügbaren Einkommens eines Arbeiterhaushaltes: 3.670 DM gegenüber 2.732 DM (1993).

Angebotspolitische Umverteilung von unten nach oben wird damit begründet, daß ein höheres Einkommen die Leistungsträger bzw. Unternehmer zu höheren Investitionen bewege und damit zu höherem Wachstum führe. Der Ost-West-Vergleich und die langfristige Wachstumsentwicklung Westdeutschlands zeigen allerdings, daß überdurchschnittliche Wachstumsraten im Verein mit historischen Sonderfaktoren entstehen und nicht einfach durch starke Verteilungsdisparitäten unter den privaten Haushalten hervorgerufen werden können. Die neoklassische Standardformel "Mehr Verteilungsungleichheit = mehr Beschäftigung und mehr Verteilungsgleichheit = mehr Arbeitslosigkeit" kann also in dieser Form nicht bestätigt werden. Tatsächlich wird bei der angebotspolitisch motivierten Umverteilung von unten nach oben nicht mehr primär auf die Argumentation "Steuervergünstigung = hohe Investition = Wachstum" gesetzt, sondern es wird auf angebliche steuerliche Standortnachteile abgestellt. Es gibt Schätzungen, nach denen die Steuerrechtsänderungen zwischen 1981 und 1992 zu Mindereinnahmen des Staates in Höhe von rd. 240 Mrd. DM geführt haben, von denen rd. 70 vH direkt dem Unternehmenssektor und nur 30 vH direkt dem Sektor private Haushalte zugute kamen (D. Teichmann, V. Meinhardt, 1993). Die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, in denen sich eine solche Verteilungspolitik letztlich niederschlagen muß, ha-

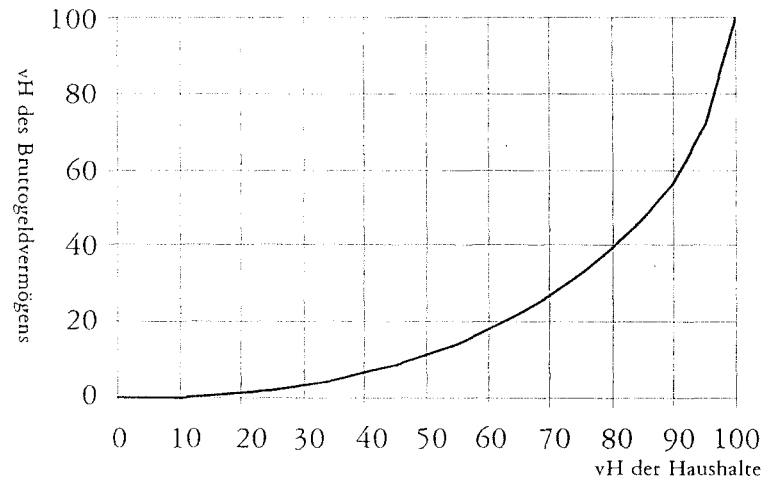
ben dagegen "nur" einen Anteil von knapp 30 vH am Volkseinkommen gegenüber etwa 70 vH Volkseinkommen aus unselbständiger Arbeit. Es hat also eine gezielte staatliche Umverteilung zum Unternehmenssektor und zu höheren Einkommensgruppen stattgefunden.

So wie der keynesianischen Politik in den 70er Jahren ein Versagen vorgeworfen wurde, so läßt sich dies auch für die Angebotspolitik der 80er Jahre konstatieren. Nur hat letztere eine noch höhere Arbeitslosigkeit hinterlassen und ist mit der Bevorteilung der oberen Einkommensgruppen verbunden. Wie es Wissenschaftlern gelingt, dies argumentativ zu unterstützen und sich gleichzeitig als unpolitisch zu verstehen, ist eine Frage, die kaum noch gestellt wird, weil es eine vermeintlich unwissenschaftliche ist.

#### *Zunehmende Ungleichheit: Von der Einkommens- zur Vermögensverteilung*

Als wissenschaftlich sauber gilt dagegen die Aussage, daß Einkommensunterschiede auf Leistungsunterschieden beruhen und insofern höchstens so ungerecht sein könnten, wie die Natur es schon vorgesehen habe, es sei denn, die staatliche Umverteilung überschreite ein "erträgliches" Maß und die Sozialeinkommen nähmen überhand. Wie aber mißt man Leistung? Was etwa leisten Alleinerziehende, Verkaufspersonal in Schnellimbissen, in Sozialberufen Tätige oder auch Politiker und Wissenschaftler? Wird das Einkommen an der Leistung gemessen, oder ist es nicht auch umgekehrt? Und selbst wenn es als leistungsgerecht verstanden wird, daß westdeutsche Selbständigenhaushalte mehr als das Dreifache des durchschnittlich verfügbaren Monatseinkommens haben (1994: 16.477 DM/Monat gegenüber dem Durchschnitt aller Haushalte in Höhe von 5.061 DM/Monat), stellt sich die Frage, wie sich die These von der Leistungsgerechtigkeit mit der im Vergleich zu den Einkommen erheblich stärker konzentrierten Verteilung der Geldvermögen verträgt.

Schaubild 4: Bruttogeldvermögen der privaten Haushalte (West, 1993)



Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

In der obigen Abbildung sind die prozentualen Anteile der Haushalte den entsprechenden Anteilen am Bruttogeldvermögen zugeordnet. Es läßt sich beispielsweise ersehen, daß die oberen rd. 5 vH der privaten Haushalte 1993 über einen Anteil von rd. 30 vH am gesamten privaten Geldvermögensbestand verfügten, während die unteren 50 vH nur rd. 11 vH auf sich vereinigen konnten. Aus den zugrundeliegenden Stichprobenerhebungen des Statistischen Bundesamtes läßt sich auch entnehmen, daß die oberen ("geldvermögensstarken") 27,2 vH der westdeutschen Privathaushalte 70 vH des gesamten privaten Geldvermögens auf sich vereinigten, während auf die unteren ("geldvermögensschwachen") 27,8 vH ein Anteil von nur 2,6 vH entfiel. In einer groben Durchschnittsrechnung besagt dies, daß im oberen Einkommensbereich rd. 8 Millionen Haushalte über das knapp 28-fache des Geldkapitals der unteren 8 Millionen verfügen. Vergleicht man dies mit der Einkommenshierarchie, in der das obere gegenüber dem unteren Drittel mehr als das Dreifache des verfügbaren Einkommens auf sich vereinigt, so dürfte die Faustformel, daß sich die Einkommensungleichverteilung

multipliziert mit einem Faktor zwischen 8 und 9 in der Ungleichverteilung des Geldvermögens wiederfindet, nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sein. Im übrigen gibt es plausible Gründe dafür, daß die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes als wesentliche Quelle derartiger Analysen die Ungleichverteilung eher unterschätzt. So werden etwa monatliche Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 35.000 DM je Monat nicht erfaßt, da "sich Haushalte mit sehr hohem Einkommen nicht oder nur unzureichend zur Teilnahme bereit finden", wie es in einer Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes heißt. Der Statistiker spricht hier wissenschaftlich "neutral" von der zu dünnen Besetzung einer Klasse, und der Verteilungsforscher Ernst-Ulrich Huster meint, daß sich Reichtum verstecke wie ein scheues Wild.

Letztlich stehen einer exakten Erfassung der Geldvermögen das Bankengeheimnis entgegen sowie die Tatsache, daß die Genauigkeit der Steuerstatistik bei den Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen erheblich von derjenigen im Lohn- und Gehaltsbereich abweicht. Größenordnungsmäßig sind nicht erfaßte Beträge im dreistelligen Milliardenbereich möglich. 1989 wurden vom Statistischen Bundesamt im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung Bruttoerwerbs- und Vermögenseinkommen der privaten Haushalte in Höhe von 1.342,7 Mrd. DM ausgewiesen, während sich in der Steuerstatistik deklarierte Einkünfte der natürlichen Personen von nur rd. 977,5 Mrd. DM finden lassen. 1989 sind also mindestens (ohne Berücksichtigung steuerpflichtiger Transferleistungen) 365 Mrd. DM an privaten Einkünften hinterzogen worden, und es ist kaum plausibel, daß dies im Rahmen des Lohn- und Gehaltsteuereinzugs geschehen kann. Legt man nach der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1989 einen durchschnittlichen steuerlichen Absetzungsbetrag von rd. 20 vH und einen Durchschnittssteuersersatz von rd. 25,5 vH zugrunde, so ergibt sich aus den 365 Mrd. DM an nicht deklarierten Einkünften eine steuerliche Mindereinnahme von rd. 74 Mrd. DM, also ca. 36 vH der für



1989 festgesetzten Einkommensteuer in Höhe von 204 Mrd. DM. Zum einen zeigt dies, daß die Behauptung sogenannter steuerlicher Standortnachteile an Hand von *Steuersatzvergleichen* nicht greift, sondern allenfalls reale *Steuerlastvergleiche* beweiskräftig wären. Zum anderen werden mit dem obigen Vergleich die Größenordnungen deutlich, die ein zum Teil steuerfinanzierter Sozialstaat sich bei korrektem Steuereinzug erschließen könnte.

Wie bereits erwähnt, potenzieren sich Einkommensdisparitäten in der Geldvermögensverteilung. Noch stärker kommt die Einkommenshierarchie in der Verteilung des Immobilienbesitzes (unbebaute Grundstücke, Wohneigentum) zur Geltung. Etwa 15,5 vH aller westdeutschen Privathaushalte vereinigen fast 60 vH des zu (völlig unrealistisch niedrigen) Einheitswerten bewerteten Grundvermögens auf sich, während rd. 50 vH der Haushalte über gar keinen Immobilienbesitz verfügen. Dagegen sind 71,2 vH aller Selbständigenhaushalte mit Grundvermögen ausgestattet (1993). Dem Standardargument, daß die Verteilung des verfügbaren Einkommens um die Vorsorgekosten der oberen Einkommensgruppen bereinigt werden müsse, kann also mit einiger Berechtigung entgegengehalten werden, daß man dann bei den unteren Einkommensgruppen auch die Mietzahlungen nicht zum verfügbaren Einkommen rechnen dürfte.

Wie auch immer man zu der These von der gerechten, weil grenzproduktivitätsadäquaten Entlohnung der Faktoren Arbeit und Kapital stehen mag, eine isolierte Betrachtung der Einkommensdisparitäten gibt nur einen Teil vom "Lohn der Leistung" wieder. Am Einkommen gemessene Leistungsunterschiede münden in eine um das Mehrfache potenzierte Ungleichverteilung des ökonomischen Wohlstandes. Die neoklassische Apologie dieses Prozesses behauptet entweder, daß man über die "tiefer" liegenden Verteilungsstrukturen nichts wisse, oder sie beruft sich darauf, daß es sich um eine systemisch gewollte, "richtige" und gerade im Zuge der Globalisierung notwendige Entwicklung handele. Daneben gibt es sogar Stimmen, die davon ausgehen, daß es doch in der Nach-

kriegszeit zu einer gleichmäßigen Verteilung des Wohlstandes gekommen sei. Unter den reinen Neoklassikern wird leistungsloser Wohlstand abgelehnt, was dann auch z.T. zur Ablehnung leistungsloser Erbschaftsmöglichkeiten führt. Man kann die Frage jedoch differenzierter fassen: Wenn der Leistungswille und der existenzielle Leistungsdruck bei zunehmendem Einkommens- und Wohlstandsniveau nachlassen, läuft die Verteilungspolitik zugunsten höherer Einkommensgruppen in eine Sackgasse. Bei insgesamt nachlassendem Wachstum müssen, dieser Logik folgend, die Zuschläge für die angeblichen Leistungsträger immer höher werden, um noch motivierend zu wirken. Die angebotstheoretisch inspirierte Verteilungspolitik des letzten Jahrzehnts leidet dann aber immer noch unter einem psychologischen Paradoxon: Warum muß man dem Einkommenstarken geben und dem Einkommenschwachen nehmen, wenn man beide zur Leistung stimulieren will?

Die Vorstellung, jeder, der ernsthaft Arbeit suche, werde sie auch finden, und man könne dem "Problem der Arbeitslosen" begegnen, indem man Sozialleistungen kürzt und damit die Suchaktivitäten forciert, ist seit 1975 nicht mehr als eine biedere Einbildung. In den Jahren 1960 bis 1974 lag die registrierte Arbeitslosigkeit Westdeutschlands unter 3 vH, und bis auf die Rezessionen 1967 und 1974 stand rein rechnerisch immer für jeden registrierten Arbeitslosen auch eine gemeldete offene Stelle zur Verfügung. Diese Situation ist seither nicht mehr erreicht worden. Mit der Kürzung von Sozial(versicherungs)leistungen kann man zwar erhöhten Arbeitsdruck hervorrufen, aber man kann nicht 2,56 Millionen Arbeitslose auf 234.000 offene Stellen verteilen (West, 1994). In den neuen Bundesländern incl. Berlin Ost ist die Relation noch ungünstiger. Hier standen einer registrierten Arbeitslosigkeit von 1,14 Millionen Personen nur rd. 51.000 gemeldete Stellen gegenüber.

Das Kernproblem stagnierender Wachstumsgesellschaften besteht darin, einen neuen Konsens hinsichtlich der Verteilung von Arbeitszeit, Einkommen und Vermögen zu finden,

der über fiktive Grenzproduktivitäten hinausgeht und vorhandene Verteilungsspielräume anders definiert. Wie schlecht herrschende Politik und Theorie darauf vorbereitet sind, zeigt neben der unzureichenden amtlichen Statistik die Tätigkeit des Sachverständigenrats, der den gesetzlichen Auftrag, "die Bildung und Verteilung von Einkommen und Vermögen" (Sachverständigenratsgesetz vom 14. August 1963) in seine Untersuchung einzubeziehen, auf die Definition einer Arbeits-einkommensquote beschränkt, deren mathematischer Chic allenfalls geeignet ist, den entsprechend Disponierten von ihrer steuer- und sozialpolitischen Irrelevanz abzulenken.

#### 4. "Öffentlicher Beschäftigungssektor" zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit

Die Umsetzung des von der Bundesregierung erklärten Ziels, die registrierte Arbeitslosigkeit bis zum Ende des Jahrtausends zu halbieren, bedeutet konkret, daß innerhalb der nächsten fünf Jahre über zwei Millionen neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Völlig utopisch ist die Annahme, dieses hochgesteckte Ziel könne mit dem vorgeschlagenen Maßnahmenbündel auch nur annähernd erreicht werden. Die Schaffung von zwei Millionen Arbeitsplätzen innerhalb eines äußerst knappen Zeitraumes kann nur gelingen, wenn der Staat bereit ist, eine verstärkte Initiative bei der Schaffung von Arbeitsplätzen zu ergreifen. Neben den ihm hierbei zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im Bereich des sogenannten "Zweiten Arbeitsmarktes" und des öffentlichen Dienstes schlagen wir als neues Instrument die Schaffung eines "Öffentlichen Beschäftigungssektors" vor. Dieser stellt eine sinnvolle, die entstandenen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse widerspiegelnde Ergänzung staatlicher Steuerungsmöglichkeiten des Arbeitsplatzangebotes dar, was sich mit Blick auf die Entstehung und den Wandel des "Zweiten Arbeitsmarktes" zeigen läßt.

##### *Entstehung und Konzeption des "Zweiten Arbeitsmarktes"*

Der "Zweite Arbeitsmarkt" verdankt seine Entstehung dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahr 1969. Vorangegangen war die erste größere Rezession der BRD im Jahr 1967, die mit einem plötzlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit von 161.000 im Jahre 1966 auf 459.000 registrierte Arbeitslose im Jahre 1967 verbunden war. Mit dem AFG

wurden dem Staat Instrumente zur wirtschaftspolitischen Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzangebots an die Hand gegeben. Dem Gesetzeswerk liegt das für die ersten Nachkriegsjahrzehnte charakteristische Verständnis zugrunde, daß sich die wirtschaftliche Entwicklung im Rahmen eines kontinuierlichen Wachstumsprozesses vollzieht, der allerdings durch zyklische Phasen schwächeren und stärkeren Wachstums gekennzeichnet ist. Die spezifische Gestaltung der Instrumente des AFG ist vor diesem Hintergrund zu sehen. Hierzu gehört vor allem der Umstand, daß die einzelnen Maßnahmen im Rahmen des AFG grundsätzlich zeitlich befristet sind. Die Förderungsdauer soll für Arbeitslose unter 55 in der Regel ein Jahr nicht überschreiten. Nur in besonderen Fällen kann sie bis auf maximal drei Jahre verlängert werden. Nach dieser Zeit soll (bei einer dreijährigen Förderung: muß) der einzelne wieder – im Idealfall mit zusätzlich erworbenen Qualifikationen – in den Ersten Arbeitsmarkt zurückkehren können.

Der durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen begründete "Zweite Arbeitsmarkt" ist somit nicht unabhängig vom "Ersten Arbeitsmarkt" zu sehen, sondern steht zu diesem in einem komplementären Verhältnis. Während der Phasen schwächeren Wachstums und des damit verbundenen sinkenden Arbeitsplatzangebotes soll der "Zweite Arbeitsmarkt" kurzfristig als "Auffangbecken" fungieren und gleichzeitig die Qualifikation der Arbeitskräfte, das "Humankapital", mindestens erhalten, damit diese mit Beginn der folgenden Aufschwungsperiode wieder dem "Ersten Arbeitsmarkt" zur Verfügung stehen und integriert werden können. Dementsprechend wurden im AFG Tätigkeiten als förderungsfähig beschrieben, die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit und Arbeitsgelegenheiten für Langzeitarbeitslose schaffen und die gleichzeitig im öffentlichen Interesse liegen. Hinsichtlich der Entlohnung der Tätigkeiten schrieb das Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung vor, daß nur solche Arbeitsverhältnisse gefördert werden, in denen die tariflichen oder – bei Fehlen eines Tarifvertrages – ortsüblichen Arbeitsentgelte gezahlt werden, von

denen die Bundesanstalt für Arbeit (BA) in der Regel 50 bis 75 vH bezuschußte, in besonderen Fällen sogar bis zu 100 vH.

### *Der "Zweite Arbeitsmarkt" im Kontext der wachsenden Langzeitarbeitslosigkeit*

Grundlegende Veränderungen in der wirtschaftlichen Entwicklung der BRD ab Mitte der siebziger Jahre führten zu einer zunehmenden Überforderung des "Zweiten Arbeitsmarktes". Kräftige Aufschwungsperioden blieben aus, die jährlichen Wachstumsraten des Sozialprodukts wurden kleiner. Insofern schwand die der Konzeption des "Zweiten Arbeitsmarktes" zugrundeliegende Annahme, daß zur Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigtenstandes der "Erste Arbeitsmarkt" lediglich durch einen antizyklisch "atmenden" "Zweiten Arbeitsmarkt" zeitweise zu ergänzen sei. Zum einen konnte der als "Durchlauferhitzer" konzipierte "Zweite Arbeitsmarkt" seine Funktion, nämlich die Integration von Arbeitsuchenden im Anschluß an befristete Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), immer weniger erfüllen. Zum anderen wurde der Arbeitsplatzabbau im "Ersten Arbeitsmarkt" zu einem zyklusübergreifenden, permanenten Phänomen. Als Folge dieser Entwicklung stieg trotz einer zeitweisen Ausweitung von ABM die Arbeitslosigkeit drastisch an. Die Tatsache, daß die Schere zwischen offenen Stellen und registrierten Arbeitslosen sich immer weiter öffnete, es also zunehmend unwahrscheinlicher wurde, vom "Zweiten" in den "Ersten Arbeitsmarkt" zurückwechseln zu können, gleichzeitig aber an der zeitlichen Befristung von ABM festgehalten wurde, hatte für immer mehr Arbeitslose zur Folge, daß ABM nur noch eine zeitweise Unterbrechung ihrer Arbeitslosigkeit bedeuteten. Die wachsenden Probleme auf dem "Ersten Arbeitsmarkt" und die Tatsache, daß die schwächer und kürzer werdenden Aufschwungsperioden allenfalls noch einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenziffern verhindern, einen Abbau bestehender Arbeitslosigkeit jedoch nicht mehr bewirken konnten, veränderten das Gesicht des "Zweiten Ar-

beitsmarktes". Entgegen seiner ursprünglichen Konzeption übernahm er gesamtwirtschaftlich gesehen de facto immer mehr die Funktion eines dauerhaften Auffangbeckens für einen ständig wechselnden Teil von Langzeitarbeitslosen, für die sich Beschäftigungsmöglichkeiten zunehmend nur noch in zeitlich befristeten ABM finden ließen. Während sich die zeitliche Befristung für die Träger von ABM als großes Problem erwies, da zunehmend auch erfolgreich Qualifizierte wieder in die Arbeitslosigkeit entlassen werden mußten und erst nach mindestens sechs Monaten weiterer Arbeitslosigkeit wieder legal beschäftigt werden durften, wurde für den Staat die Sicherstellung der Finanzierung des insbesondere in den achtziger Jahren gewachsenen "Zweiten Arbeitsmarktes" zum Problem. Erste Schritte, den "Zweiten Arbeitsmarkt" billiger zu machen, wurden im Rahmen der mit der deutschen Einheit verbundenen "Produktiven Arbeitsförderung Ost" 1993 eingeleitet.

Der 1993 neu in das AFG aufgenommene § 249h sieht vor, daß im Gegensatz zu den vorangegangenen ABM ein Zuschuß des Arbeitsamtes grundsätzlich nur dann gewährt wird, wenn die Arbeitsentgelte für betriebsübliche wöchentliche Arbeitszeiten niedriger sind als die Arbeitsentgelte vergleichbarer nicht zugewiesener ArbeitnehmerInnen oder wenn die Arbeitszeiten unter 80 vH der betriebsüblichen liegen. Die zu Recht u.a. von den Gewerkschaften gehegte Befürchtung war, daß dieser Einstieg in eine untertarifliche Bezahlung nicht auf die neuen Bundesländer beschränkt bleiben und es somit über kurz oder lang zu einem allgemeinen Umbau des bislang tariflichen Standards entsprechenden "Zweiten Arbeitsmarktes" in einen Niedriglohnbereich kommen werde. Auch wurden letzten Endes negative Rückwirkungen auf den "Ersten Arbeitsmarkt" über kurz oder lang erwartet, da auch dort der Druck auf das Lohnniveau zwangsläufig steigen werde. Änderungen des AFG im Jahre 1994 bestätigten denn auch recht bald diese Befürchtungen. Im neu aufgenommenen § 242s wurde die Gültigkeit des § 249h auf die alten Bundesländer ausgedehnt und wurden die Möglichkeiten zur Befristung von Arbeitsverträgen im Rahmen des § 249h bis zum Ende des

Jahres 2000 verlängert. Auch bei der Zuschußregelung für die klassischen ABM setzte sich diese Entwicklung durch. Die Fördersatzbeziehe sich nicht mehr auf das volle tarifliche oder ortsübliche Entgelt für vergleichbare Beschäftigungen, sondern nur noch auf das "berücksichtigungsfähige Arbeitsentgelt", das mit 90 vH der Entgelte für gleiche oder vergleichbare ungeforderte Tätigkeiten festgesetzt wurde. Ab dem 1.1.1996 ist den Maßnahmeträgern jegliche Möglichkeit genommen, freiwillig tariflich zu entlohnen. Die Bereitschaft des Trägers, die fehlenden 10 vH selbst aufzubringen, führt automatisch zu einer Kürzung des Zuschusses seitens des Arbeitsamtes um diesen Betrag. Im Ergebnis handelt es sich hierbei um einen eklatanten Eingriff des Gesetzgebers in die gesetzlich garantierte Tarifautonomie der Tarifvertragsparteien.

Mit diesem Umbau des AFG wurde der "Zweite Arbeitsmarkt" bereits faktisch zum "Niedriglohnmarkt". Der z.Zt. diskutierte Vorentwurf des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (AFRG) des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung schreibt die "Untertarif-Regelung" fort und sieht weitere Einschnitte bei der Arbeitsförderung vor.

#### *Der "Zweite Arbeitsmarkt" gerät in die Diskussion*

Die seit Anfang 1993 zu verzeichnende und bis heute nicht abgebrochene Diskussion über die Notwendigkeit und Bedeutung eines "Zweiten Arbeitsmarktes" ist nicht von der sogenannten "Standortdebatte" zu trennen. Die Diskussion dreht sich um die Frage, inwieweit auf die bedrohlich ansteigende Massenarbeitslosigkeit und die angeblich bedrohte Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands mit der Einführung eines als Niedriglohnbereich umgebauten "Zweiten Arbeitsmarktes" reagiert werden muß. Angestoßen hatte diese Diskussion der damalige SPD-Vorsitzende Engholm, der im April 1993 "ungewöhnliche Mittel zur Vermeidung einer Katastrophe" auf dem Arbeitsmarkt forderte. In diesem Zusammenhang schlug er vor, einen Sektor öffentlich organisierter Gemeinschaftsar-

beit und damit einen "Zweiten Arbeitsmarkt" zu schaffen, wobei die Bezahlung zwar oberhalb der Arbeitslosenunterstützung, aber unterhalb der üblichen Tarife liegen sollte.

In der Folgezeit wurde der Begriff "Zweiter Arbeitsmarkt" zunehmend zum Synonym für "Niedriglohnsektor", so daß er – derart definiert – zu einem Kampfbegriff in der Auseinandersetzung um die Aushebelung der Tarifautonomie und die Legitimation untertariflicher Bezahlung, also ein fester Bestandteil der Deregulierungsdebatte wurde. Vor diesem Hintergrund fordern wir, daß der Umbau des "Zweiten Arbeitsmarktes" in einen Niedriglohnbereich, wie in der Vergangenheit durch Veränderungen des AFG bereits geschehen, gestoppt und rückgängig gemacht wird. Der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des AFG ist weiterhin eine hohe Priorität einzuräumen. Die im AFG vorgesehenen aktiven Möglichkeiten zur Arbeitsbeschaffung sind allerdings weiterzuentwickeln und flexibler zu gestalten. Dazu gehört auch die Erweiterung der Zugangsvoraussetzungen und die Verbesserung der Kombinierbarkeit der vorgesehenen Maßnahmen.

Diese Forderungen erscheinen um so wichtiger, als bei der anstehenden Neuregelung der Arbeitsförderung im Rahmen des AFRG das Bestreben des Staates besteht, sich weitestgehend aus der direkten Verantwortung für die Beschäftigungssituation zurückzuziehen und zukünftig nur noch "Rahmenbedingungen" zu gestalten. Jeglicher Leistungsver schlechterung muß entschiedener Widerstand entgegengebracht werden. Ebenso ist dem Versuch, durch Betonung des individuellen Versicherungsprinzips die kollektive Verantwortlichkeit der Solidargemeinschaft zu unterlaufen, eine entschiedene Absage zu erteilen.

### *Offensive für öffentliche Beschäftigung*

Die Tatsache, daß in der Bundesrepublik wie in allen entwickelten Industriegesellschaften abnehmende Wachstumsraten zu verzeichnen sind, wird üblicherweise als Manko und Defizit empfunden. Neue angebotsseitige Impulse sollen wieder

auf den alten Wachstumspfad zurückführen. Diesem wirtschaftspolitischen Programm liegt die unhistorische Auffassung zugrunde, daß die Ursachen der Probleme von heute im Kern die gleichen sind wie in der Vergangenheit und daß daher auch die gleichen angebotstheoretischen Rezepte greifen müßten. Hier wird deutlich, daß Vorstellungen über die langfristige Entwicklung reifer Marktwirtschaften fehlen, obwohl gerade solche Kenntnisse entscheidende Einsichten fördern könnten. Es liegt in der Logik wirtschaftlicher Entwicklung, daß der Wachstumsprozeß aus sich selbst heraus seine Grenze erzeugt, die um so schneller erreicht wird, je stärker und störungsfreier die Expansion verläuft. Sinkende jährliche Wachstumsziffern nach erfolgtem Wiederaufbau und bei stagnierender Bevölkerung sind demzufolge nicht als Mangel, sondern als Erfolg zu werten. Hieraus leitet sich die Überlegung ab, daß Mangel- und Überflußgesellschaften je spezifischer institutioneller Strukturen bedürfen, die in der Lage sind, den Wirtschaftsprozess befriedigend zu koordinieren. Wegen abnehmender Konsumdynamik infolge von Sättigungstendenzen auf wichtigen Konsumgütermärkten und wachsender Bedürfnisdifferenzierung werden "Nachfragesignale" in Überflußgesellschaften immer undeutlicher, uneinheitlicher und schwerer zu kalkulieren. Für den einzelnen Unternehmer steigt daher die Unsicherheit über Möglichkeiten und Richtungen zukünftigen Absatzes. Das Vertrauen in nahezu unbegrenzte Absatzmöglichkeiten, das dem Investitionsverhalten in der deutschen Nachkriegsmangelgesellschaft zugrunde lag, schwindet. Neu- und Erweiterungsinvestitionen nehmen in der Folge an Bedeutung ab, Rationalisierungsinvestitionen an Bedeutung zu. Gleichzeitig steigt die Attraktivität von Finanzanlagen als Alternative zur realen Investitionstätigkeit. Im Zuge dieser Entwicklung gerät die Akkumulationsdynamik ins Stocken, Kostensenkung wird zum erstrangigen Mittel, Gewinnspannen zu halten. Diese Entwicklung muß sich notwendigerweise sowohl in einem gesamtwirtschaftlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit als auch in einer Senkung der Lohn- und einer Steigerung der Ge-

winnquote niederschlagen, wenn nicht wirtschaftspolitisch gegengesteuert wird. Die Polarisierung der Gesellschaft nach Einkommen und Vermögen verstärkt sich.

Dieses Verständnis der ökonomischen Entwicklung, das durch die wirtschaftliche und soziale Realität in Deutschland bestätigt wird, erfordert grundsätzlich neue Antworten auf die Beschäftigungsfrage. Zu fragen ist in erster Linie, wie mit dem in der Vergangenheit geleisteten Arbeitsvolumen, das wegen nachlassender binnenwirtschaftlicher Nachfrage-  
dynamik und gesteigerter Produktivität nicht mehr in gewohntem Umfang abgerufen wird, umgegangen werden soll. Forderungen nach kontinuierlicher Arbeitszeitverkürzung speisen sich ebenso aus diesen Überlegungen wie Ansätze, die Masseneinkommen und damit den Massenkonsum zu erhöhen und über unterschiedliche Formen öffentlich geförderter Beschäftigung die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

#### *Die Finanzierung aktiver Beschäftigungspolitik*

Die finanziellen Spielräume für eine aktive und innovative Beschäftigungspolitik sind vorhanden. Wie bereits an anderer Stelle hervorgehoben wurde, ist der immer wieder bemühten These von den enger werdenden Verteilungs- und Finanzierungsspielräumen entgegenzuhalten, daß das von allen Bundesbürgern erwirtschaftete jährliche Sozialprodukt 1994 trotz deutscher Vereinigung pro Kopf real um 10 vH höher liegt als noch 1980 (ohne die neuen Bundesländer gerechnet sogar um 24 vH). Wenn nun der Sozialstaat und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als nicht mehr finanzierbar erscheinen, obwohl sich die Sozialstaatsquote trotz deutscher Einheit auf dem Niveau der siebziger Jahre bewegt, kann die Ursache nur in der entstandenen Ungleichverteilung des Sozialprodukts liegen. Die u.a. von Ernst-Ulrich Huster für Deutschland unternommenen Detailanalysen bestätigen diese aus makroökonomischen Überlegungen abgeleitete These. Seine und andere Untersuchungen unterstreichen die wachsende Tendenz zur Konzentration von Einkommen und Vermögen.

Vor diesem Hintergrund scheitert staatliche Beschäftigungspolitik nicht an der Tatsache, daß Finanzierungsmöglichkeiten grundsätzlich fehlten, sondern daran, daß sich der "Reichtum der Nation" in privater Hand konzentriert und daher zunehmend nicht für die öffentliche Finanzierung sinnvoller und notwendiger Arbeit zur Verfügung steht. Insofern müssen zur Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen vorhandene Umverteilungsspielräume genutzt werden.

#### *Zur Struktur der neuen Beschäftigungspolitik*

Der Widerspruch ist offensichtlich: Zurückgehender privatwirtschaftlicher Nachfrage nach Erwerbsarbeit steht ein wachsender Bedarf an gesellschaftlich notwendiger Arbeit gegenüber. Daher geht der Gesellschaft auch nicht die Arbeit aus, sondern Arbeiten, die für die Gesellschaft in hohem Maße nützlich sind, werden durch das gewinnorientierte Wirtschaftssystem immer weniger berücksichtigt. Öffentliche Beschäftigungspolitik erhält daher in entwickelten industriellen Gesellschaften eine wachsende Bedeutung hinsichtlich der Koordination von Arbeitsangebot, Arbeitsnachfrage und kollektivem Bedarf. Als Mittel derartiger Koordination steht neben der bereits erwähnten Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des "Zweiten Arbeitsmarktes" der öffentliche Dienst und – als grundsätzlich neues Instrument – die Einrichtung eines öffentlichen Beschäftigungssektors (ÖBS) zur Verfügung.

#### *Der öffentliche Dienst*

Der Bedarf an sozialen und ökologischen Dienstleistungen wächst. Damit haben sich auch die Aufgaben und die Anforderungen an die gestaltende und moderierende Funktion des Staates kontinuierlich erweitert. Zu denken ist u.a. an den Forschungs- und Entwicklungsbereich, an den Umweltschutz, an die Sozial- und Gesundheitspolitik, an das Bildungswesen

und an den Bereich der Ver- und Entsorgung. Ein moderner Staat muß heute auch im Rahmen des öffentlichen Dienstes z.B. die kulturelle Betätigung seiner Bürger im weitesten Sinne ermöglichen und die Wiederherstellung und Überwachung von Umweltstandards gewährleisten.

Trotz der wachsenden Bedeutung dieser Bereiche werden Stellen im öffentlichen Dienst kontinuierlich abgebaut, über 165.000 Arbeitsplätze allein 1993 in West- und vor allem in Ostdeutschland. Die Folge ist, daß gesellschaftlich wichtige Aufgaben nicht mehr oder nur noch mangelhaft erledigt werden. Im Falle etwa von fehlenden Finanzbeamten, fehlenden Lehrern, fehlenden Angestellten und Beamten in Umweltbehörden wird die Widersinnigkeit staatlicher Leistungseinschränkungen besonders deutlich. Im ersten Fall verzichtet der Staat auf Einnahmen in Milliardenhöhe infolge mangelnder Einkommens- und Gewinnkontrollmöglichkeiten der Finanzbehörden, im zweiten Fall reduziert sich langfristig das "Humankapital", das eigentliche Wohlstandsreservoir einer Gesellschaft, und im letzteren Fall werden lasche Umweltkontrollen nachfolgende teure Reparaturmaßnahmen nach sich ziehen. Gleichzeitig trägt der Staat mit seiner restriktiven Beschäftigungspolitik im öffentlichen Dienst zu einer Verschärfung der Arbeitslosigkeit bei mit der Folge, daß die sozialen Sicherungssysteme und damit der Staatshaushalt weiter belastet werden.

Aus diesem Grunde ist zu fordern, daß der Stellenabbau im öffentlichen Dienst sofort gestoppt und umgekehrt wird. Mit einem Anteil von 14,9 vH an allen Berufstätigen liegt der öffentliche Dienst in Deutschland hinter Schweden, Frankreich, Kanada, England und sogar den USA zurück. Gerade das Beispiel USA zeigt, daß eine Ausweitung der Beschäftigung im Staatssektor einen effektiven Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit leisten kann. Hier wurden zwischen 1992 und 1995 mehr Arbeitsplätze im Staatssektor als im güterproduzierenden Gewerbe geschaffen. Eine solche Entwicklung steht einer Intensivierung, Effektivitätssteigerung und Reorganisation des öffentlichen Dienstes nicht im Wege. Sie sind mit Blick auf die wachsenden Aufgaben des Staates ausdrücklich zu fordern.

Eine Verwaltungsreform allerdings, die das Angebot öffentlicher Dienstleistungen ausschließlich an durchrationalisierbaren Abläufen der industriellen Produktion ausrichtet, also die "McKinseyisierung" will, lehnen wir ab. Öffentliche Dienstleistungen im sozialen, medizinischen und kulturellen Bereich entstehen nicht als Mensch-Maschine-, sondern als Mensch-Mensch-Beziehung. Humandienstleistungen lassen sich weder nach preußischem Bürokratismus noch nach den Regeln eines Industriebetriebs organisieren. Vorsorge für einen starken öffentlichen Sektor verbessert angesichts wachsender Risiken die Möglichkeiten zur Lösung wichtiger Zukunftsaufgaben.

#### *Der öffentliche Beschäftigungssektor (ÖBS)*

Der ursprünglichen Konzeption gemäß besteht die Hauptaufgabe des "Zweiten Arbeitsmarktes" darin, Arbeitslosen Hilfestellung bei der Reintegration in den "Ersten Arbeitsmarkt" zu leisten. Wegen der zunehmenden Scherenöffnung zwischen den gemeldeten offenen Stellen und den registrierten Arbeitslosen sinken allerdings die Chancen für den einzelnen Arbeitslosen, wieder in den "Ersten Arbeitsmarkt" zurückkehren zu können. Angesichts dieser Realität bedarf es eines ÖBS, der sich vom "Zweiten Arbeitsmarkt" im wesentlichen dadurch unterscheiden würde, daß es sich hier nicht um zeitlich befristete Beschäftigungsverhältnisse handelt, sondern daß Dauerarbeitsplätze unter gesamtgesellschaftlicher Verantwortung geschaffen würden. Diese Arbeitsplätze könnten analog zu den bisherigen Strukturen des öffentlichen Dienstes, aber auch außerhalb traditionell-staatlicher Strukturen im Rahmen von gemeinnützigen Organisationsformen angesiedelt werden. Darüber hinaus könnten im Rahmen eines ÖBS neue Kooperationsformen zwischen privaten und öffentlichen Arbeitgebern erprobt werden, was zu einer willkommenen Entlastung der öffentlichen Kassen beitragen würde. Bei solchen Formen von "public-private-partnership" müßte allerdings gewährleistet werden, daß die Durchset-

zung des gemeinwohlorientierten öffentlichen Auftrags erhalten bliebe. Die positiven Erfahrungen, die mit "Sozialen Betrieben" in Niedersachsen bereits gemacht worden sind, könnten bei der Ausgestaltung eines ÖBS genutzt werden.

Vom traditionellen öffentlichen Dienst würde sich der ÖBS dadurch unterscheiden, daß nur bestimmte Personengruppen hier Beschäftigung fänden. Zu denken wäre insbesondere an ArbeitnehmerInnen, die trotz erfolgreicher Qualifizierungsmaßnahmen, Umschulungsmaßnahmen und nach ABM keinen Arbeitsplatz im "Ersten Arbeitsmarkt" finden konnten. Auch hinsichtlich der Tätigkeitsfelder würde sich der ÖBS vom traditionellen öffentlichen Dienst unterscheiden, da neuartige Tätigkeitsfelder erschlossen werden sollen. Hier sei insbesondere auf neue Formen lokaler, etwa stadtteilorientierter Sozial- und Gesundheitsdienste (Altenarbeit und -betreuung, Pflege, Familienarbeit, Konfliktvorbeugung) verwiesen, auf Tätigkeiten im Rahmen der Stadterneuerung und des Umweltschutzes (Renaturierung, Flächenreaktivierung, Bodensanierung, sozialer Wohnungsbau, Waldsanierung, Pflege ungenutzter Flächen, Denkmalpflege), auf die gesamtgesellschaftlich wünschenswerte Erhöhung des Recyclinganteils (stärkere Zerlegungstiefe, Experimente, Erschließung von Nachfragebereichen) sowie auf das notwendige staatliche bzw. kommunale Engagement in Bildung und Kultur (Beratungsstellen etc.). Diese Bereiche werden gerade mit Blick auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung weiter an Bedeutung zunehmen. Für viele dieser genannten Felder stellt eine rein ideologisch begründete Privatisierung keine sinnvolle Alternative dar, da auf eine demokratische und soziale Einflußnahme nicht verzichtet werden kann. Eine Kommerzialisierung dieser Bereiche würde die Qualität öffentlicher Leistungen insbesondere im sozialen Bereich und damit das System der sozialen Gerechtigkeit weiter aushöhlen.

Die grundsätzliche Bereitschaft des Staates, Mittel für einen solchen ÖBS zur Verfügung zu stellen, wäre durch eine Beteiligungsmöglichkeit der Bevölkerung an der Ausgestaltung der konkreten Beschäftigungsinhalte zu ergänzen, so

daß sich der gesellschaftliche Bedarf unmittelbar artikulieren könnte. Aufgrund der vorhandenen gesellschaftlichen Steuerungsmöglichkeit ließe sich mit Hilfe eines auch als Experimentierfeld verstandenen ÖBS ein ökologischer und gemeinnütziger Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft unter Berücksichtigung von Kriterien der Nachhaltigkeit forcieren.

Insgesamt lassen sich die Vorteile einer derartigen dreistufigen Beschäftigungspolitik im Rahmen von AFG, öffentlichem Dienst und ÖBS folgendermaßen zusammenfassen:

- Arbeitslosen könnte sofort eine sinnvolle und dauerhafte Beschäftigung vermittelt werden;
- Arbeitslosigkeit könnte dort gezielt beseitigt werden, wo ihre individuellen Auswirkungen am schlimmsten sind (Frauen, Langzeitarbeitslose, ältere ArbeitnehmerInnen, Unqualifizierte, Menschen mit Behinderungen etc.);
- regionale und sektorale Beschäftigungsprobleme könnten gemildert werden;
- der Sockel von Langzeitarbeitslosen könnte abgebaut werden;
- Qualifikation und Motivation der Arbeitskräfte blieben erhalten;
- gesellschaftlich notwendige, sinnvolle und gewünschte Tätigkeiten, die den Rentabilitätsanforderungen der Privatwirtschaft nicht genügen und deshalb im privatwirtschaftlichen Bereich nicht berücksichtigt werden, könnten verrichtet werden;
- die dauerhafte Förderung und der langfristig kalkulierbare Mittelzufluß würden zu einer Professionalisierung der Trägerstrukturen führen und damit zu einer effizienteren Verwendung der Mittel beitragen;
- wachsender Armut durch anhaltende Arbeitslosigkeit würde wirksam entgegengesteuert;
- den Ausgaben für die Schaffung von Arbeit ständen Minderausgaben bei der Finanzierung von Arbeitslosigkeit gegenüber. In bestimmten Fällen könnte eine Selbstfinanzierungsquote von 80 vH und höher erreicht werden;
- letztlich würde der gesellschaftliche Wohlstand zur Finanzierung sinnvoller Arbeit statt sinnloser Arbeitslosigkeit genutzt.



## 5. Arbeitszeitverkürzung zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit

Seit langem ist die wirtschaftliche Entwicklung von sehr moderaten, im langfristigen Trend sogar sinkenden Wachstumsraten geprägt. Gleichzeitig gibt es einen über diesen Wachstumsraten liegenden Produktivitätsfortschritt. Durch diese Produktions-Produktivitäts-Schere verringert sich das notwendige Arbeitsvolumen beständig. In den letzten Jahren lag nur auf dem Höhepunkt des Vereinigungsbooms 1990/91 in Westdeutschland das reale Wachstum des Bruttoinlandsprodukts nennenswert höher als die reale Entwicklung der Produktivität je Erwerbstätigenstunde. Das geleistete Arbeitsvolumen betrug im früheren Bundesgebiet 1994 nur noch ca. 45 Mrd. Stunden, während es 1990 bei 46 Mrd., 1980 bei 47 Mrd. und 1970 noch bei über 51 Mrd. Stunden gelegen hatte. Die Entwicklung des Arbeitsvolumens wurde von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus im Aufschwung immer weiter abgeschwächt. Da das schrumpfende Arbeitsvolumen auf dem Arbeitsmarkt auch noch auf ein – durch die zunehmende Erwerbsneigung von Frauen und durch Zuwanderungen – wachsendes Arbeitsangebot trifft, ist eine Zunahme der Arbeitslosigkeit bei unveränderter Arbeitszeit unvermeidlich.

Auch ein Wirtschaftsaufschwung, der mit deutlich größeren Wachstumsraten aufwartet als in den letzten 15 Jahren, könnte die Arbeitslosigkeit kaum verringern. Eine Wachstumsrate von deutlich über 2 vH ist notwendig, damit es überhaupt zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit kommt. Auch ein von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* wiederholt gefordertes Beschäftigungsprogramm allein kann die Arbeitslosigkeit nicht beseitigen.

Wer ernsthaft so ehrgeizige Ziele anstrebt wie die Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000, was ja bedeutet, die bis dahin normalerweise wachsende Arbeitslosigkeit aufzufangen und den bestehenden Sockel abzubauen, der kommt bei bereits heute über sieben Millionen fehlenden Arbeitsplätzen nicht darum herum, die Arbeitszeit dem schrumpfenden Arbeitsvolumen anzupassen. Die Halbierung der Arbeitslosigkeit ist ohne drastische Verkürzung der Arbeitszeit undenkbar.

### *Arbeitszeitverkürzung als Chance für gesellschaftliche Reformen*

Doch die kollektiv und damit flächendeckend vereinbarte Arbeitszeitverkürzung trägt nicht nur zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei, sondern hat insgesamt drei Effekte:

- Sie kann, wie oben dargestellt und empirisch vor allem für die vergangenen Jahre belegt, durch Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens neue Arbeitsplätze schaffen bzw. alte erhalten.

- Arbeitszeitverkürzung bietet die Chance, durch eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und durch die Umverteilung der Reproduktionsarbeit an der traditionellen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen zu rütteln.

- Sie schafft Möglichkeiten zur Humanisierung der Arbeit, verbunden mit einem deutlichen Plus an Freizeit/Muße.

Alle drei Aspekte spielten bei der Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche eine wesentliche Rolle. Unumstritten ist die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Arbeitszeitverkürzung. Sie wurde vielfach dokumentiert. Sehr viel geringer sind hingegen die Erfahrungswerte hinsichtlich weiterer, über die Beschäftigungswirkung hinausgehender Effekte der Arbeitszeitverkürzung. Gesellschaftliche Reformen aufgrund verringerter (bezahlter) Arbeitsstunden sind sicherlich erst dann klar erkennbar, wenn größere als die bisherigen Schritte bei der Arbeitszeitreduktion erfolgen. In einer Verkürzung der Arbeitszeit auf 30 Stunden in der Woche läge eine Chance, zur Entwicklung einer neuen (ökonomischen

und ökologischen) Zeitordnung und/oder zu einer egalitären Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern beizutragen.

### *Arbeitszeitbegriff und Formen der Arbeitszeitverkürzung*

Wenn von Arbeitszeit und Arbeitszeitverkürzung die Rede ist, dann handelt es sich in der Regel um bezahlte *Erwerbsarbeit*. Diese stellt die am Markt nachgefragte Arbeit dar. Daneben lassen sich aber auch noch andere Formen der Arbeit definieren.

Eine etwas größere Aufmerksamkeit findet seit einigen Jahren die *Reproduktionsarbeit bzw. Hausarbeit*. Teilweise wird dafür sogar ein kleines finanzielles Äquivalent in der Form von Erziehungsgeld oder Anerkennung von Erziehungszeiten in der Altersversorgung gewährt. Allerdings dienen diese Maßnahmen vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Arbeitsmarktsituation eher dazu, die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zu zementieren und Frauen von der Erwerbstätigkeit auszuschließen, als tatsächlich deren ökonomische Unabhängigkeit zu forcieren.

Noch kaum in die Arbeitszeitbetrachtung einbezogen sind die Zeiten der *Konsumarbeit*, wie z.B. Arbeitsleistungen der VerbraucherInnen im Supermarkt, und die *Mobilitätszeiten* für den Arbeitsweg. Dabei haben diese Zeiten in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und werden wahrscheinlich auch zukünftig zu größeren zeitlichen Belastungen führen.

Darüber hinaus erfolgt die berufliche Qualifizierung zunehmend außerhalb der bezahlten Arbeitszeit, und insbesondere bei prekären Arbeitsverhältnissen ist ein beträchtlicher Teil der 'Freizeit' durch berufliche Weiterbildung gebunden.

Bis heute wird im Rahmen der Arbeitszeitdebatte die *Lohnarbeit* zugrundegelegt, die unbezahlte Arbeit ausschließt. Durch die fortschreitende Ausdehnung des Dienstleistungsbereichs wird die exakte Erfassung von Arbeitszeiten zunehmend schwieriger. Immer mehr Arbeit wird in den sogenannten Freizeitbereich abgedrängt. Außerdem wird die jeweilige Arbeitszeit aus unterschiedlicher Perspektive wahrgenom-

men, was generelle Aussagen über die 'wünschenswerte' Arbeitszeit erschwert. So wird beispielsweise die Samstagsarbeit aus der Sicht der Käuferin eher positiv wahrgenommen, wohingegen die Verkäuferin von der Wochenendarbeit mit allen ihren negativen sozialen Folgen betroffen ist.

Vor diesem Hintergrund müssen die wesentlichen Aspekte der Arbeitszeitverkürzung diskutiert werden. Soll zunächst einmal eine Typisierung der unterschiedlichen Modelle zur Arbeitszeitverkürzung vorgenommen werden, so ist zwischen der individuellen und der kollektiven Arbeitszeitverkürzung zu unterscheiden. Individuell wird eine kürzere als die betriebsübliche Arbeitszeit überwiegend in der Form des Teilzeitbeschäftigungsverhältnisses, des job-sharing oder auch in der Form der 'geringfügigen' Beschäftigung erzielt. (Dieses Thema wurde bereits im MEMORANDUM '95 aufgegriffen.)

Im folgenden soll die kollektive Arbeitszeitverkürzung im Vordergrund stehen. Nur mit einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten sind umfangreiche positive Beschäftigungseffekte zu erzielen. Es geht um tarifliche Regelungen zur Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten ganzer Branchen mit dem Ziel, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem oder zumindest teilweisem Lohnausgleich umzusetzen. Als wesentlichen Schritt sehen wir in diesem Zusammenhang die drastische Reduzierung der Arbeitszeit in den ostdeutschen Bundesländern an. Nur so kann dem Auseinanderklaffen der Arbeitszeiten in Ost- und Westdeutschland entgegengewirkt werden.

Eine neue Variante der Arbeitszeitverkürzung sorgt seit Ende des Jahres 1993 für erhebliche Aufmerksamkeit: die temporäre Arbeitszeitverkürzung auf betrieblicher Ebene. Mit der tariflichen Vereinbarung der 28,8-Stunden-Woche bei VW setzte eine Renaissance der Diskussion über die Arbeitszeitverkürzung ein, nachdem die monotone Forderung der Arbeitgeberverbände und des Wirtschaftsministers nach längeren Arbeitszeiten zur 'Rettung des (Wirtschafts-)Standortes Deutschland' mehr und mehr die Debatte zu bestimmen schien. Mit der Einführung der 28,8-Stunden-Woche bei

Teillohnausgleich auf der einen Seite und dem tariflichen Ausschluß von betriebsbedingten Kündigungen für die Dauer der Arbeitszeitverkürzung auf der anderen Seite sollten bei VW (vorübergehend) Massenentlassungen von etwa 20.000 ArbeitnehmerInnen verhindert werden. Gleichwohl gab es keine Garantie für alle zum Zeitpunkt des Tarifabschlusses vorhandenen Arbeitsplätze: In den nachfolgenden zwei Jahren wurden in sechs westdeutschen VW-Standorten etwa 6.000 Arbeitsplätze – durch Einsatz von Vorruhestandsregelungen oder Aufhebungsverträgen – vernichtet.

Darüber hinaus beinhaltet die VW-Vereinbarung eine umfangreiche Flexibilisierung der Arbeitszeit. In der Folge kam es bei einer Belebung der Nachfrage nach Automobilen nicht zu entsprechenden Neueinstellungen, sondern die Arbeitszeit der Beschäftigten wurde der gestiegenen Produktion angepaßt.

Die gegenwärtigen temporären Arbeitszeitverkürzungen sind eher als Notlösungen – etwa vergleichbar mit der Kurzarbeit – anzusehen. Ein Grund hierfür ist sicherlich der Lohnverzicht, mit dem das neue Arbeitszeitmodell erkaufte wird. Darüber hinaus ist die Anzahl der tatsächlich verhinderten Entlassungen nicht nachprüfbar. So birgt schon die Anzahl der bei unveränderten Arbeitszeiten und Einkommen anstehenden Entlassungen erhebliche Unsicherheiten. Ferner zeigt das Beispiel VW, daß der Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen keinesfalls mit einer generellen Beschäftigungsgarantie gleichzusetzen ist. Die Flexibilisierung der Arbeitszeit trägt dazu bei, Neueinstellungen bei konjunktureller Belebung zu blockieren.

Dennoch sollte die Gelegenheit ergriffen werden, Elemente des VW-Modells für die zukünftige Arbeitszeitdebatte zu nutzen. Immerhin wurde hiermit auch von unternehmerischer Seite anerkannt, daß Arbeitszeitverkürzung generell Beschäftigung schaffen kann. Offensichtlich wurde auch, daß mit deutlichen Schritten bei der Verkürzung der Arbeitszeit größere Beschäftigungswirkungen zu erzielen sind. Dies sind wichtige Argumente dafür, die Perspektive einer allgemeinen Reduktion der Wochenarbeitszeit auf 30 Stunden nicht aus den Augen zu verlieren.

Derzeit sind allerdings vorrangig andere Modelle der Ar-

beitszeitverkürzung in der Diskussion. Gedacht wird an Modelle wie Jahresarbeitszeitkonten oder sogar Lebensarbeitszeitkonten, die Möglichkeit der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit durch Sabbat-Jahre oder erweiterten Elternurlaub und den grundsätzlichen Freizeitausgleich bei der Leistung von Überstunden. Grundsätzlich sind alle Maßnahmen, die die Lebensarbeitszeit verkürzen, geeignet, das angebotene Arbeitsvolumen zu verringern. Insofern gibt es kein Gegeneinander verschiedener Formen der Arbeitszeitverkürzung, sondern sie ergänzen sich. Allerdings ist zu beachten, daß mit einer generellen Verringerung der tariflichen Wochenarbeitszeit das größte Volumen an Arbeitszeitreduktion zu erzielen ist.

### *Entwicklung der Arbeitszeit*

Die wöchentliche Arbeitszeit wird weitgehend durch Tarifvertrag geregelt und konnte in den letzten 35 Jahren kontinuierlich verkürzt werden. 1956 arbeiteten noch 96 vH aller ArbeiterInnen und Angestellten 48 Stunden in der Woche. Bis 1977 konnte für 92,2 vH die 40-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich erreicht werden; 7,8 vH aller ArbeiterInnen arbeiteten zwischen 41 und 45 Stunden. 1984 galt die 40-Stunden-Woche für 98,9 vH aller von Tarifverträgen erfaßten ArbeitnehmerInnen, schon 1986 wurde in der Mehrzahl der Wirtschaftsbereiche unter 40 Stunden gearbeitet.

Seit Ende der siebziger Jahre verfestigte sich aber die Arbeitgeberfront gegen Arbeitszeitverkürzung (1979 fand dies Ausdruck im sogenannten Tabukatalog des BDA). Weitere Arbeitszeitverkürzungen konnten die IG Metall und der Druckbereich nur mittels Streik durchsetzen. Die IG Metall vereinbarte für 1987 37,5 Stunden und für 1988 die 37-Stunden-Woche. Seit 1995 gilt in beiden Tarifbereichen die 35-Stunden-Woche. Ein Sonderfall ist die Absenkung der regulären Arbeitszeit auf bis zu 32 Stunden mit Teillohnausgleich im öffentlichen Dienst der Neuen Länder.

Im Jahr 1994 betrug die durchschnittliche tarifliche Wochen-

arbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte 37,7 Stunden, wobei 22,5 vH aller Beschäftigten eine tarifliche Arbeitszeit von 35 Stunden in der Woche haben, 34,3 vH noch 36 bis 38 Stunden in der Woche arbeiten, 39,3 vH zwischen 38,5 und 39,5 Normalarbeitszeit haben und 3,6 vH mit 40 Stunden das Schlußlicht bilden.

Gemessen am gesamten geleisteten Arbeitsvolumen wurden 1994 in Westdeutschland 80,8 vH in einer Arbeitszeit zwischen 36 und 40 Stunden erbracht. Aber immerhin noch 10,1 vH des Arbeitsvolumens wurde in Arbeitszeiten von 41 und mehr Wochenstunden geleistet. Dagegen spielen Teilzeitbeschäftigungen und Tätigkeiten in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen mit einem Anteil von insgesamt 9,2 vH gesamtwirtschaftlich keine sehr große Rolle.

#### *Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung*

Die tatsächlichen Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung sind sehr schwer zu quantifizieren, da nicht nur neu geschaffene, sondern auch dadurch erhaltene Arbeitsplätze berücksichtigt werden müssen. Außerdem gilt es, die Effekte der Arbeitszeitverkürzung von anderen, z.B. konjunkturellen, zu isolieren. In zahlreichen Untersuchungen von Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Forschungsinstituten ist der Versuch gemacht worden, dieses Problem zu lösen.

Aufgrund der objektiven meßtechnischen Schwierigkeiten, unterschiedlicher Methodiken, verschiedener Interessenlagen der die Untersuchung Durchführenden und abweichender Untersuchungsgegenstände (Wirtschaftsbereiche, Berufsgruppen, Zeiträume) reichen die Ergebnisse von 35 vH bis 80 vH des maximalen, rein rechnerischen Beschäftigungseffektes. Positive Beschäftigungswirkungen lassen sich also in jeder Untersuchung konstatieren.

Das IAB schätzt, daß für den Zeitraum von 1970 bis 1986 980.000 Erwerbstätige ihren Arbeitsplatz der Arbeitszeitverkürzung zu verdanken haben. Aus gewerkschaftlicher Sicht sorgte die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit im

Zeitraum von 1985 bis 1990 für die Schaffung oder Sicherung von 385.000 bis 514.000 Arbeitsplätzen. Das WSI nimmt von der Mitte der achtziger Jahre bis 1993 einen Beschäftigungseffekt von rund 700.000 Arbeitsplätzen an.

Das DIW hat zur Feststellung der Beschäftigungseffekte mittels ökonometrischer Simulationsrechnungen für den Zeitraum von 1985 bis 1991 eine Erhöhung der Beschäftigten um eine Million Personen konstatiert; dies bei einem Rückgang der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit um 7,1 vH (knapp drei Stunden) und induzierter Produktivitätssteigerung von 50 vH des Ausfalls der tariflichen Arbeitszeit.

#### *Arbeitszeitverkürzung und Lohnausgleich*

Einen brisanten Punkt in der Debatte um weitere Arbeitszeitverkürzungen stellt die Frage des Lohnausgleichs dar. Dabei steht als Spielraum für Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen insgesamt die Höhe der Inflationsrate (die Preissteigerungen bedeuten ja höhere Einnahmen der Unternehmen), die Produktivitätssteigerung (diese schlägt sich in geringeren Lohnstückkosten nieder) und eine Verteilungskomponente (die Höhe der Lohnquote ist schließlich keine fixe Größe) zur Verfügung.

Gewerkschaftliche Forderung auf dem Weg zur 35-Stunden-Woche war stets, Nominalloohnerhöhungen bei kürzeren Arbeitszeiten durchzusetzen. Das Gesamtpaket der gewerkschaftlichen Forderungen war eher verteilungs- und kostenneutral angelegt, was bedeutet, die Beschäftigten sollten lediglich einen Ausgleich für die Preissteigerungsrate und die gewachsene Produktivität erhalten.

Doch immer mehr Gründe sprechen gegen verteilungsneutrale Tarifabschlüsse. Schon in den letzten Memoranden wurde darauf hingewiesen, daß die bestehende Nachfragerücklage nur geschlossen werden kann, wenn es wieder zu einer höheren Lohnquote kommt. Bei einer rein statischen Schätzung, die die Produktivitätseffekte der Arbeitszeitverkürzung und die Auswirkungen auf das Sparverhalten ausblendet, lassen sich

durch den völligen Verzicht auf einen Lohnausgleich gegenüber der Situation eines vollen Lohnausgleichs potentielle Nachfrageausfälle von ca. 150 Mrd. DM im Jahr errechnen.

Zum Abbau der Arbeitslosigkeit sind eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit auf 35 Wochenstunden in der Gesamtwirtschaft und weitere Schritte auf dem Weg zur 30-Stunden-Woche unbedingt notwendig. Wenn dies nicht wie bei der Einführung der 35-Stunden-Woche über einen Stufenplan in kleinen Schritten über zehn Jahre erfolgt, sondern, was beschäftigungspolitisch wesentlich effektiver wäre, in möglichst einem großen Schritt, ist dies nur mit einem weitgehenden Lohnausgleich möglich. Für viele ArbeitnehmerInnen ist, nach Jahren der Stagnation und des Rückgangs der realen Nettoeinkommen, eine kräftige Einbuße bei ihrem Einkommen nicht hinnehmbar.

Darüber hinaus ist der Verzicht auf vollen Lohnausgleich für die ohnehin nach wie vor von Lohndiskriminierung betroffenen erwerbstätigen Frauen äußerst brisant. Gegenwärtig befinden sich vor allem Frauen bzw. Mütter häufig in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen, die nicht existenzsichernd sind. Ein genereller Lohnverzicht würde insbesondere hier zu einer erhöhten Abhängigkeit von (ergänzenden) Transferzahlungen führen.

Erfolgt eine Arbeitszeitverkürzung nicht über eine Reduktion der tariflichen Wochenarbeitszeit, sondern über andere Formen, wie Jahresarbeitszeitkonten oder die Einführung von Sabbat-Jahren, so müssen zur Sicherstellung des Lohnausgleichs überbetriebliche Fonds eingerichtet werden. Nur so kann garantiert werden, daß der Lohnausgleich auch bei einem Wechsel oder Verlust des Arbeitsplatzes (z.B. bei einem Konkurs) erfolgen kann.

Wenn kein voller Lohnausgleich erzielt werden kann, dann gilt es, die unteren Einkommensgruppen zu schützen, da bei ihnen die durch die Arbeitszeitverkürzung bedingten Lohneinbußen kaum zu verkraften wären. Damit würde, neben der besseren sozialen Verträglichkeit, auch die seit Jahrzehnten sich vollziehende Lohndifferenzierung gestoppt werden.

### *Arbeitszeitflexibilisierung*

Bei den aktuellen Verlautbarungen zum Thema Arbeitszeitflexibilisierung wird der Paradigmenwechsel, der sich im Zusammenhang mit dem Thema Arbeitszeit vollzogen hat, offenkundig. Als habe es bereits eine Einigung beim Tauziehen um die von Unternehmerinteressen geprägten Flexibilisierungsbestrebungen einerseits und den Wunsch nach mehr Zeitsouveränität auf der Seite der Beschäftigten andererseits gegeben, scheint die Kopplung von kürzeren Arbeitszeiten mit gleichzeitiger Arbeitszeitflexibilisierung beschlossene Sache zu sein.

Gegenwärtig wird das korrespondierende Interesse der ArbeitnehmerInnen (Zeitsouveränität) und der Unternehmensvertreter (Entkopplung von Betriebs- und Arbeitszeiten) in den Vordergrund gerückt, wenn es darum geht, Druck auf die Arbeitszeitstrukturen auszuüben. Weniger Beachtung findet hingegen die Tatsache, daß der Wunsch nach mehr Zeitsouveränität eng verknüpft ist mit der 'Wertewandel'-Diskussion und somit aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen – bis hin zu einzelnen zaghaften Schritten in Richtung einer egalitären Arbeitsteilung – reflektiert. Das heißt, daß bei den zahlreichen in den Betrieben praktizierten Flexibilisierungsregelungen durchaus Widersprüche zwischen den betrieblichen Gewinninteressen und den Arbeitszeitwünschen der Beschäftigten auftreten können.

Die Gefahr ist groß, daß die Betonung der selbstbestimmten Arbeitszeit nicht mehr als ein Köder bei der Durchsetzung von in der Regel ökonomischen Zwängen unterstellten Arbeitszeitvorgaben ist. Dennoch hat die Flexibilisierung der Arbeitszeiten in den Betrieben bereits in so hohem Maße Eingang gefunden, daß die Forderung nach einer völligen Umkehr abwegig erscheint. Darüber hinaus gibt es einzelne Bereiche, in denen die flexible Arbeitszeitgestaltung durchaus von den Interessen der Beschäftigten geprägt ist. Gleichwohl gilt es, folgenden Aspekten bzw. Problemen der Arbeitszeitflexibilisierung im Rahmen der Gestaltung neuer, kürzerer Arbeitszeiten besondere Bedeutung beizumessen:

– Da die Flexibilisierung der Arbeitszeiten sowohl bei Unternehmen als auch bei Beschäftigten auf Zustimmung stößt, Motivation und Intention der Betroffenen jedoch unter Umständen sehr unterschiedlich sind, werden vermehrt asymmetrische Arbeitszeitmodelle von ArbeitnehmerInnen bzw. Unternehmen präferiert werden. Hier gilt es, durch flächentarifvertragliche Regelungen dafür zu sorgen, daß den individuellen Bedürfnissen der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität Rechnung getragen wird.

– Werden die (verkürzten) Arbeitszeiten in hohem Maße kapazitätsorientiert abgeleistet, führen Leistungsverdichtung und flexibler Einsatz der Beschäftigten dazu, daß keinerlei Beschäftigungswirkung von der Arbeitszeitverkürzung ausgeht und an die Stelle von mehr Zeitsouveränität und der Humanisierung der Arbeit eine geringere Arbeitszufriedenheit tritt.

– Arbeitszeitflexibilisierung hat soziale Folgen. Ein Auseinanderklaffen von Arbeits- und Lebensrhythmus führt dazu, daß 'gemeinsame Zeit' immer rarer wird. Die weitgehende Individualisierung der Arbeitszeiten führt letztlich dazu, daß Beschäftigte aus ihren sozialen Zusammenhängen herausgerissen werden. Eine Ausdehnung des 'Schichtarbeitsyndroms' kann die Folge sein.

– Die Vereinbarung flexibler Arbeitszeiten ist gegebenenfalls mit einer Regulierung der über die durchschnittliche Arbeitszeit hinausgehenden Arbeitszeit zu koppeln. Diese 'überdurchschnittliche' Arbeitszeit kann innerhalb von festgelegten Zeitkorridoren geleistet werden. Sie kann auf Arbeitszeitkonten registriert werden und ist innerhalb vereinbarter Fristen ausschließlich in Freizeit auszugleichen.

Ein weiterer Aspekt der gegenwärtigen Diskussion über Arbeitszeiten und deren Flexibilisierung verdient besondere Beachtung. Es handelt sich hierbei um die Verteidigung des arbeitsfreien Samstags. Dabei geht es nicht nur um den Samstag allein: Wer den arbeitsfreien Samstag zur Produktion freigibt, muß am Sonntag Wartungs- und Reparaturarbeiten ausführen lassen. Wenn samstags allgemein gearbeitet wird, muß dafür Sorge getragen werden, daß am Sonntag eingekauft, Hausarbeit

erledigt und Sport getrieben werden kann. Mit dem arbeitsfreien Samstag steht das ganze Wochenende zur Disposition.

Die Forderung, daß der Samstag nicht zum Regelarbeitstag werden darf, ist auch vor folgendem Hintergrund zu sehen: Nach den jüngsten Mikrozensusdaten von 1993 arbeiten bereits heute über zehn Millionen Erwerbstätige an Wochenenden – vor allem im Handel und im Dienstleistungssektor, z.B. im Hotel- und Gaststättengewerbe. 64 vH aller in diesen Bereichen Beschäftigten gaben an, am Samstag 'normalerweise' zu arbeiten (vgl. IAB-Betriebspanel). Hierbei handelt es sich im wesentlichen um die Beschäftigungsfelder von Frauen. Hinzu kommt die sogenannte geringfügige Beschäftigung, die ebenfalls in diesen Tätigkeitsbereichen – und an Wochenenden – in weiten Teilen von Frauen erbracht wird. Es ist anzustreben, daß der (Erwerbs-)Arbeitszeit von Frauen am Wochenende und auch der Debatte über Wochenendschläge ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt wird, wie es sich in anderen Branchen zur Zeit abzeichnet.

#### *Zur Durchsetzbarkeit von Arbeitszeitverkürzungen*

Kernproblem bei der Er kämpfung weiterer Arbeitszeitverkürzungen ist das veränderte Kräfteverhältnis. Bei einer Arbeitsplatzlücke von über sieben Millionen Stellen ist die Durchsetzungskraft der Arbeitnehmerseite sehr begrenzt. Insofern kann die Arbeitslosigkeit ihre Funktion als Disziplinierungsinstrument für die Beschäftigten voll erfüllen.

Außerdem gibt es auf der Arbeitnehmerseite Mobilisierungshindernisse für die Er kämpfung weiterer Arbeitszeitverkürzungen. Der Weg zur 35-Stunden-Woche war und ist mit relativen Einkommensverlusten verbunden. Die Erfahrungen zu geringer Lohnsteigerungen lassen es verständlich erscheinen, daß die ArbeitnehmerInnen auf der materiellen Seite einen Nachholbedarf haben und die Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Forderungen eher dort sehen möchten. Zudem ist die Arbeitszeitverkürzung mit der Erfahrung einer weiteren Arbeitsverdich-

tung verbunden, was den angestrebten Humanisierungszielen zuwider läuft. Auch darf nicht unterschätzt werden, daß die in den Medien heftig propagierte Standortdebatte im Bewußtsein der abhängig Beschäftigten ihren Niederschlag gefunden hat.

Perspektivisch darf eine weitere deutliche Verkürzung der Wochenarbeitszeit mit möglichst vollem Lohnausgleich nicht aus den Augen verloren werden. Für das Erreichen dieser Perspektive gilt es aktuell, alle Schritte umzusetzen, die politisch machbar sind und in diese Richtung weisen.

### *Kurzfristige Perspektive*

Als nächste Schritte, die einen kleinen Beitrag dazu leisten können, zumindest den weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, fordern wir deshalb:

#### *– drastischer Abbau der Überstunden*

Nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit wurden 1994 knapp zwei Milliarden Überstunden geleistet. Auch wenn sich die sich rein rechnerisch daraus ergebenden 1,3 Millionen Arbeitsplätze nicht realisieren lassen, kann durch den Abbau der Überstunden doch kurzfristig ein erhebliches Beschäftigungswachstum erzielt werden.

#### *– Angleichung der Arbeitszeit Ost an das Westniveau*

In den immer noch längeren Ostarbeitszeiten liegt ein gehöriges Potential zur Verkleinerung des angebotenen Arbeitsvolumens.

#### *– temporäre Arbeitszeitverkürzung bei Unternehmenskrisen*

Drohende Massenentlassungen bei Unternehmenskrisen können durch temporäre Arbeitsverkürzung ohne oder mit geringem Lohnausgleich (VW-Modell) aufgefangen werden.

#### *– Aufhalten produktionsorientierter Flexibilisierungen*

Dazu gehört auch die Forderung nach dem freien Wochenende, wofür neben dem beschäftigungspolitischen Aspekt auch soziale und gesellschaftliche Gründe sprechen.

#### *– Förderung der Zeitsouveränität für ArbeitnehmerInnen*

Alle Modelle der Flexibilisierung, die die Zeitsouveränität

der ArbeitnehmerInnen erhöhen und die Lebensarbeitszeit verkürzen, sind zu fördern.

#### *– Weitere Umsetzung der 35-Stunden-Woche*

Bisher ist die 35-Stunden-Woche nur im Bereich der IG-Metall und der IG-Medien verwirklicht worden. Die anderen Branchen müssen nun folgen.

## 6. Die soziale Lage in Ostdeutschland fünf Jahre nach der Wirtschafts- und Währungsunion

*Sind die Ostdeutschen nun endlich "angekommen" in Deutschland?*

Im vergangenen Jahr wurde diese Frage teils mit Verwunderung, teils mit kritischem Unterton gestellt. Existiert in Deutschland noch eine "Mauer"?

Zweifellos gibt es handfeste Belege dafür, daß Ende 1995 der Transformationsprozeß in Ostdeutschland weitgehend abgeschlossen ist: Die Treuhandanstalt hat ihre Arbeit eingestellt, der DDR-Staat ist "abgewickelt", das Bildungssystem und die Kulturlandschaft sind weitgehend angepaßt bzw. "modernisiert", verbliebene oder neu gegründete kommunale, industrielle, landwirtschaftliche Einrichtungen arbeiten nach westdeutschem Muster, Frauenhäuser, Frauenselbsthilfegruppen, Frauenprojekte entstanden und kämpfen ums Überleben. Das gesamte öffentliche Leben wurde "auf die im Westen eingespielten Modelle von Markt und Subvention" (Habermas) umgestellt. Auch die innerdeutschen Wanderungen bestätigen es. Während im Dezember 1989 und in den ersten beiden Monaten 1990 auf 50 "go-to-west-Übersiedler" eine Person kam, die in die DDR gezogen ist, ist der Wanderungssaldo zwischen alten und neuen Bundesländern seit 1994 auf Bruchteile von Prozenten geschrumpft.

Das ist die eine Seite der Medaille. Auf der anderen Seite stehen das Denken, die Wünsche und Hoffnungen, die Urteile und Wertorientierungen der Ostdeutschen. Und hier gibt es ein erhebliches und in mancher Hinsicht zunehmendes Auseinanderklaffen zwischen Ost und West. Die Unterschiede zu artikulieren, geschieht nicht, um eine "neue Mauer" zu installieren oder die Gemeinsamkeiten geringzuschät-

zen. Vielmehr wird damit auf Chancen aufmerksam gemacht, die im scheinbar unmodernen Osten stecken und die dem neuen größeren Deutschland durchaus nützlich sein könnten. So wird in der aktuellen sozialwissenschaftlichen Literatur auf die im Osten offensichtlich stabil vorhandenen "gemeinschaftsbezogenen Einstellungen", auf das "Wir-Gefühl", auf die "Chaosqualifikationen", die dem engen "abgehackten Ressortdenken" widersprechen, auf die "weibliche Erwerbsneigung" (gemeint ist das weibliche Bedürfnis nach beruflicher Arbeit) und anderes verwiesen, auf Einstellungen und Verhaltensweisen, die nicht nur ostdeutsche "Altlasten", sondern auch deutsche Zukunftspotentiale seien (u.a. Hradil).

Unbestritten ist, daß die Ostdeutschen mit den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen weniger zufrieden sind als die Westdeutschen. Nach anfänglicher Euphorie (1990), in der etwa 80 vH der ehemaligen DDR-Bürger die gesellschaftlichen Veränderungen insgesamt guthießen, sank die generelle Akzeptanz in den darauffolgenden Jahren drastisch (ISDA-Daten).

Vergleichbare Ergebnisse lieferte jüngst eine Studie von Infratest Burke. Danach sind 1995 nur noch 33 vH der Ostdeutschen mit dem politischen System der Bundesrepublik Deutschland zufrieden, 1990 waren es noch 51 vH.

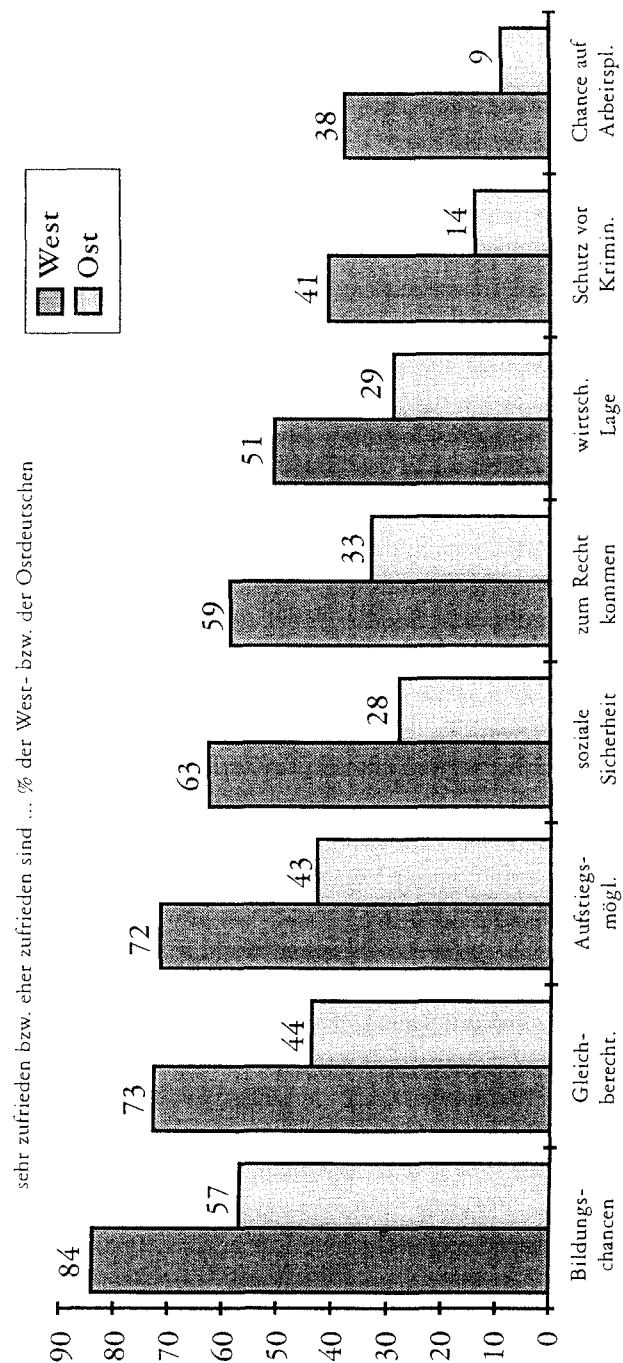
Über die Hälfte aller Bürger der neuen Bundesländer halten weder das bundesdeutsche noch das DDR-System für überzeugend (34 vH) oder sehen rückblickend die DDR als Vorbild an (22 vH). Im Westen bejahen dagegen nach dieser Untersuchung 86 vH grundsätzlich die gegenwärtigen politischen und rechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik.

Nach repräsentativen Umfragen von 1995 ist es vor allem die Einstellung zur sozialen Sicherheit, die Unterschiede zwischen West und Ost begründet (IPOS-Daten).

Während sich Ost- und Westdeutsche in ihrer Zufriedenheit vor allem bezüglich der sozialen Sicherheit (Differenz 35 Prozentpunkte) unterscheiden, sind sie in ihrer Haltung zur wirtschaftlichen Lage (Differenz nur 22) schon am ehesten "zusammengewachsen". Die Zufriedenheit mit der wirtschaftlichen Lage ist in Ostdeutschland nach diesen Umfra-



Schaubild 5: Niveau der Zufriedenheit mit gesellschaftlichen Bedingungen in West- und Ostdeutschland 1995



geergebnissen die einzige Kategorie, die im Vergleich zu 1990 (damals 14 vH) gewachsen ist. Demgegenüber ist sie im Westen (damals 87 vH) seither deutlich gesunken.

#### Zur Situation am ostdeutschen Arbeitsmarkt

Der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern ist von gravierenden Defiziten geprägt, die in der deutschen Wirtschaftsgeschichte einmalig sind. Sie übertreffen die Ausmaße zu Zeiten der Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger bzw. Anfang der dreißiger Jahre.

Während die statistisch ausgewiesene Arbeitslosigkeit mit 15,2 vH (Januar 1996) auf einem Niveau liegt, wie es teilweise auch westdeutsche Krisenregionen erreichen, ist der Umfang des realen Arbeitsplatzdefizits in den neuen Bundesländern weitaus höher.

Mit mehr als acht Millionen Erwerbspersonen verfügt Ostdeutschland über eine Defizitquote an "normaler" Beschäftigung in Höhe von 21 vH. Berücksichtigt man darüber hinaus – wie das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg in seinen Analysen – den Pendlersaldo zwischen Ost- und Westdeutschland, so ergibt sich sogar ein regionales Arbeitsplatzdefizit der neuen Bundesländer von 2,3 Millionen Arbeitsplätzen bzw. 26 vH.

Der ostdeutsche Arbeitsmarkt paßt sich in seinen Strukturen (Langzeitarbeitslosigkeit, Benachteiligung bestimmter Personengruppen, Abdrängen vom Arbeitsmarkt in die "Stille Reserve") den in Westdeutschland seit langem bekannten Mustern an. 290.000 Personen (28 vH der ostdeutschen Arbeitslosen) sind langzeitarbeitslos. Die Arbeitslosenquote der Frauen ist mit 19,1 vH nahezu doppelt so hoch wie diejenige der Männer, der Frauenanteil an den Langzeitarbeitslosen liegt bei 77 vH, obwohl sie "nur" 63 vH aller Arbeitslosen stellen. Behinderte werden am Arbeitsmarkt ausgegrenzt, ältere Erwerbstätige in den Altersübergang oder die Arbeitslosigkeit

keit abgedrängt, und Jüngeren wird der Zugang in das Erwerbssystem oder bereits die berufliche Erstausbildung verwehrt.

Geradezu zynisch sind angesichts dieser Situation die Ansatzpunkte und Strategien der Bundesregierung, mit denen zu "Verbesserungen" am ostdeutschen wie auch westdeutschen Arbeitsmarkt beigetragen werden soll.

- Die Reduzierung der Lohnersatzleistungen, welche im übrigen von den Erwerbstätigen mit ihren Beitragszahlungen selbst finanziert worden sind, soll die "Bereitschaft" zur Arbeitsaufnahme erhöhen. Bei durchschnittlichen Zahlungen in Höhe von 1.099 DM (Ost) und 1.427 DM (West) an Arbeitslosengeld bzw. 782 DM (Ost) und 1.008 DM (West) an Arbeitslosenhilfe ist das Abgleiten in den Sozialhilfebezug für viele Haushalte bereits Realität.

- Die Verschärfung der Zumutbarkeitsbedingungen zur (zwangsweisen) Annahme auch gering bezahlter und qualifikationsarmer Tätigkeits"angebote" zielt ebenfalls auf eine höhere "Motivation" der Arbeitsuchenden ab, geht aber angesichts von 6 bis 7 Millionen fehlender Arbeitsplätze in Deutschland – wie auch die anderen Vorschläge der Bundesregierung – an den Realitäten vorbei.

- Eingeplante Mittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sowie für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (FuU) werden nicht voll in Anspruch genommen, weil die Kürzung der Zuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit an die Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen höhere Eigenanteile der Träger erfordert, die sie nicht mehr aufbringen können, so daß diese Summen letztlich in die Kassen des Bundesfinanzministers zurückfließen. 1995 waren das in Ostdeutschland zwischen 600 und 700 Mio. DM.

### *Die Einkommensentwicklung in Ostdeutschland*

Die nominalen monatlichen Nettoarbeitseinkommen je Beschäftigten haben sich in Ostdeutschland rasch erhöht und

im zurückliegenden Jahr 81 vH des westdeutschen Niveaus erreicht. Allerdings wurden die zweistelligen Steigerungsraten der Jahre 1991-93 in den beiden letzten Jahren nicht mehr erreicht. Ein Teil der relativen Angleichungsschritte ergibt sich auch aus den stagnierenden Nettoerwerbseinkommen je Beschäftigten 1994 und 1995 in Westdeutschland.

Die privaten Haushalte in Ostdeutschland verfügten 1994 nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben im Monatsdurchschnitt über knapp 3.196 DM (DIW). Gegenüber dem 2. Halbjahr 1990 haben sich die Haushaltseinkommen in den neuen Bundesländern somit nominal um drei Viertel erhöht. Das 1994 erreichte Niveau entspricht 78 vH des durchschnittlichen Haushaltseinkommens westdeutscher Haushalte. Nach einem zunächst sprunghaften Anstieg der ostdeutschen Haushaltseinkommen in den Jahren 1991 und 1992 verläuft die Anpassung auch hier inzwischen in deutlich langsameren Schritten. Die geringere Quote der Anpassung an Westdeutschland bei den Haushaltseinkommen als bei den Arbeitseinkommen ergibt sich in erster Linie aus der geringeren Erwerbstätigkeit bzw. größeren Arbeitslosigkeit in den ostdeutschen Haushalten: 1994 waren im Durchschnitt je ostdeutschen Haushalt 1,1 Personen im regulären Arbeitsmarkt erwerbstätig, in westdeutschen Haushalten dagegen 1,3 Personen. Auf der anderen Seite wurden je ostdeutschen Haushalt 0,35 Unterbeschäftigte gezählt, der Vergleichswert für Westdeutschland liegt bei 0,1 Personen.

Mit der Übernahme des westdeutschen Sozialsystems nahmen die Transfereinkommen, d.h. Renten, Lohnersatzleistungen, Kindergeld, Wohngeld, Sozialhilfe u.ä., innerhalb der verfügbaren Haushaltseinkommen in Ostdeutschland sehr stark zu. Hintergrund dieses Anstiegs waren einerseits die Erhöhung der Altersrente, des Vorruhestands-, Altersübergangs- und des Arbeitslosengeldes, andererseits und vor allem aber die deutliche Zunahme der Zahl der Personen, die solche Übertragungen erhielten bzw. erhalten mußten.

Aufgrund dieser ungünstigeren Erwerbssituation in Ostdeutschland weisen die Haushaltseinkommen hier eine sehr

hohe Transferabhängigkeit auf. 1994 beruhten 38,1 vH der verfügbaren Haushaltseinkommen auf Transferleistungen (2. Halbjahr 1990: 28,4 vH). In Westdeutschland betrug 1994 dieser Anteil 22,8 vH. Damit liegt der Anteil der Transfers an den verfügbaren Haushaltseinkommen 1994 in den neuen Bundesländern sehr viel höher als in Westdeutschland.

Bei der realen Bewertung der Entwicklung der nominalen Haushaltseinkommen in Ostdeutschland, die auf den ersten flüchtigen Blick mit einer Steigerung von etwa 80 vH zwischen 1990 und 1994 sehr günstig ausfällt, ist allerdings die Teuerungsrate von mehr als 40 vH in diesem Zeitabschnitt zu berücksichtigen. Damit wurde etwa die Hälfte der nominalen Haushaltseinkommenszuwächse in Ostdeutschland durch Preissteigerungen aufgeessen. Der Anstieg der durchschnittlichen Haushaltseinkommen lag in diesem Zeitraum bei real knapp 30 vH.

Wie groß die Finanzkraftunterschiede zwischen ost- und westdeutschen Haushalten sind, zeigt darüber hinaus ein Blick in die Vermögenstatistik der Deutschen Bundesbank. Diese Differenzen lassen erahnen, daß die ökonomischen Angleichungsprozesse zwischen Ost und West über Generationen dauern werden. Das durchschnittliche Nettogeldvermögen westdeutscher Haushalte betrug 1994 87.000 DM, das der Haushalte in den neuen Bundesländern 33.000 DM, das sind 37,9 vH des westdeutschen Niveaus.

#### *Wohnen und Mieten in den neuen Bundesländern*

Im Bereich der Wohnungsmieten haben in Ostdeutschland besonders deutliche Preiserhöhungen stattgefunden. Während die durchschnittliche Kaltmiete 1990 bei nur 51 DM lag, betrug sie 1994 bereits 370 DM. Die entsprechenden Werte bei den Warmmieten beliefen sich auf 84 DM bzw. auf 499 DM. Mit dem Mietüberleitungsgesetz sind zum 1. Juli 1995 weitere deutliche Mietsteigerungen in Kraft getreten.

Obwohl die Mieten noch nicht das westdeutsche Niveau erreicht haben – dort belief sich die durchschnittliche Kaltmiete 1994 auf 626 DM –, bedeuten sie für die ostdeutschen Haushalte doch eine wachsende ökonomische Bürde. Die Belastungsquote des Haushaltseinkommens durch die Kaltmiete hat sich trotz der beträchtlichen Einkommenssteigerungen zwischen 1990 und 1994 fast vervierfacht. Inzwischen werden in Ostdeutschland 16,3 vH des gesamten Haushaltseinkommens für die Kaltmiete aufgewandt, die entsprechende Belastungsquote in Westdeutschland liegt bei 23,2 vH. Im Bereich der Warmmiete liegt die Belastungsquote in den neuen Bundesländern inzwischen bei 21,9 vH (1990 7,3 vH).

Die noch vorhandenen Unterschiede in den Belastungsquoten von Ost- und Westdeutschland werden allerdings durch kleinere Wohnungen, die schlechteren Wohnumfelder, den geringeren Wohnkomfort und lückenhafte Infrastrukturen in Ostdeutschland relativiert. So besitzen beispielsweise Bäder und Heizungen in Ostdeutschland im Durchschnitt einen niedrigeren Standard als in Westdeutschland.

Westdeutsche Haushalte haben pro Haushaltsmitglied 13 qm (Mieterhaushalte) bis 15 qm (Eigentümerhaushalte) mehr Wohnfläche zur Verfügung. Relativ sind damit die Wohnungen je Haushaltsmitglied zwischen 21 vH (Mieterhaushalte) und 19 vH (Eigentümerhaushalte) größer, so daß sich die Mietdifferenzen bzw. Belastungsquoten zwischen Ost und West unter Berücksichtigung der unterschiedlichen qm-Basis auf die Hälfte reduzieren.

#### *Der kurze Traum vom Aufschwung Ost*

Die Währungs- und Wirtschaftsunion leitete einen radikalen Transformationsprozeß in Ostdeutschland ein. Der katastrophale Schock des "monetären Urknalls" vom 1. Juli 1990 mit seinen dramatischen Folgen wird noch lange die deutsche Politik und Wirtschaft bewegen.

Das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau in den neu-

en Bundesländern hatte sich innerhalb weniger Monate nach der Währungsumstellung von Juli bis Dezember 1990 halbiert. Vom Absturz besonders betroffen waren wichtige Produktionsbereiche des industriellen Sektors, die bis zu zwei Drittel der Güterherstellung verloren haben. Der 1992 einsetzende Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (1992: 7,8 vH, 1993: 7,2 vH, 1994: 8,5 vH) verleitete die Regierungspolitik, die ostdeutsche Wirtschaftsregion wegen ihrer hohen Wachstums- und Akkumulationsrate als europäische Spitzenklasse zu rühmen. Prognosen über ein zweites "deutsches Wirtschaftswunder" wurden massenhaft feilgeboten. Das Faktum bleibt: Der Transformationsprozeß löste bisher keinen sich selbst tragenden Aufschwung aus. 1994 betrug die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts nur noch 6,3 vH, für 1996 wird nur noch mit einer Zunahme von 4 vH gerechnet.

Die mit der Wirtschafts- und Währungsunion eingeleitete Zäsur hat nicht nur zu einem quantitativen Rückgang von Produktion und Arbeitsplätzen geführt, zugleich wurden diejenigen Strukturen, die einen selbsttragenden Aufschwung ermöglicht hätten, gründlich zerstört.

Die von der Treuhandanstalt betriebene Privatisierung half nicht, die ostdeutsche Wirtschaft als eine stabile Region in den Wirtschaftskreislauf des früheren Bundesgebietes zu integrieren. Im Gegenteil, fünf Jahre genügten, um den Osten Deutschlands zu einem transferabhängigen Anhängsel der westdeutschen Wirtschaft zu entwickeln, das auch als Dependenzökonomie umschrieben wird.

Wie vollzog sich dieser Prozeß?

Das Zusammenspiel von Treuhandanstalt und westdeutschen Konzernen, im Verbund mit der wirtschaftspolitischen Enthaltensamkeit der Bundesregierung, ermöglichte es, daß sich in wenigen Monaten die vorhandenen ostdeutschen Vertriebswege in westdeutscher Hand befanden. Etablierte Großunternehmen der Industrie und des Handels überzogen Ostdeutschland kurzfristig mit ihrem Verteilernetz. Alle Kaufhäuser, alle Kaufhallen wechselten innerhalb von wenigen

Monaten ihre Besitzer. Die bei Industriebetrieben aufwendigen Verhandlungsrituale beim Verkauf von volkseigenen Betrieben über Altlasten, Sanierungsaufwand, mangelhafte Infrastruktur wurden hier nicht praktiziert. So waren alle Schleusen geöffnet, um den ostdeutschen Markt zu erobern.

Im Ergebnis der Privatisierung vollzog sich ein gewaltiger Eigentumstransfer von Ost nach West: Wertmäßig sind etwa 85 vH des früheren volkseigenen industriellen Sachvermögens in westdeutsche Hände gefallen.

Selbst unter den Bedingungen der Rezession 1992/93 in Westdeutschland und der für westeuropäische Verhältnisse hohen Zuwachsraten im östlichen Teilgebiet gelangen nur minimale Schritte zur Angleichung an das westdeutsche Niveau. Im Zeitraum von fünf Jahren hat sich der ostdeutsche Anteil am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt von 7,2 vH im Jahre 1991 nur auf 10,9 vH im Jahre 1995 erhöht, und das bei einem Bevölkerungsanteil von über 19 vH. Es wird immer deutlicher: Alle Träume von der schnellen Aufholjagd Ostdeutschlands und einem sich selbst tragenden Aufschwung sind bisher an den Realitäten der in Deutschland herrschenden Wirtschaftsordnung zerschellt.

Mit den zunächst nur für einen kurzen Zeitraum veranschlagten Transferleistungen sollte ein dauernder Aufschwung in Ostdeutschland initiiert werden. Von 1991 bis 1995 flossen inzwischen öffentliche Finanztransfers in Höhe von rund 815 Mrd. DM nach Ostdeutschland. Die so erzeugte Steigerung der Nachfrage nach westdeutschen Erzeugnissen führte dazu, daß die Transfers nach Ostdeutschland de facto zugleich ein starkes Konjunkturprogramm für Westdeutschland waren. Im Jahre 1994 machten die öffentlichen Transferzahlungen 47,1 vH des ostdeutschen Bruttosozialprodukts aus.

Die Belastungen des Transformationsprozesses waren zwischen Ost und West sowie zwischen Einkommensstarken und Normalverdienern höchst ungleich verteilt.

Einerseits haben die westdeutschen Unternehmen der Industrie, der Bauwirtschaft, Handelsketten, Banken, Versicherungen und Verlage den ostdeutschen Markt besetzt und dar-

Tabelle 3: Nachfrage Produktionslücke in den neuen Bundesländern 1991-1995 (Milliarden DM, laufende Preise)

Jahr	Bruttosozial- produkt	Inlands- nachfrage	Inlands- nachfrage je Einheit BSP	Bruttosozial- produkt minus Inlandsnachfrage	Außen- beitrag	Öffentliche Finanz- transfers
1991	214,0	358,3	1,67	-144,3	-152,3	141,8
1992	273,4	457,4	1,67	-184,0	-194,8	151,0
1993	314,8	512,1	1,63	-197,3	-206,7	162,4
1994	351,7	565,2	1,61	-213,5	-221,8	165,6
1995	382,0	609,5	1,60	-227,5	-227,5	195,5

Tabelle 4: Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen in Ostdeutschland gegenüber dem Vorjahr (in Prozent)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Erwerbstätige	- 9,5	-17,0	-12,8	-2,8	+1,5	+1,8	+1,5
Beschäftigte Arbeitnehmer	-10,4	-18,9	-14,1	-3,7	+1,0	+1,3	.

Tabelle 5: Struktur der Erwerbstätigen in Ostdeutschland 1989 und 1994 (Erwerbstätige insgesamt = 100)

Jahr	Land- u. Forst- wirtschaft	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel/ Verkehr	Dienst- leistungen	Staat/Priv. Haus- halte/ Org.o. Er- werbszweck
- neue Bundesländer -						
1989	10,0	35,0	6,4	15,5	6,3	23,1
1995	3,6	16,7	16,0	17,4	19,7	24,6
- früheres Bundesgebiet -						
1995	2,8	27,8	7,0	19,1	22,1	20,3

aus Milliardengewinne realisiert. Von Ende 1989 bis Ende 1992 entstanden vor allem durch diesen Konjunkturschub im früheren Bundesgebiet 1,8 Millionen neue Arbeitsplätze, vor allem im produzierenden Gewerbe. Im Jahre 1991 erreichte die Quote der Ausrüstungsinvestitionen mit 10 vH in Westdeutschland ihren Höchststand seit dem 2. Weltkrieg.

Andererseits haben die Lohnabhängigen in West und Ost mit höheren Steuern und Abgaben weitaus stärker für eine konzeptionslose Gestaltung der Einheit bezahlt. Im Osten müssen darüber hinaus große Teile der Bevölkerung mit der Vernichtung ihrer Arbeitsplätze büßen. Von den 9,7 Millionen Arbeitsplätzen der DDR im Jahre 1989 existierten Ende 1995 nur noch 6,5 Millionen. Das seit 1992 einsetzende Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland sowie die zunehmenden Investitionen haben saldiert noch zu keinem nennenswerten Aufbau von neuen Arbeitsplätzen geführt.

#### *Die Strukturschwächen Ostdeutschlands verfestigen sich*

Innerhalb von wenigen Jahren erfolgte ein bedeutender volkswirtschaftlicher Strukturumbruch. Die Bereiche Land- und Forstwirtschaft sowie das Verarbeitende Gewerbe haben beträchtliche Anteile verloren. Die bemerkenswerten Anteilsgewinne im Dienstleistungsbereich und im Handel und Verkehr reichten nicht aus, um das in Westdeutschland vorhandene Strukturmuster zu erreichen.

Dominierender Sektor des produzierenden Gewerbes ist in Ostdeutschland das Baugewerbe geworden. Während im früheren Bundesgebiet lediglich sieben Prozent aller Erwerbstätigen in diesem Bereich arbeiten, sind es in Ostdeutschland über 16 vH.

Die exportorientierten Zweige wie Maschinenbau, Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik sowie chemische Industrie, die zugleich über hohe Wertschöpfungspotentiale verfügen, bleiben in Ostdeutschland Außenseiter der wirtschaftlichen Entwicklung. 1994 stammen lediglich 6,0 vH des Umsatzes des

Verarbeitenden Gewerbes in Deutschland aus seinem östlichen Teil, beim Straßenfahrzeugbau waren es lediglich 3,5 vH, bei der chemischen Industrie 4,1 vH, der Feinmechanik/Optik 4,6 vH, dem Maschinenbau 4,9 vH und schließlich bei der Elektrotechnik 5,0 vH. Deshalb haben 1995 nur noch zwei Prozent aller deutschen Ausfuhren ihren Ursprung in Ostdeutschland, während es 1990 noch 5,6 vH waren.

Diese einseitig geprägte Wirtschaftsstruktur bietet wenig Gewähr, daß die stetig wachsenden Negativsalden des Außenbeitrages in den kommenden Jahren verringert werden.

Weitere Defizite im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe bestehen nach fünf Jahren deutscher Einheit selbst in denjenigen Zweigen, die vorwiegend regionale Märkte bedienen.

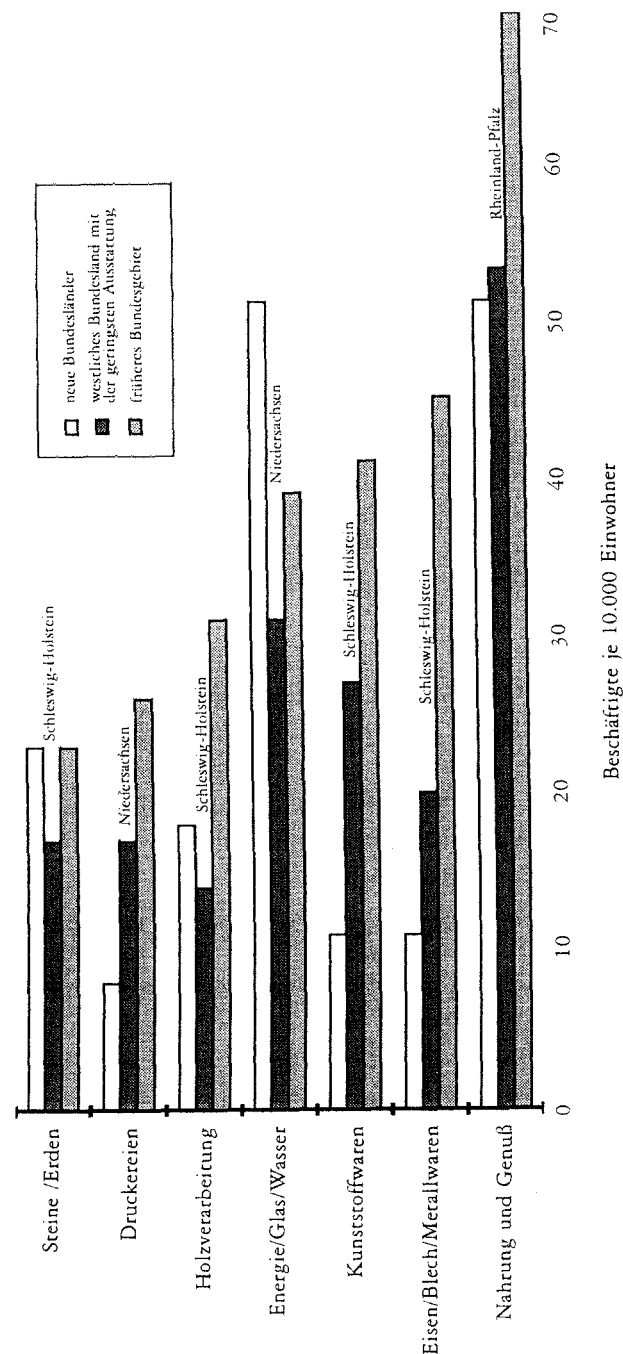
Im früheren Bundesgebiet haben sich diese Zweige ihrer Funktion entsprechend mehr oder weniger gleichmäßig je nach deren Einwohnerzahl auf die Flächenländer verteilt. Immerhin arbeitet fast ein Drittel aller Beschäftigten des Verarbeitenden Gewerbes in diesen Zweigen, – die Unternehmen der Energie-, Gas- und Wasserversorgung wurden hier einbezogen.

In den meisten Fällen bleibt die gesamte ostdeutsche Region unter dem Wert des am geringsten ausgestatteten alten Bundeslandes, lediglich im Sonderfall Energie/Gas/Wasser übertrifft die Ausstattung Ostdeutschlands die des früheren Bundesgebietes. Selbst der Bauboom in den neuen Bundesländern reichte nicht aus, die Entwicklung der Steine und Erden-Industrie in der Region auf ein überdurchschnittliches Niveau zu heben.

Ein Mehr an 125.000 Industriearbeitsplätzen wäre in Ostdeutschland möglich, wenn die gesamte ostdeutsche Region – einschließlich Berlin-West – zumindest das Niveau des Bundeslandes mit der geringsten Ausstattung an bodenständiger Industrie – nämlich Hessens – erreichen könnte.

Zwiespältig ist die Entwicklung der Bauwirtschaft in Ostdeutschland. Ursprünglich wurden hohe Erwartungen in sie als die Konjunkturlokomotive für die gesamte ostdeutsche Region gesetzt. Der Anteil des Baugewerbes an der gesam-

Schaubild 6: Beschäftigte in regional orientierten Zweigen auf 10.000 Einwohner  
Vergleich neue Bundesländer – Früheres Bundesgebiet



ten Bruttowertschöpfung ist mittlerweile dreimal so hoch wie in Westdeutschland. Die Expansion dieses Bereiches wurde nachhaltig durch öffentliche Förderprogramme wie den Ausbau der Infrastruktur getragen, aber auch Subventionen und Sonderabschreibungen für Bürobauten und Geschäftszentren verhalfen ihr zu einem konjunkturellen Aufschwung. Mit dem Abbau dieser Vergünstigungen und der Sättigung des Bedarfs an Gewerbeflächen und Bürobauten ist ein weiteres schnelles Wachstum der Bauwirtschaft in Ostdeutschland als Bestandteil eines sich selbst tragenden Aufschwungs wenig wahrscheinlich. Signale dafür setzen die bereits sinkenden Auftragseingänge im Verlauf des 2. Halbjahr 1995.

#### Chancen und Defizite in der Unternehmensstruktur der Industrie in Ostdeutschland

Im Ergebnis des Anpassungsschocks verminderte sich der Industrialisierungsgrad Ostdeutschlands erheblich. Gegenwärtig liegt die ostdeutsche Industriequote, d.h. die Zahl der Beschäftigten in der Industrie je 1.000 Einwohner, mit 43 (gegenüber 105 in Westdeutschland) nur bei 41 vH des westdeutschen Niveaus. Auch die spezifische Anzahl von Industriebetrieben ist in den neuen Ländern nur halb so groß wie in Westdeutschland.

Tabelle 6: Industriequote<sup>1</sup> und Industriebesatz<sup>2</sup> (Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes)

	neue Bundesländer				früheres Bundesgebiet		
	1991	1992	1993	1994	1991	1992	1993
Industriequote	91,8	52,3	44,8	42,8	119,3	114,3	104,6
Industriebesatz	5,3	5,4	6,1	7,0	14,7	14,4	13,9

1) Industriequote: Industriebeschäftigte (Verarbeitendes Gewerbe) je 1.000 Einwohner

2) Industriebesatz: Anzahl der Betriebe (Verarbeitendes Gewerbe) je 10.000 Einwohner

Hauptsächlich die Industrie muß erheblich dazu beitra-

gen, den noch immer sehr hohen Transferbedarf zur Deckung der großen Lücke zwischen der Produktion und der letzten inländischen Verwendung von Gütern in Ostdeutschland zu vermindern. Die beachtlichen Subventionen reichten aber nicht aus, die eingetretenen Rückstände aufzuholen. Allein für die Investitionsförderung (Zulagen und Zuschüsse, Sonderabschreibungen) wurden zwischen 1991 und 1994 54,26 Mrd. DM ausgeschüttet. Grob geschätzt sind in diesem Zeitraum etwa 30 vH der gesamten privaten Unternehmensinvestitionen in den neuen Ländern aus öffentlichen Mitteln finanziert worden. Hinzuzurechnen wären dann noch umfangreiche Zuschüsse und Zinsverbilligungen für die Förderung von Innovationen und Unternehmensgründungen, für Lohnkostenzuschüsse an FuE-Beschäftigte, für Kooperationsprojekte mit Forschungsinstituten, um nur die wichtigsten aus einer Vielzahl von Förderprogrammen zu nennen.

Angesichts dieser massiven Privatisierung von öffentlichen Mitteln, die mit der Begründung erfolgte, Arbeitsplätze, Wachstum, Produktivität und Einkommen fördern zu wollen, ist eine kritische Prüfung der Ergebnisse zugleich eine Wertung der Wirtschaftspolitik für den "Aufschwung Ost".

Im folgenden werden ausgewählte Merkmale der mit diesem Aufwand an Subventionen entstandenen Unternehmensstruktur in der Industrie Ostdeutschlands skizziert.

#### *Defizite in der Größenstruktur*

Großbetriebe fehlen in den neuen Ländern fast völlig, und damit auch Standorte, die Stammsitze und Forschungszentren von international agierenden Firmen und Konzernen wären. Aus vielen Untersuchungen ist bekannt, daß dies vor allem Nachteile für die Entwicklung einer regionalen FuE-Infrastruktur und damit für die globale Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Industrie mit sich bringt.

- Im Jahre 1993 existierten in Deutschland 969 Betriebe

mit 1000 und mehr Beschäftigten. Nur 93 von ihnen hatten ihren Sitz in den neuen Ländern. Eine noch größere Differenz klappte bei der Verteilung der Betriebe der Verbrauchs-güterindustrien zwischen Ost und West: Lediglich vier Großbetrieben in Ostdeutschland stehen 83 in Westdeutschland gegenüber. Ursache dafür ist die vollständige Abwicklung der DDR-Kombinate, die durchweg der westlichen Konkurrenz erlagen. Der größte Unterschied bestand bereits 1993 in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie, wo nur noch ein einziger Großbetrieb in den neuen Bundesländern existiert, im früheren Bundesgebiet dagegen 40. Dies erklärt auch, warum die ostdeutsche Branche im Exportgeschäft so bedeutungslos blieb.

- Im westdeutschen Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe zusammen entfielen 1993 über 40 vH des gesamten Umsatzes auf Betriebe mit 1000 und mehr Beschäftigten, in Ostdeutschland war es nur ein knappes Viertel.

- Auch in allen Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes konzentriert sich im früheren Bundesgebiet ein wesentlich höherer Anteil an Umsatz und Beschäftigung als in den neuen Ländern auf Großbetriebe. An der Spitze lagen die westdeutschen Großbetriebe der elektronischen Industrie mit fast 80 vH des Umsatzes, gefolgt von denen des Straßenfahrzeugbaus, die mehr als vier Fünftel des Umsatzes und 72 vH der Beschäftigten auf sich vereinten (in den neuen Bundesländern waren es 35 bzw. 17 vH).

- In der chemischen Industrie Ostdeutschlands gab es 1993 immerhin noch 12 Großbetriebe, die 50 vH des Umsatzes realisierten. Hier ist es offenbar gelungen, wettbewerbsfähige Kapazitäten in überregionalen und internationalen Größenordnungen aus dem Treuhandpotential zu erhalten. Dagegen ist bei den zehn Großbetrieben im Bereich des ostdeutschen Maschinenbaus noch mit weiterem Schrumpfen zu rechnen.

Die gegenwärtige Basis für innovative und FuE-intensive Entwicklungen in der ostdeutschen Industrie ist zu schmal. Es sind – nach allen internationalen Erfahrungen – gerade



die Großbetriebe in den exportstarken Branchen, in denen sich das FuE-Potential sowohl in betriebsinternen Kapazitäten als auch über FuE-Kooperation und -Verbünde konzentriert und auf einen weiten Kreis von Kunden und Zulieferern ausstrahlt.

#### *Stark differenzierte und noch immer labile Situation der Betriebe*

Insgesamt bietet die gegenwärtige Betriebsstruktur der ostdeutschen Industrie ein zwiespältiges Bild: Chancen und Risiken liegen dicht beieinander, wobei nicht zu erkennen ist, in welche Richtung sich die Haupttrends bewegen werden.

- Das gegenwärtig im Vergleich zu Westdeutschland noch hohe Wachstum der Produktion tendiert zur Verlangsamung, wenn sich nicht ein wesentlicher Strukturwandel durchsetzt. Der bisherige Aufschwung wurde vor allem von Betrieben getragen, die lokale, begrenzte, nicht innovationsintensive Märkte beliefern. Nur knapp 40 vH des Zuwachses an Umsatz in den Jahren von 1991 bis 1994 realisierten Betriebe in potentiell FuE-intensiven Branchen (Straßenfahrzeugbau allein 28 vH). Dabei entfielen auf die Unternehmen in der chemischen Industrie und im Maschinenbau beträchtliche Umsatzverluste (-5 bzw. -13 vH gegenüber 1991). Über 30 vH des Zuwachses erbrachten allein die Betriebe der Baustoffindustrie (Steine und Erden), eine Entwicklung, die ihren Höhepunkt überschritten hat. Weitere 17 vH kamen aus den Betrieben für Nahrungs- und Genussmittel, die bis jetzt überwiegend regionale Märkte beliefern, sich auch einige Chancen auf dem westdeutschen Markt erschließen konnten, aber im Export bedeutungslos blieben.

- Während die Betriebe ab 500 Beschäftigte ihr FuE-Personal weiter abbauen, stieg die FuE-Intensität in den Kleinbetrieben bis 100 Beschäftigte wieder an. Dies ist einerseits ein Indiz für die technologische Kompetenz dieser Betriebe, darunter auch der Neugründungen, aber zugleich auch ein Hinweis darauf, daß die starken Mittelbetriebe – meist im Eigentum westlicher Investoren – im Firmen- bzw. Konzern-

verbund über keine eigenen Innovationspotentiale verfügen. Das FuE-Personal in den Kleinbetrieben, rund 80 vH des gesamten ostdeutschen Potentials, ist jedoch nicht in der Lage, originäre Innovationen mit bedeutenden Umsatz-, Export- und Beschäftigungseffekten hervorzubringen.

- Die große Gruppe von Betrieben im Ostmanagement (etwa 40 vH aller Industriebetriebe) befindet sich in einer komplizierten Situation. Sie sind stark verschuldet, weil das Startkapital nur über Kredite zu beschaffen war. Gegenwärtig verfügt die Mehrheit dieser Betriebe nicht über ausreichende Erlöse, um den Schuldendienst, FuE-Aufwendungen und weitere Investitionen finanzieren zu können. Ihre Marktpositionen sind zudem vielfach unzureichend, unter dem Druck der Konkurrenz auch labil. Gelingt es ihnen nicht, eine neue Generation innovativer Erzeugnisse zu entwickeln, mit denen sie die gegenwärtig noch absatzfähigen ablösen können, so ist ihre weitere Existenz gefährdet.

Als Fazit aus der gegenwärtigen Situation ergibt sich, daß die industrielle Entwicklung in Ostdeutschland noch für eine lange Zeit auf öffentliche Unterstützung angewiesen ist. Diese Auffassung wird von Vertretern der Wissenschaft und Politik weitgehend geteilt. Streit aber gibt es um die Auswahl und Veränderung der Förderinstrumente und der erforderlichen finanziellen Mittel. Unseres Erachtens sind folgende Maßnahmen notwendig, um den Industrialisierungsprozeß voranzutreiben:

- Eine selektive Verwendung der beträchtlichen Mittel für die Investitionsförderung. Sie sollten an Bedingungen gebunden werden wie Installierung bedeutender export- und beschäftigungsintensiver Kapazitäten, Aufbau und Ausrüstung von FuE-Abteilungen, Erweiterung vorhandener Kapazitäten in Verbindung mit zusätzlicher Beschäftigung. Investitionen in Ostdeutschland sollten gegenüber solchen im Westen erheblich begünstigt werden.

- Eine intensive Bestandspflege gegenüber Betrieben mit aussichtsreichen Marktchancen. Hier sind Liquiditätshilfen, Überbrückungskredite aus Mitteln der Landeshaushalte und der zentralen Kreditinstitute notwendig.

- Der weitere Gründungsprozeß von Industriebetrieben muß großzügig gefördert werden. Es ist kaum zu erwarten, daß sich die Ansiedlungen aus dem Westen wesentlich erhöhen werden. Aussichtsreich aber sind Gründungen aus innovativen Betrieben und FuE-Einrichtungen. Diese verfügen nicht über ein ausreichendes Startkapital. Sie müßten es zu weniger restriktiven Bedingungen als bisher aus der reichlichen Liquidität der privaten und öffentlichen Banken erhalten.

- Die bisher für FuE- sowie Innovationsförderung in den neuen Ländern jährlich bereitgestellten Mittel sollten ungekürzt auch über 1998 hinaus erhalten bleiben, jedoch konsequenter auf Betriebe mit originären Produkten und Technologien konzentriert werden.

#### *Ursachen und Bewertung der ostdeutschen Entwicklung*

Die Probleme und Entwicklungsschwierigkeiten der neuen Bundesländer ergeben sich nicht ausschließlich aus objektiven Anpassungs- und Umstellungsproblemen sowie den bekannten Wettbewerbsschwächen der DDR-Wirtschaft. Auch die konjunkturelle Stockung im Westen hat auf die ostdeutsche Wirtschaft zurückgeschlagen.

Zunehmend wirken auf die wirtschaftlichen Probleme Ostdeutschlands auch Konstruktionsfehler des Einigungsvertrages und der anschließend von der Bundesregierung getroffenen Regelungen. Dazu gehören insbesondere

- das Prinzip "Rückgabe vor Entschädigung", das die Investitionsbereitschaft über Jahre hemmte;
- der dogmatische Verzicht auf eine Industrie-, Struktur- und Beschäftigungspolitik in der Anfangsphase der Transformation, der unbedingte Glaube an die Selbstheilungskräfte des Marktes;
- die Vernachlässigung der Sanierung, Modernisierung und Struktur Anpassung der Treuhandbetriebe, ihre rigoros durchgepeitschte Privatisierung;
- das Eintreiben der sogenannten "Altschulden", mit de-

nen jetzt einseitig die Kommunen, die Wohnungsbaugesellschaften, die Nachfolgeeinrichtungen der Landwirtschaftlichen Genossenschaften sowie die vorwiegend ostdeutschen Teilhaber der MBO-Betriebe belastet werden;

- der Verzicht auf zeitlich begrenzte Maßnahmen des Marktschutzes sowie der spezifischen Förderung des Absatzes für ostdeutsche Unternehmen unmittelbar nach Einführung der DM in Ostdeutschland.

#### *Förderinstrumente: Priorität für verarbeitendes Gewerbe*

Notwendig innerhalb einer langfristig auf den Abbau von Transferleistungen orientierten Wirtschaftsstrategie für Ostdeutschland ist die Stärkung und Neuentwicklung des imports substituierenden und des fernabsatzorientierten verarbeitenden Gewerbes. Nur so werden durch die Verdrängung von Warenimporten bzw. den Absatz von Waren außerhalb der Region Primäreinkommen realisiert. Diejenigen Industriezweige, die über die Rückgewinnung heimischer Märkte sowie eine vermehrte Nachfrage des Rests der Welt expandieren, können über den Einkommensmultiplikatoreffekt und die Akzeleratorwirkung die regionale ökonomische Entwicklung anregen, vorausgesetzt, daß auch in ausreichendem Maße die Vorleistungslieferanten in der Region Ostdeutschland ansässig sind und regional konzentrierte Wertschöpfungsketten existieren. Diese Verflechtungsstrukturen sind aber in Ostdeutschland in den vergangenen fünf Jahren weitgehend zerschnitten und vernichtet worden. Statt dessen ist ein Großteil der von westlichen Firmen übernommenen und sanierten Ostbetriebe jetzt faktisch in die westliche Lieferkette integriert und häufig als verlängerte Werkbank konzipiert.

Um einen "sich selbst tragenden Aufschwung" zu erreichen, ist also insbesondere eine Re-Regionalisierung von Wirtschafts- und Stoffkreisläufen in den neuen Bundesländern notwendig. Die Forderung nach dem Aufbau fernabsatzorientierter Industriezweige steht zwar zunächst in Wi-

derspruch zu unserem insbesondere aus ökologischen Gründen vertretenen Konzept der Regionalisierung der Stoffkreisläufe. Dennoch ist es gegenwärtig vorteilhaft, daß der Wiederaufbau sich selbst tragender ökonomischer Strukturen auch die Beibehaltung und den Aufbau fernabsatzorientierter Produktionszweige mit einschließt. Welche Bedeutung (und welche geografische Reichweite) der Fernabsatz von Waren in Zukunft haben muß, hängt davon ab, wie schnell und inwieweit die nationalen und internationalen Rahmenbedingungen (insbesondere in bezug auf die Transportkosten) im Sinne einer Regionalisierung der Stoffkreisläufe verändert werden können. Neue Wirtschaftszweige zu entwickeln, bedarf langfristiger und ausdauernder Anstrengungen, wie es die Erfahrungen in Krisenregionen des Westens, so im Ruhrgebiet, zeigen. Endogene Potentiale wie Forschung und Entwicklung, bestimmte Qualifikationen, speziell geschaffene neue Märkte und junge innovative Unternehmen müssen ausgebaut werden. Aus ihnen entstehen allmählich dynamische und der Größe nach relevante Unternehmen, in denen sebstberwirtschaftete Einkommen geschaffen werden.

Dabei darf nicht vergessen werden, daß der Aufbau solcher neuen innovativen Wirtschaftszweige in Ostdeutschland, die dort Basisfunktionen übernehmen könnten, in Konkurrenz zu parallelen Bemühungen in Westdeutschland und natürlich zum "Rest der Welt" steht. Vorteilhaft für westdeutsche Regionen sind ihre vielfach besseren Startbedingungen, da sie meist über eine differenzierte Industriestruktur, eine breite Forschungslandschaft sowie über finanzkräftige Großkonzerne verfügen.

#### *Förderkulisse erhalten und "Feuerwehrfonds" schaffen*

Priorität muß zunächst die Sicherung des bisher Erreichten haben. Die Verhinderung des Rückgangs der öffentlichen und privaten konsumtiven und investiven Gesamtnachfrage ist die Grundvoraussetzung für die Bekämpfung der drohenden Pleitewelle ostdeutscher Unternehmen. Länder, Kommunen

und bundeseigene Unternehmen wie Post, Telekom und Bahn müssen ihre Investitionsanstrengungen fortsetzen können. Kurzfristig sind zusätzliche Eigenkapitalstärkungsprogramme, Bürgschaften, bessere Kreditbedingungen sowie notfalls auch Länderkapitalbeteiligungen zu ermöglichen.

Das bisherige Fördergefälle für Investitionen zwischen Ost- und Westdeutschland muß prinzipiell aufrechterhalten und noch für lange Fristen garantiert werden, um die Wirtschaftskraft der ostdeutschen Industrieunternehmen zu stärken und Ansiedlungen aus dem Westen zu fördern. Hierfür ist der erforderliche Finanzrahmen zu schaffen bzw. zu erhalten, insbesondere durch die "Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", die EU-Regionalfonds usw.

Diese Orientierung schließt ein, daß es zu einigen wesentlichen Änderungen in der Förderstrategie kommt. So ist z.B. die undifferenzierte steuerliche Förderung des privaten Mietwohnungsneubaus in Ostdeutschland zugunsten bedarfsorientierter Mietneubauten und vor allem zusätzlicher Modernisierungs- und Instandsetzungszuschüsse für die ostdeutschen kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsgesellschaften zurückzufahren. Ein kräftiges Zuschußprogramm des Bundes für den Abbau des nach wie vor riesigen Modernisierungs- und Instandsetzungsbedarfs ostdeutscher Mietwohnungen würde das Bau- und Ausbaugewerbe stabilisieren, die Wohnungssituation hunderttausender Menschen verbessern und doch ihre Mietzahlungsfähigkeit nicht überfordern. Der Erlaß bzw. eine deutliche Senkung der Altschulden, die auf den Mietwohnungen liegen, ist dringend erforderlich.

#### *Zielgenaue Transferleistungen sichern*

Mit Hilfe von Transferleistungen können in einer Übergangszeit Primäreinkommen entstehen, die zunächst die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen des regional orientierten Industriesektors, der Bauwirtschaft und der Dienstlei-

stungsunternehmen begründen. Die Verringerung dieser Transferleistungen ohne Schaden für die Zielregion ist dabei unabdingbar an den erfolgreichen Aufbau von Basissektoren gebunden, andernfalls müssen die Transfers permanent fließen. Daraus folgt, daß die Transferleistungen aus dem Westen so lange nicht sinken dürfen, bis erfolgreich diese fernabsatzorientierten Industrien und produktionsorientierten Dienstleistungen aufgebaut sind.

#### *Zeitlich befristete Lohnsubventionen*

Zeitlich befristete und gezielte Arbeitsplatzzuschüsse bzw. Arbeitsplatzsubventionen sollten als Förderinstrumente zur Überbrückung der gegenwärtig schwierigen Phase in Ostdeutschland weiter genutzt werden. Im Kontext des "Bündnisses für Arbeit" sind spezifische Regelungen durchaus zu erörtern.

Um einerseits die Kosten zu begrenzen und andererseits eine möglichst effiziente Mittelverwendung zu erreichen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach Betrieben und Beschäftigtengruppen.

Bei den Betrieben sollten in erster Linie private bzw. privatisierte Betriebe in ostdeutscher Hand, überwiegend kleine und mittlere Unternehmen, in den Genuß solcher Fördermittel gelangen, die eine schnelle Anpassung der Arbeitskosten an das westdeutsche Niveau nicht problemlos verkraften können. Das wäre zugleich ein erfolgversprechender Beitrag zur Mittelstandsförderung.

Bei den Beschäftigtengruppen sollte ebenfalls differenziert werden. Das betrifft die besonders gefährdeten Gruppen Frauen und ältere Arbeitnehmer.

Die derzeitigen Versuche, z.B. Vorruhestandsregelungen und Frühverrentungen abzubauen, werden dagegen allen Krisenregionen, sowohl dem Ruhrgebiet als auch Ostdeutschland, massiv schaden und die Arbeitslosenquote weiter erhöhen.

#### *Absatzförderung verstärken*

Neben den genannten Subventionen muß als weiteres Standbein der Regionalpolitik für Ostdeutschland nach wie vor die Absatzförderung verstärkt werden. Denn ein Großteil der Produktivitätsprobleme in Ostdeutschland ist in der Unterauslastung von Kapitalstock und Arbeitskräften begründet.

Denkbar sind verschiedene Formen der Absatzförderung wie Hilfen für die Präsenz auf Messen, die Fortsetzung der freiwilligen "Einkaufsinitiative Ost" der westdeutschen Unternehmen, die verstärkte Auftragsvergabe der öffentlichen Hände an ostdeutsche Betriebe (local content-Klauseln) sowie eine Mehrwertsteuerpräferenz. Das Grundproblem der Absatzfähigkeit ostdeutscher Unternehmen dürfte jedoch ihre zu geringe Marktmacht sein, was in Krisenzeiten, die durch Käufermärkte bestimmt sind, um so schwerer wiegt. Aus diesem Problem führt kein Königsweg heraus – auch nicht die Stärkung der Eigenkapitalbasis –, so daß zu vermuten ist, daß die Absatz- und damit die Produktivitätsprobleme noch sehr lange andauern werden. Ein Ansatzpunkt könnte jedoch die aktive Förderung von solchen Zuliefererverbünden sein, die sich auf noch vorhandene industrielle Kerne (z.B. die Werften, die Chemie- und Elektroindustrie) orientieren. Auch die Förderung von Arbeitsgemeinschaften bis hin zu Kapitalverflechtungen mittelgroßer Unternehmen mit zueinander passenden Arbeitsgebieten sollte im Rahmen einer dialogorientierten Industriepolitik gefördert werden.

#### *Ist Innovationsförderung ein Ausweg?*

Heute ist von einem Weltmarkt für Innovationen auszugehen. Innovationen werden im wesentlichen durch Transferinstitutionen räumlich verteilt. Dies setzt voraus, daß es in den bereits existierenden Unternehmen "Antennen" für den Empfang der Innovations"sender" gibt, also Forschungs- und

Entwicklungsingenieure, die Patente und Lizenzen einkaufen und auf die eigenen Bedingungen übertragen können.

Eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung völlig neuer Produkte und Produktionsverfahren ist jedoch die Existenz und Leistungsfähigkeit von Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie industriellen Forschungs- und Entwicklungsabteilungen, die nicht nur den von anderen vorgegebenen Stand der Forschung in sich aufnehmen, sondern Neues generieren und vorantreiben können. Damit diese Spitzenergebnisse auch marktfähig werden, bedarf es eines Förderumfeldes, das qualifiziertes Personal, Risikokapital, Managementkapazitäten und schließlich auch ein schlagkräftiges Marketing bereitstellt.

Es liegt auf der Hand, daß derartige Netzwerke vor allem in Großstädten und Ballungsgebieten mit Universitäten bzw. Fachhochschulen, die über technische Fachbereiche verfügen, entstehen. So rächt es sich heute, daß in Leipzig die technischen Forschungs- und Entwicklungspotentiale der Hochschulen fast gänzlich abgewickelt worden sind. Derartige regionale innovative Kerne können erfahrungsgemäß nicht kurzfristig geschaffen werden, wie es das Beispiel des Ruhrgebiets beweist.

Bund und Länder müssen dabei ständig und in variabler Form mit öffentlichen Geldern helfen, so mit Lohnkostenzuschüssen für Forschungs- und Entwicklungspersonal. Zusammen mit der Region und den Kommunen ist ein innovatives Milieu in einem attraktivem Umfeld zu schaffen. Vor allem aber ist dafür zu sorgen, die vorhandenen Industrieunternehmen und ihre Beschäftigten Schritt für Schritt in die zu schaffenden neuen Netzwerke zu integrieren. Es sind also zugleich flexible und innovative neue Kooperationsstrukturen zwischen den öffentlichen Akteuren, den Unternehmen, Verbänden und Wissenschaftseinrichtungen erforderlich.

Nicht zuletzt müssen Bund und Länder mit der Umweltschutzgesetzgebung neue Nachfragesektoren und Märkte schaffen, die dann von den innovativen Unternehmen auch bedient werden.

Einer derartigen Kombination von angebots- und nachfrageorientierten Instrumenten ist es zu verdanken, daß sich in

den vergangenen zwanzig Jahren im Ruhrgebiet aus und neben dem montanindustriellen Cluster eine leistungsfähige Umweltschutzindustrie entwickelt hat.

Nur in einem jahrzehntelangen Innovations- und Aufbau-prozeß, der mit hohen öffentlichen Geldern subventioniert und zugleich massiv sozialpolitisch abgesichert wird, kann es gelingen, die Strukturschwächen der ostdeutschen Region zu überwinden.

### *Der Transformationsprozeß in der ostdeutschen Landwirtschaft*

Die Integration der ostdeutschen Landwirtschaft in das Wirtschaftssystem der Bundesrepublik ist durch eine Reihe von Besonderheiten charakterisiert.

Aus dem Privateigentum der Bauern an Grund und Boden und dem genossenschaftlichen Eigentum ergab sich bereits innerhalb der zentralen Planwirtschaft eine relative Selbständigkeit der LPG, viele ihrer Leitungen handelten "unternehmerisch". Das setzte sich nach dem Anschluß im Jahre 1990 fort.

Der Transformationsprozeß der Landwirtschaft wurde vor allem durch die Währungsunion und das Landwirtschaftsanpassungsgesetz (LAG) bestimmt.

Die Währungsunion löste einen drastischen Preisverfall und die Verdrängung der Ostprodukte vom Markt aus. Es kam zu beträchtlichen Eigenkapitalverlusten. Die Tierbestände gingen um über 50 vH zurück und betragen gegenwärtig je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche weniger als die Hälfte des Tierbesatzes westdeutscher Unternehmen. Die früher praktizierte Selbstversorgung Ostdeutschlands mit Nahrungsmitteln wurde ersetzt durch Lieferungen aus Westdeutschland und durch zusätzliche Importe aus dem Ausland.

Das 1990 beschlossene Landwirtschaftsanpassungsgesetz forderte die Umwandlung der landwirtschaftlichen Unternehmen nach westdeutschem Wirtschaftsrecht und die Privatisierung des genossenschaftlichen Vermögens. Dieser Prozeß war von starkem politischem, ökonomischem und ideologischem Druck

begleitet, um nach dem westdeutschen Muster vor allem Familienbetriebe zu installieren. Die Bauern trafen aber ihre Entscheidungen auf der Grundlage eigener Erfahrungen in der genossenschaftlichen Arbeit und vermittelter Kenntnisse ihrer westdeutschen Berufskollegen mit Familienbetrieben.

Mit großen Vermögens- und Arbeitsplatzverlusten entwickelte sich in Ostdeutschland eine differenzierte Agrarstruktur, die im Gegensatz zum früheren Bundesgebiet durch Gemeinschaftsunternehmen und hohe Flächenkonzentration charakterisiert ist. Insgesamt entstanden 25.000 neue Unternehmen (Stand 1994). Davon bewirtschaften 22.600 Einzelunternehmen 20 vH der Fläche. In Gemeinschaftsunternehmen verfügen etwa 2.400 Personengesellschaften über 20,6 vH und etwa 2.900 juristische Personen über 59,5 vH der Fläche. Die durchschnittliche Betriebsgröße beträgt bei den Einzelunternehmen 48 ha, bei den Personengesellschaften 468 ha und bei den juristischen Personen 1.113 ha.

Die Landwirtschaft in Ostdeutschland ist nach dem Transformationsprozeß, der in diesem wirtschaftlichen Teilbereich allerdings noch nicht abgeschlossen ist, vor allem folgendermaßen geprägt:

- Wirtschaftstätigkeiten nichtlandwirtschaftlicher Art wurden in selbständige Betriebe ausgegliedert, die sozialen Funktionen wurden ganz eingestellt. Die verbliebene Tierhaltung ist in Gemeinschaftsunternehmen konzentriert. Etwa die Hälfte der Familienbetriebe wird im Nebenerwerb bewirtschaftet.

- Durch den Einsatz moderner Produktionsmittel erreichten alle Betriebsformen fast die gleiche Produktivität wie die westdeutschen Betriebe, teilweise übertreffen sie diese.

- Von 850.000 Beschäftigten der DDR-Landwirtschaft im Jahre 1989 sind gegenwärtig 132.000 vollbeschäftigte Arbeitskräfte übriggeblieben. Ihre Zahl wird noch weiter zurückgehen.

- In Ostdeutschland arbeiten auf 100 Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche nur noch halb so viele Erwerbstätige wie in Westdeutschland. Nachteilig für die Gemeinschaftsunternehmen ist ihr hoher Anteil an Pachtflächen

(90 vH). In den westdeutschen Betrieben liegt er bei etwa 45 vH.

Die Agrarstrukturen in Ostdeutschland bieten günstige Bedingungen, um künftig effektiv, flächendeckend und ökologisch verträglich zu wirtschaften und gesunde Nahrungsgüter zu produzieren.

Eingeordnet in die Veränderung der nationalen Agrarpolitik müssen für die weitere Entwicklung der ostdeutschen Landwirtschaft ihre Besonderheiten berücksichtigt werden. Eine Reihe von Betrieben ist mit Altkrediten belastet und wird gezwungen, das "nichtbetriebsnotwendige" Vermögen zu verkaufen. Um Unternehmenskonkurse zu verhindern, sind die Altschulden auf den Wert des tatsächlich genutzten Vermögens zu korrigieren. Der Zwang zum Vermögensverkauf ist aufzuheben.

Die anstehende Abfindung der ausgeschiedenen LPG-Mitglieder durch die Nachfolgeunternehmen führt zu einem erheblichen Kapitalabfluß. Die negativen Folgen müssen durch ein Eigenkapitalhilfeprogramm und günstige Kreditbedingungen gemildert werden.

Die Privatisierung des Bodenreformlandes und ein damit verbundener Abgang von Bodenflächen aus den Gemeinschaftsunternehmen wird zum Wertverlust bei durchgeführten Investitionen führen. Generell besteht für die Bodenprivatisierung keine Notwendigkeit. Boden soll an die Länder und Kommunen übergeben werden. Seine Verpachtung würde langfristig eine sichere Einnahmequelle bilden und Umwelt- und Regionalpolitik erleichtern.

Der Wiederaufbau der Tierbestände in Ostdeutschland ist für das Erwirtschaften höherer Einkommen, das Schaffen neuer Arbeitsplätze, die Wiederherstellung einer Kreislaufwirtschaft unverzichtbar. Eine neue Standortverteilung der Tierhaltung, die die natürlichen Standortbedingungen berücksichtigt und durch Regionalisierung Transportaufwand spart, ist eine wichtige Voraussetzung für flächendeckende Landwirtschaft und die Kontrolle der Produktherkunft durch den Verbraucher.

Auch in der Agrarpolitik strebt die Bundesregierung nach einer "Sicherung des (Agrar-) Standorts Deutschlands". Sie hat

die Wende von einer Politik der "landwirtschaftlichen Familienbetriebe" zu einer "unternehmerischen Landwirtschaft" vollzogen. Sie setzt auf Bio- und Gentechnologie und will die Bauern vor "überzogenen Umweltauflagen" schützen. In der Praxis wird das zu einer Beschleunigung des Verdrängungswettbewerbs und zum Verlust von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft führen. Es besteht die Gefahr der Verödung ganzer Landstriche. Die Sozialkosten einer solchen nur von Profitstreben diktierten Politik werden weiter ansteigen.

Statt die Landwirtschaft dem freien Spiel der Marktkräfte zu überlassen, ist eine Politik der Förderung von Vertragsbeziehungen zwischen landwirtschaftlichen Produzenten, Verarbeitungsindustrie und Handel notwendig, durch die Angebot und Nachfrage in Übereinstimmung gebracht wird. Die Regionalpolitik und die schrittweise Herausbildung einer Vertragslandwirtschaft erfordern eine Erweiterung vorhandener bzw. die Einführung neuer Mitwirkungsrechte von Verbrauchern, kommunalen Vertretungen und Umweltverbänden. Dadurch ließen sich gesellschaftlich gewollte Entwicklungen der Standortverteilung der Produktion, des Umweltschutzes, der Kulturlandschaft, der Arbeitsplätze und der Regionen demokratisch beeinflussen.

## 7. Notwendigkeit und Grenzen des Instruments Öko-Steuern

In den Memoranden der letzten Jahre wurde bereits mehrfach festgestellt, daß ökologisch begründete Steuern und Abgaben („Öko-Steuern“) als ein wichtiges Instrument des ökologischen Umbaus anzusehen sind. Gleichzeitig haben wir darauf hingewiesen, daß Abgabenregelungen nicht für jedes ökologische Problem das adäquate Instrument sind. Auch dort, wo Öko-Steuern angebracht sind, sind begleitende Maßnahmen notwendig, damit dieses Instrument effektiv im Sinne des ökologischen Umbaus wirken kann.

Für den ökologischen Umbau der Produktion ist es von entscheidender Bedeutung, daß die Stoffkreisläufe in ihrer Größe, ihrer Reichweite und ihrer Geschwindigkeit drastisch reduziert werden (vgl. MEMORANDUM '95). Es ist daher folgerichtig, daß in der Debatte um ökologisch begründete Steuern die Abgaben auf Abfall, Verkehr und insbesondere den Energieverbrauch im Vordergrund stehen. Im folgenden wird von uns vor allem der Komplex Energiesteuern betrachtet. Die meisten Aussagen gelten aber in gleicher oder ähnlicher Weise auch für andere mögliche Gegenstände ökologischer Besteuerung.

In der gegenwärtigen Produktionsweise besteht ein grundlegender Widerspruch darin, daß einerseits aus einzelwirtschaftlicher Sicht die zwingende Notwendigkeit besteht, Steigerungen der Arbeitsproduktivität zu erreichen und dadurch immer mehr Waren zu produzieren. Nur der Absatz dieser Waren sichert Gewinne. Ein immer höherer Ressourcenverbrauch ist die Folge. Dagegen steht andererseits die ökologische Notwendigkeit, den Ressourcenverbrauch drastisch zu reduzieren, die Lebensdauer der materiellen Güter zu erhöhen, ihre Pro-

duktionsmenge zu senken und auf weniger wichtige Gebrauchseigenschaften zu verzichten (besonders dann, wenn diese nur mit ökologisch bedenklichen Mitteln zu erreichen sind).

Es ist nicht anzunehmen, daß dieser grundsätzliche Widerspruch durch die Einführung von Öko-Steuern aufgehoben werden könnte. Dennoch gehen wir davon aus, daß mit diesem Instrument erhebliche positive ökologische Wirkungen zu erreichen sind, und fordern die Einführung von – schrittweise zu erhöhenden – Abgaben insbesondere auf den Primärenergieverbrauch und den Verkehr (vor allem Straßenverkehr und Luftfahrt).

Von verschiedenen Instituten und Parteien, bis hinein in die gegenwärtige Regierungskoalition, wurden seit Ende 1993/Anfang 1994 Konzepte für die Erhebung von Energiesteuern vorgelegt, deren politische und gesetzgeberische Durchsetzung ernsthaft verfolgt zu werden scheint. Kernpunkt dieser Konzepte ist auf der *Einnahmenseite* die Besteuerung entweder des Primärenergiegehaltes der verbrauchten fossilen Energieträger oder der CO<sub>2</sub>-Emissionen, wobei Differenzen vor allem in bezug auf die Besteuerung der Atomenergie und in bezug auf die konkrete Abgabenhöhe und den geplanten Erhöhungspfad der Abgabensätze bestehen. Bei der Besteuerung des Primärenergieverbrauchs im Gegensatz zu der des Endenergieverbrauchs ergibt sich auch ein Anreiz, den Wirkungsgrad des Umwandlungssektors (Stromerzeugung) zu erhöhen.

Während wir die Besteuerung des Energieverbrauches und/oder der CO<sub>2</sub>-Emissionen (letzteres bei erhöhter Besteuerung oder Verbot der Nutzung von Atomenergie) für notwendig erachten, sehen wir zwei Gefahren in der gegenwärtigen Diskussion.

Erstens: Durch die Fokussierung der Diskussion auf Öko-Steuern als *das* universelle, marktkonforme Instrument geht der Blick auf andere, möglicherweise wichtigere Maßnahmen verloren. Gleichzeitig läßt sich auf EU-Ebene ein Abbau ordnungsrechtlicher Umweltvorschriften unter dem Motto der „Deregulierung“ feststellen.

Zweitens: Die meisten Vorschläge folgen auf der *Verwendungsseite* Prämissen, die sozial-, konjunktur- und ökologie-

politisch sehr problematisch sind, nämlich *Aufkommensneutralität* und *Senkung der „Arbeitskosten“* aus Unternehmensicht.

### *Funktionsweise von Öko-Steuern*

Grundsätzlich kommen Öko-Steuern beim ökologischen Umbau drei Funktionen zu:

– die *Internalisierung bisher externer Kosten*: Es ist ein grundsätzliches Problem der Marktökonomie, daß es im einzelwirtschaftlichen Interesse liegt, möglichst viele Kostenbestandteile zu externalisieren, d.h. der Allgemeinheit aufzubürden. Ein Großteil der Umweltschäden gehört hierzu. Durch die Öko-Steuern können diese Kosten den Verursachern zumindest teilweise angelastet werden;

– die *Lenkungsfunktion*: Werden energieintensive oder aus anderen Gründen schädliche Produkte und Produktionsprozesse verteuert, so geht hiervon ein Anreiz aus, auf weniger schädliche Produkte und Produktionsprozesse auszuweichen;

– die *Finanzierungsfunktion*: die Einnahmen aus Öko-Steuern können zweckgebunden dafür verwendet werden, ökologisch sinnvolle Investitionen (mit)zufinanzieren und zumindest in einer Übergangsphase Betriebskostendefizite – etwa beim ÖPNV oder bei Solar- und Windenergieanlagen – zu decken.

Auch wenn vielfach davon die Rede ist, der „Produktionsfaktor Natur“ solle besteuert werden, so ist diese Steuer doch von konkreten Personen bzw. Haushalten zu bezahlen. Daraus ergeben sich bestimmte Verteilungswirkungen. Diese Verteilungswirkungen sind nicht nur sozial- und konjunkturpolitisch relevant, sondern können auch auf die Effektivität des Umbauinstrumentes Öko-Steuern zurückwirken.

### *Grenzen des Instrumentes Öko-Steuern*

Hinsichtlich jeder einzelnen dieser Funktionsweisen lassen sich die Grenzen dieses Instruments aufzeigen und läßt sich



verdeutlichen, daß steuerliche Maßnahmen in ein Gesamtkonzept des ökologischen Umbaus eingebettet sein sollten.

*Internalisierung bisher externer Kosten:* Die Vorstellung, durch die Internalisierung aller Umweltkosten, quasi als „Allheilmittel“, ließen sich unsere derzeitigen ökologischen Probleme elegant lösen, ist zwar verführerisch, man stößt jedoch auf zwei grundsätzliche Probleme. Erstens läßt sich ein großer Teil der Umweltschäden nicht monetarisieren. Zwar lassen sich Geldsummen für umweltbedingte Krankheitsbehandlungskosten, für Abfallbeseitigung, Renaturierungsmaßnahmen u.ä. berechnen – und es kann durchaus sinnvoll sein, diese soweit wie möglich zu internalisieren –, aber Beeinträchtigungen der Lebensqualität, Verkürzung der Lebenszeit, Bedeutung der Artenvielfalt, die Risiken der Kernenergie u.ä. lassen sich nicht in Geldeinheiten bewerten. Es ist immer ein politischer Abwägungsprozeß erforderlich. Zweitens muß die Einführung von Öko-Steuern schrittweise erfolgen, damit die sozialen Probleme, die mit den notwendigen drastischen Strukturumbrüchen einhergehen können, sich bewältigen lassen. Auch das Abwägen zwischen sozial-, struktur- und ökologipolitischen Erfordernissen kann nur in einem politischen Prozeß erfolgen, in dem Bemessungsgrundlagen, Höhe und Erhöhungspfad der Steuersätze festgesetzt werden.

*Lenkungsfunktion von Öko-Steuern:* Die Lenkungswirkung hängt insbesondere, aber nicht ausschließlich von der Höhe des Steuersatzes ab. Ob und wie schnell eine Lenkungswirkung erreicht werden kann, ist ein wesentliches Kriterium für die Bestimmung des Steuersatzes. Sofern Öko-Steuern nicht ausschließlich als Finanzierungsquellen für öffentliche Investitionen (s.u.) herangezogen werden, ist das wichtigste Kriterium für ihre Höhe, ob Industrie und/oder EndverbraucherInnen durch sie veranlaßt werden, ihr Verbrauchsverhalten zu ändern sowie z.B. Energiesparinvestitionen vorzunehmen. Der Erhöhungspfad des Steuersatzes sollte im voraus verbindlich festgelegt werden, damit für ökologische Umbauinvestitionen eine verlässliche Kalkulationsgrundlage besteht. Durch Öko-Steuern sollen umweltbelastende Produk-

te und Produktionsprozesse verteuert werden. Dadurch soll der Verbrauch dieser Produkte gesenkt werden. Auch in der Produktion soll so der Anreiz geschaffen werden, auf weniger schädliche Produktionsprozesse auszuweichen. Konkret auf Energiesteuern bezogen heißt das beispielsweise: Produkte, die energieintensiv hergestellt werden (müssen), werden weniger nachgefragt; energieintensive Produktionsverfahren werden durch andere ersetzt, in geringerem Maße angewendet oder ganz aufgegeben. Die beschriebene Lenkungswirkung tritt aber nicht sofort ein. Neue Produkte und Fertigungsprozesse müssen oft erst noch entwickelt werden. Konsumgewohnheiten verändern sich nicht sofort. Selbst wenn aufgrund von Energiesteuern einzelne Investitionen zeitlich vorgezogen werden, so werden neue Fertigungsprozesse in größerem Umfang erst dann etabliert werden, wenn ohnehin Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen anstehen.

Daraus folgt, daß Öko-Abgaben nicht für jedes einzelne ökologische Problem die richtige Maßnahme sind. Insbesondere dort, wo kurzfristig Handlungsbedarf besteht oder wo einzelne Schadstoffe besonders gefährlich sind oder wo der Abgabebetrag im Vergleich zum Preis des Endproduktes zu gering ist, um ausreichende Veränderungen zu bewirken, ist das Ordnungsrecht mit Grenzwerten und Verboten das bessere Instrument. Auch Mengenkontingentierungen können sinnvoll sein. Die Säureverklappung in der Nordsee, Emissionsgrenzwerte bei Verbrennungsprozessen, Verbote von Asbest, FCKW und Dioxinen oder auch das Tempo-Limit im PKW-Verkehr sind solche Beispiele. Auch institutionelle Veränderungen sind erforderlich. Beispielsweise sollten die gewinnorientierten Energieversorgungsunternehmen durch gemeinwirtschaftlich orientierte Energiedienstleistungsunternehmen ersetzt werden, die das Prinzip des „least-cost-planning“ berücksichtigen (vgl. *Memo-Forum* Nr. 16 vom Mai 1990). Dieses Prinzip besagt, daß bei Entscheidungen über Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen im Bereich der Stromerzeugung zunächst zu prüfen ist, ob es nicht günstiger ist, durch die Finanzierung von Energiesparinvestitionen der

StromverbraucherInnen die Beibehaltung oder Erweiterung der Kraftwerkskapazitäten überflüssig zu machen.

Aber auch dort, wo Öko-Steuern ein sinnvolles ökonomisches Instrument sind, wird ihre Lenkungsfunction durch entgegenstehende ökonomische Strukturen behindert. Zunächst einige Beispiele dafür aus VerbraucherInnensicht:

- Grundsätzlich gilt, daß in weitgehend monopolisierten Märkten wie in der Bundesrepublik die KonsumentInnen-souveränität begrenzt ist. Wenn umweltschädliche Produkte verteuert werden, ist dies zumindest keine Garantie dafür, daß bessere Alternativangebote bereitgestellt werden.

- Die Energieversorgungsunternehmen richten die Struktur ihrer Stromtarife nicht auf ökologische Ziele aus. Gegenwärtig zahlen industrielle Großverbraucher erheblich niedrigere Preise als private EinzelkundInnen und kleine Unternehmen. Es besteht die Gefahr, daß höhere Preise aufgrund von Energiesteuern einseitig an die privaten Haushalte und an kleine Unternehmen weitergegeben werden. So werden falsche Lenkungssignale gesetzt und ungerechtfertigte Preisbelastungen hervorgerufen. Notwendig ist also eine politische Kontrolle der Strompreise.

- In Mietwohnungen sind Energiekosten in der Regel von den MieterInnen zu bezahlen; energiesparende Investitionen wie z.B. neue Heizungssysteme oder Wärmedämmung jedoch vom Vermieter, ohne daß erstere ein Anrecht darauf haben, daß solche Investitionen durchgeführt werden. Damit Energiesteuern tatsächlich im gewünschten Maße lenkend wirken können, muß das Mietrecht geändert und müssen energiesparende Investitionen gezielt gefördert werden.

- Ein energiebewußtes Konsumverhalten der privaten Haushalte setzt in einigen Bereichen eine entsprechende Infrastruktur voraus. Um die Möglichkeiten der Kraft-Wärme-Koppelung zu nutzen, bedarf es entsprechender Kraftwerke und des entsprechenden Leitungsnetzes. Das Musterbeispiel für diesen Zusammenhang ist jedoch der Verkehr. Um die Verkehrsmittelwahl ändern zu können, muß u.a. ein entsprechend ausgebautes Netz des öffentlichen Personenverkehrs vorhanden sein.

Auch bei der Produktionsumstellung kann die allein auf Preissignalen beruhende Lenkungswirkung einer Öko-Steuer an ihre Grenzen stoßen:

- Umstellungen der Produktionsverfahren lassen sich in der Regel nur mit größeren Investitionen vornehmen. Wenn aber der zu erwartende Zinssatz für (spekulative) Anlagen auf dem Finanzmarkt höher ist als die zu erwartende Verzinsung von Investitionen, wird der ökologische Umbau verzögert.

- Im Zuge des Umbauprozesses müssen oft langlebige Investitionsgüter ersetzt, diese Investitionen also „entwertet“ werden, bevor sie abgeschrieben sind bzw. das Ende ihrer Nutzungsdauer erreicht haben. Bei Häusern, Kraftwerken und Verkehrswegen ist von Nutzungszeiten von mehreren Jahrzehnten auszugehen. Bei den Verkehrswegen kommt noch der Netzeffekt hinzu: Teilstücke unterschiedlichen Alters und unterschiedlicher Restnutzungszeit lassen sich nur als Ganzes sinnvoll nutzen. Ein Großteil dieser Investitionen stellt darüber hinaus nicht mehr entscheidungsrelevante Kosten dar, weil Verkehrswege ortsgebunden sind und das in ihnen gebundene Kapital keinem anderen Zweck mehr zugeführt werden kann (versunkene Kosten). Trotz Energiesteuer ist der Weiterbetrieb für einen längeren Zeitraum u.U. kostengünstiger, aber nicht ökologisch günstiger, als vorgezogene Ersatzinvestitionen, mit denen neue Verkehrs- bzw. Verbrauchsstrukturen etabliert werden könnten. Die Lenkungswirkung der Öko-Steuern wird hier erst über einen längeren Zeitraum eintreten, der aus ökologischer Sicht ebenso wie aus der Sicht von VerbraucherInnen, die durch die neuen Steuern belastet werden, ohne auf Alternativen ausweichen zu können, zu lang ist.

Als Ergänzung zu Öko-Steuern sind also eine Zinspolitik, die spezifisch Investitionen in weniger schädliche Produktionsprozesse begünstigt, und öffentliche oder vom Staat geförderte Investitionen in eine alternative Infrastruktur notwendig.

Damit ist die *Finanzierungsfunktion* von Öko-Steuern angesprochen. Mit Öko-Steuern können die Ausgaben, die zum ökologischen Umbau notwendig sind, zumindest teilweise finanziert werden. Zu nennen sind hier insbesondere:

– Forschungs- und Entwicklungskosten für neue Technologien einschließlich der Subventionen, die vorübergehend notwendig sind, um z.B. die Solartechnik zur Anwendung zu bringen;

– Investitionen in eine alternative Energie- und Verkehrsinfrastruktur (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung, ÖPNV-Ausbau, Ausbau des Schienennetzes auch für flächendeckenden Güterverkehr);

– Aufbau einer Recyclinginfrastruktur, die die stoffliche Wiederverwertung von Abfällen ermöglicht;

– Förderprogramme für die Nachrüstung von Wohn-, insbesondere Mietshäusern mit wärmedämmenden Einrichtungen und energiesparenden Heizungstechnologien;

– Anschubfinanzierung für die Öko-Bilanzierung in kleinen und mittleren Unternehmen.

Es wäre allerdings eine Illusion, zu glauben, daß der ökologische Umbau allein aus Öko-Steuern zu finanzieren wäre. Er bringt Strukturumbrüche mit sich, die durch eine öffentliche Struktur- und Beschäftigungspolitik begleitet werden müssen. Zu nennen sind insbesondere die Luftfahrt- und Automobilindustrie, der Bergbau und die metallerzeugende Industrie, wo – allerdings nicht nur aus ökologischen Gründen – ein starker Beschäftigungsrückgang zu erwarten ist.

Andererseits müssen z.B. Investitionen in eine neue, ökologisch akzeptable Infrastruktur auch nicht allein aus Öko-Steuern finanziert werden. Es wäre ein Unding, würde z.B. der Ausbau des ÖPNV aus Öko-Steuern finanziert, während aus den wie bisher verfügbaren allgemeinen Steuereinnahmen der Straßenbau im bisherigen Maße fortgesetzt würde. Mittel, die sonst für Ersatz- oder Erweiterungsinvestitionen im Straßennetz herangezogen würden, können einem ökologisch besseren Zweck zugeführt werden und die Finanzierung aus Öko-Steuern ergänzen.

Trotzdem ist die zumindest teilweise Zweckbindung der Öko-Steuern für Umbau-Investitionen sinnvoll, um entsprechende Schritte in Richtung ökologischen Umbau abzusichern und um sicherzustellen, daß solche Steuern keine allgemeine Finanzierungsfunktion in dem Sinne bekommen, daß

Steuersätze so gewählt werden, daß zwar große Einnahmen, aber nur geringe Lenkungseffekte erzielt werden.

### *Marktkonformität und Aufkommensneutralität als Selbstzweck?*

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß durch die Internalisierung von „Umweltkosten“ allein noch keine ausreichende Lenkungswirkung zu erreichen ist. Obwohl es gerechtfertigt ist, die NutzerInnen schädlicher Produkte sowohl für die verursachten Schäden als auch für die Kosten des ökologischen Umbaus heranzuziehen, muß berücksichtigt werden, daß Alternativen durch gezielte – und zu finanzierende – Umbaumaßnahmen für viele erst geschaffen werden müssen. Der Markt ist ein Steuerungsinstrument, das für den ökologischen Umbau genutzt werden sollte. Marktkonformität des Instruments Öko-Steuer ist jedoch kein Selbstzweck. Zu einem Öko-Steuer-Konzept gehört vielmehr ein Konzept zur gezielten, steuernden Verwendung der Einnahmen, das einerseits die Lenkungswirkungen sicherstellt und andererseits soziale Schiefagen vermeidet. Die Forderung nach „Aufkommensneutralität“ bei der Erhebung von Öko-Steuern ist aus unserer Sicht irrelevant. Hinter dieser Forderung steckt die Vorstellung, „wirtschaftshinderliche Abgabenbelastungen“ sollten abgebaut werden; bei einer Erhebung von Öko-Steuern, ohne daß andere Abgaben abgeschafft würden, schaffe sich der Staat neue, „verschwenderisch“ genutzte Einnahmequellen. Aus sozialen und gerade auch aus ökologischen Gründen besteht heute aber ein erhöhter Bedarf für *staatliches* Handeln, das auch eine entsprechende finanzielle *Handlungsfähigkeit* voraussetzt. „Verschwendung“, die im übrigen ebenso im privaten Sektor auftritt, kann nur durch verbesserte demokratische Kontrolle und Entscheidungsprozesse vermieden werden. Dabei ist es oft schon eine politische Entscheidung, ob eine Ausgabe als „notwendig“ oder als „Verschwendung“ bezeichnet wird. Dieses Problem kann nicht dadurch gelöst werden, daß der Staat auf notwendige finanzielle Ressourcen zugunsten von Unterneh-

men verzichtet und sich so als demokratisch kontrollierte Institution selbst entmachtet. Kriterium für staatliches Handeln im Zusammenhang mit ökologischem Umbau, und damit auch Kriterium für Einsatz und Gestaltung des Instruments Öko-Steuer, muß sein, ob bzw. inwieweit

- tatsächlich eine drastische Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und
- eine bestmögliche Lebensqualität erreicht werden sowie
- beschäftigungspolitische und andere soziale Probleme des Umbauprozesses gelöst werden können und
- die finanzielle Situation von Personen mit niedrigem und mittlerem Einkommen verbessert, zumindest aber nicht verschlechtert wird.

#### *Auswirkungen auf die privaten Haushalte*

Die privaten Haushalte sind als EndverbraucherInnen von Öko-Steuern betroffen. Diese Auswirkungen sollen im folgenden am Beispiel der Energiesteuern erläutert werden. Allein aus dem Direktverbrauch von Energie, dem anteiligen Aufwand für die Umwandlung von Primärenergie in Strom und Fernwärme und dem Energieverbrauch für den dem Haushaltssektor zuzurechnenden Personenverkehr ergibt sich ein Anteil am gesamten westdeutschen Primärenergieverbrauch von 35-40 vH. Bei einer gleichmäßigen Besteuerung und Weitergabe dieser Steuern an die EndverbraucherInnen ergäbe sich entsprechend ein Anteil von 35-40 vH an der Steuerbelastung. Eine zusätzliche Belastung dürfte sich durch die Überwälzung der zusätzlichen Energiekosten in der übrigen Warenproduktion auf die KonsumentInnen ergeben, die vorab nicht exakt zu beziffern ist. Aufgrund der Anteile der Energiekosten an den Gesamtkosten in den einzelnen Branchen ist jedoch anzunehmen, daß sich langlebige Konsumgüter und Waren des täglichen Bedarfs (ohne direkten Energieverbrauch und Verkehrsdienstleistungen) bei einer Verdoppelung der Energiepreise auch im ungünstigsten Fall,

nämlich bei einer vollständigen Überwälzung der höheren Energiekosten auf die VerbraucherInnen ohne nennenswerte Energieeinsparungen in der Produktion, nur um wenige Prozent erhöhen würden. Würde für die reale Verdoppelung der Energiepreise ein Zeitraum von zehn Jahren angesetzt, so ergäbe sich unter den genannten Bedingungen eine jährliche reale Preissteigerungsrate von wenigen Prozentbruchteilen für die indirekt belasteten Waren.

Eine Energiesteuer wirkt wie eine selektive Erhöhung der Umsatzsteuer. Genau wie bei einer allgemeinen Erhöhung der Umsatzsteuer werden die BezieherInnen niedriger Einkommen überproportional belastet, da bei ihnen der Anteil des Konsums bei der Einkommensverwendung gezwungenermaßen am größten ist. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, daß bei diesen Haushalten der Anteil des Energieverbrauchs höher ist als im Durchschnitt aller Haushalte. Die Einkommensgrenze, unter der der Energiekostenanteil höher ist als im gesellschaftlichen Durchschnitt aller Haushalte, liegt bei einem verfügbaren Haushaltseinkommen von etwa 4.000 DM im Monat, wobei noch nach Haushaltsgrößen zu differenzieren wäre. Knapp zwei Drittel der westdeutschen Haushalte liegen im Bereich der Einkommen bis 4.000 DM. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Ausgaben für Verkehr miteinbezieht. Kompensationsmaßnahmen für die Haushalte mit mittlerem und niedrigem Einkommen sind daher unabdingbar, denn:

- Eine kurzfristige Ausweichmöglichkeit ist in der Regel nicht gegeben.
- Eine weitere Belastung der BezieherInnen niedriger Einkommen ist nicht zumutbar und gesellschaftspolitisch nicht akzeptabel.
- Die damit verbundene Einschränkung des Konsums wäre in konjunktur- und beschäftigungspolitischer Hinsicht schädlich.
- Eine zusätzliche Belastung schränkt die ohnehin geringen Möglichkeiten, Energiesparinvestitionen zu finanzieren, weiter ein.

Auch wenn die Finanzierung des Umbauprozesses bei der

Verwendung der Öko-Steuer-Einnahmen im Vordergrund stehen sollte, ist es daher angemessen, etwa ein Drittel des tatsächlichen Aufkommens für entsprechende Kompensationsmaßnahmen zu verwenden. Verschiedene Vorschläge stehen dabei zur Diskussion:

a) *allgemeine Entlastung bei der Einkommensteuer*: Ein solches Modell ist grundsätzlich abzulehnen. BezieherInnen hoher Einkommen würden überproportional entlastet, und zwar aus Mitteln, die eigentlich zweckbestimmt sind zum Ausgleich sozialer Härten bei der Erhebung von Öko-Steuern. Die Einkommensteuer ist ein unverzichtbares Instrument zur sekundären Einkommens(un)verteilung und kann als solches durch eine Verbrauchssteuer nicht ersetzt werden.

b) *gezielte Entlastung bei der Einkommensteuer*: Akzeptabel wäre dagegen eine gezielte Entlastung der unteren Einkommensgruppen bei der Einkommensteuer. Jedoch ist der Anteil der Arbeitslosen- und Nichterwerbstätigen-Haushalte in den unteren Einkommensgruppen besonders hoch:

verfügbares Haushalts-einkommen bis	4000 DM	2000 DM	1000 DM
Anteil der Arbeitslosen und Nicht-Erwerbstätigen	54 vH	ca. 80 vH	mehr als 90 vH

Quelle: WSI-Mitteilungen 5/1995, S.315

Da diese Personengruppen Transfereinkommen beziehen und in der Regel keine Steuern zahlen, würde eine Beschränkung der Kompensationsmaßnahmen auf die Einkommensteuer gerade diejenigen leer ausgehen lassen, für die die Kompensation am wichtigsten wäre.

c) *Senkung der Umsatzsteuer*: Da Öko-Steuern, wie oben dargestellt, als selektive Verbrauchssteuern wirken, liegt es nahe, als Kompensationsmaßnahme die allgemeine Umsatzsteuer zu senken. In diesem Falle würden zwar auch die BezieherInnen hoher Einkommen entlastet, im Bereich der unteren Einkommen jedoch wäre die Entlastung überproportional hoch und würde damit die Richtigen erreichen. Allerdings ergäbe

sich ein hoher Finanzbedarf für die Kompensationsmaßnahmen, da auch die Umsatzsteuersenkung für Personen, für die eine Kompensation aufgrund der Einkommenshöhe nicht notwendig wäre, aus der Öko-Steuer finanziert würde.

d) *Kompensation durch Pro-Kopf-Zahlung*: In verschiedenen Modellen (u.a. DIW/Greenpeace) wird vorgeschlagen, die Kompensationsmittel für die privaten Haushalte in gleichen Beträgen pro Kopf über die Meldebehörden auszus zahlen. Unter der Voraussetzung, daß die Kompensationsgelder nicht mit Unterhaltsleistungen wie Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe u.ä. verrechnet werden, würden bei diesem Vorschlag die untersten Einkommensgruppen relativ stärker begünstigt als bei einer allgemeinen Umsatzsteuersenkung, da diese Einkommensgruppen aufgrund ihrer sehr begrenzten Konsummöglichkeiten, in absoluten Beträgen gerechnet, nur in geringem Maße von einer Umsatzsteuersenkung begünstigt würden. Allerdings würden auch bei diesem Kompensationsmodell Personen mit hohem Einkommen mitbegünstigt, für die die Einnahmen aus Öko-Steuern nicht zur Verfügung stehen sollten.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* schlägt vor, die zwei Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen durch Kompensationszahlungen aus Energiesteuermitteln zu begünstigen. Eine degressive Entlastung bei den Einkommensteuern, die Niedrigverdienende besonders begünstigt, sollte durch Zusatzzahlungen zu Transfereinkommen ergänzt werden. Besonders wichtig ist dabei, daß diese zusätzlichen Beträge nicht mit Transfereinkommen, die nach dem Bedarfsdeckungsprinzip bewilligt werden (z.B. Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Bafög), verrechnet werden.

#### *Auswirkungen auf die Industrie*

Eine Energiesteuer erhöht, und das ist ihr Sinn und Zweck, die Energiekosten in der industriellen Produktion. Dies führt einerseits zu einer Erhöhung der Gesamtkosten, andererseits zu einer Verschiebung der Kostenstruktur. Innerhalb der Kosten-

struktur des verarbeitenden Gewerbes (in Westdeutschland) ist der Energieverbrauch mit einem durchschnittlichen Anteil von 2,2 vH (1991) bisher nur von nachrangiger Bedeutung; es gibt jedoch branchenspezifische Unterschiede, so daß der Energiekostenanteil je nach Sektor zwischen unter 1 vH und 11 vH schwankt. In den verbrauchsnahen Branchen (Nahrungsmittel, Bekleidung u.ä.) liegt der Anteil des Energieverbrauchs unterdurchschnittlich hoch (DIW 8/94, S.111ff.). Durch Energiesteuern werden dementsprechend die Produktionskosten je nach Branche in unterschiedlichem Maße steigen. Das ist ökologisch sinnvoll: Energieintensive Fertigungen sollen verteuert und damit zurückgedrängt werden. Auch wenn, wie von der Enquete-Kommission festgestellt, das Einsparpotential bei den privaten Haushalten am größten ist, kann die Industrieproduktion nicht unberücksichtigt bleiben. Eine allgemeine Befreiung der Industrie von den Öko-Steuern, wie z.B. von der FDP gefordert wurde, ist daher abzulehnen. Mit der Erhebung von Energiesteuern würde die gegenwärtige Entwicklung der Kostenstruktur im verarbeitenden Gewerbe fortgeschrieben: Der Anteil der Vorleistungen (einschließlich Energie) steigt, der Anteil der Bruttoarbeitskosten sinkt. Allerdings steigen die Gesamtkosten – in vielen Branchen eher geringfügig, in manchen, insbesondere der Metallerzeugung und der chemischen Grundstoffindustrie (ohne Mineralölverarbeitung), in höherem Maße. Dies wird sich auf die Kosten der Vorleistungen der übrigen Industrie auswirken, allerdings nicht in vollem Maße, da eine Tendenz zu einer weniger energieintensiven Produktion zu erwarten ist.

#### *Kompensation für die Industrie?*

Aufgrund der monopolistischen Struktur der Inlandsmärkte kann davon ausgegangen werden, daß die erhöhten Energiekosten, die nicht durch Änderung der Produktionsverfahren aufgehoben werden, an die VerbraucherInnen weitergegeben werden. Dies ist bei der Höhe der Kompensationsmittel für Personen mit niedrigem Einkommen zu berücksichtigen.

Im Export werden sich in Deutschland produzierte Waren in gewissem, aber eher geringem Maße verteuern. Dies ist u.E. weder ein Argument dafür, auf Energiesteuern zu verzichten, noch dafür, allgemeine Kompensationsmaßnahmen für die Industrie vorzusehen.

Erstens: Die Energiesteuereinnahmen, die nicht als Kompensation an die VerbraucherInnen weitergegeben werden, stehen für *gezielte* staatliche Umbau-Investitionen zur Verfügung. Diese führen auch bei der Industrie wiederum zu Kostenentlastungen.

Zweitens: Bei einem Großteil der von der deutschen Industrie exportierten Güter, insbesondere den hochwertigen Erzeugnissen des Maschinenbaus, ist die Preiselastizität gering, d.h. erst große Preisveränderungen führen zu signifikanten Veränderungen der Nachfrage. Der Wechselkurs der DM ist hier von deutlich größerer Bedeutung als die zur Debatte stehenden Energiekostensteigerungen.

Unseres Erachtens ist eine europaweite Koordination der Energiesteuersätze sinnvoller als Kompensationsmaßnahmen für die Industrie. Mit der Einführung einer solchen Steuer kann aber auch im nationalen Alleingang begonnen werden.

Eine besondere Betrachtung verdienen allerdings die Branchen mit einer besonders energieintensiven Produktion. Dabei handelt es sich vor allem um Grundstoffindustrien. Im nationalen Rahmen besteht bisher kaum eine Substitutionskonkurrenz zu anderen Branchen, so daß eine Kompensation nicht als notwendig erscheint. Im Export sollte jedoch in solchen Branchen die Energiesteuer gemäß den durchschnittlichen Werten der jeweiligen Branche erstattet bzw. beim Import entsprechend nacherhoben werden. Eine Senkung der Personalkosten könnte auch nicht ohne weiteres als Kompensation angesehen werden, da es sich bei den energieintensivsten und den personalkostenintensivsten Branchen nicht um identische Branchen handelt.

In mehreren Vorschlägen für Energiesteuerkonzepte, u.a. in der vom DIW im Auftrag von Greenpeace erstellten Studie, wird die Idee verfolgt, einen Großteil der Einnahmen zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems zu verwenden. Zwei unterschiedliche Vorstellungen kulminieren in dieser Idee: zum einen die Vorstellung, „überhöhte“ Personalkosten gefährdeten die „Wettbewerbsfähigkeit“ deutscher Produktion, zum anderen die Vorstellung, Preissenkungen beim „Produktionsfaktor Arbeit“ hätten Substitutionsprozesse zur Folge, indem der „Produktionsfaktor Kapital“ durch den „Produktionsfaktor Arbeit“ ersetzt, also arbeitsintensiver und somit auch ökologischer produziert werden würde.

Die erste Vorstellung folgt offensichtlich dem Interesse, Kosten zu senken und somit Gewinnspannen zu erhöhen. Die (Ir-)Relevanz des Arguments für die Lage des „Wirtschaftsstandortes Deutschland“ läßt sich an der Tatsache ablesen, daß der Großteil der deutschen Direktinvestitionen im Ausland in ausgesprochene Hochlohnländer geht.

Die der zweiten Vorstellung zugrundeliegende Intention, kapitalintensive Produktionsverfahren durch arbeitsintensive zu ersetzen, ist zwar richtig – fast alle ressourcenschonenden Verfahren sind deutlich arbeitsintensiver als die jetzt üblicherweise angewandten. Aus den folgenden Gründen jedoch erwarten wir keine relevanten Beschäftigungseffekte von einer Senkung der Lohnnebenkosten mit Öko-Steuer-Mitteln.

– Die Vorstellung, die „Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital“ seien gegenseitig substituierbar, beruht auf der Grenzproduktivitätstheorie. Die betriebswirtschaftliche Realität richtet sich jedoch nicht nach dieser Theorie. Die Arbeitsintensität ist vielmehr weitgehend technologisch vorgegeben. Eine Senkung der Lohnkosten führt nicht zur Einführung arbeitsintensiver Verfahren, sondern bedeutet bestenfalls einen willkommenen Mitnahmeeffekt aus Sicht der KapitaleignerInnen. Zwar werden Energiesparinvestitionen für Beschäftigung in relativ arbeitsintensiven Branchen sorgen, insbesondere im Bau-

gewerbe, während solche energieintensiven Branchen, die gleichzeitig eine hohe Arbeitsproduktivität aufweisen, in ihrer Bedeutung eingeschränkt und teilweise durch arbeitsintensivere Recyclingverfahren ersetzt werden. Dieser Verlagerungsprozeß aufgrund von Energiesteuern ist aber ohnehin zu erwarten und hängt nicht von einer Senkung der Lohnnebenkosten ab.

– Eine Verwendung von Öko-Steuer-Mitteln zur Senkung der Lohnnebenkosten wirkt, wenn überhaupt, sehr unspezifisch. Mit einer gezielten Verwendung, z.B. für Umbauinvestitionen, können weit größere ökologische und beschäftigungspolitische Effekte erzielt werden.

– Energiesparinvestitionen und energiepreisinduzierte Umstellungen der Produktionsverfahren beinhalten, da sie gleichzeitig Modernisierungsinvestitionen sein können, auch eine Tendenz zur Steigerung der Arbeitsproduktivität, die etwaigen positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung gegenüberzustellen ist.

Auch aus anderen Gründen lehnen wir eine Koppelung zwischen Öko-Steuer-Einnahmen und dem Sozialversicherungssystem ab. Das wäre nämlich ein weiterer Schritt zum Ausstieg der Unternehmen aus der Verantwortung für die soziale Sicherheit der abhängig Beschäftigten. Finanzierungsprobleme des Sozialversicherungssystems haben mit der Übernahme versicherungsfremder Leistungen (vor allem in der Arbeitsmarktpolitik), mit der hohen Arbeitslosigkeit und den damit verbundenen Beitragsausfällen bei allen Sozialversicherungen sowie mit Privatisierungen, insbesondere im Bereich der Krankenversicherungen, zu tun. Hier gibt es genügend Möglichkeiten zur Verbesserung der finanziellen Situation, ohne dafür Öko-Steuer-Mittel zweckentfremden zu müssen. Krankheitskosten sind zwar z.T. umweltbedingt, und insoweit ist es gerechtfertigt, sie qua Öko-Steuern zu internalisieren. Nach dem Motto „Vorbeugen ist besser als Heilen“ sollten diese Gelder aber nicht an die Kassen ausgezahlt, sondern präventiv für ökologisch begründete Investitionen und Subventionen verwendet werden.

Bei der Einführung von Öko-Steuern, insbesondere hinsichtlich einer Besteuerung des Energieverbrauchs, sind neben den nationalen Effekten auch die internationalen Auswirkungen zu berücksichtigen. Dabei geht es sowohl um die Reaktionen der Rohstoffländer als auch um den Aspekt internationaler Verteilungswirkungen bei der Implementation einer Energiesteuer in einem Industriestaat wie der Bundesrepublik Deutschland.

Viele der Energierohstoffanbieter-Staaten, von denen ein großer Teil der Gruppe der Entwicklungsländer zuzurechnen ist, sind hinsichtlich ihrer Einnahmen in hohem Maße vom Export eines oder weniger Rohstoffe abhängig. Praktisch bedeutet dies, daß diese Länder im Falle sinkender Rohstoffpreise (z.B. für Öl) infolge eines Nachfragerückgangs – ausgelöst etwa durch steigende Endverbrauchspreise – nicht mit einer marktrational unterstellten Angebotsverknappung reagieren, sondern im Gegenteil die Extraktionsrate erhöhen, um so die entstandenen Einnahmeverluste quantitativ auszugleichen. Auf der Grundlage eines solchen inversen Anbieterverhaltens kann nun eine Wirkungskette prognostiziert werden, in deren Verlauf die Einführung von Energiesteuern in den Industrieländern zunächst zwar zu Einspareffekten führt, dadurch aber auch zu Produktionssteigerungen in den Förderländern zwecks Kompensation der Einnahmeverluste. Diese Angebotssteigerung würde dann wiederum Preissenkungen auf den Rohstoffmärkten auslösen und schließlich wieder eine Steigerung der Nachfrage nach sich ziehen, wodurch ein umweltentlastender Effekt am Ende fraglich würde.

So ist beispielsweise festzustellen, daß sich der Endverbrauchspreis für Benzin im Mittel der europäischen OECD-Staaten 1990 trotz erheblicher Steigerungen des Mineralölsteueranteils im Laufe der vorangegangenen Jahre (1980: 52,8 vH/l; 1990: 67,5 vH/l) fast auf dem Preisniveau von 1980 befand. Diese Entwicklung ist erklärbar durch den gleichzeitigen massiven Verfall des Ölpreises, der im Zeitraum von 1979 bis 1994 nominal um rund zwei Drittel gesunken ist.

Die in der Debatte um eine ökologisch motivierte Besteuerung des Energieverbrauchs explizit formulierte Grundannahme, nach der bereits eine durch Steueraufschläge realisierte Erhöhung der Endverbrauchspreise ausreichend sei, um eine Verbrauchsreduktion und also eine geringere Umweltbelastung zu bewirken, muß vor diesem Hintergrund kritisch hinterfragt werden.

Neben dem Aspekt der ungewissen Umweltentlastung deutet sich hier noch ein zweites Problem an, das im Kontext internationaler Wirkungen zu berücksichtigen ist: Wenn, wie am Beispiel der Mineralölsteuerentwicklung ablesbar, den tendenziell sinkenden Einnahmen der Förderländer steigende Steuereinnahmen der OECD-Länder gegenüberstehen, die dort letztlich zur Konsolidierung der Staatshaushalte beitragen, wird das globale Einkommengefälle weiter verschärft. Eine Besteuerung von Energie kann unter den Bedingungen eines inversen Anbieterverhaltens folglich einem Einkommens-transfer von den Herstellerländern zu den industrialisierten Verbraucherstaaten entsprechen. Der Steuersatz repräsentiert dabei dann den abgeschöpften Gewinn, der den Staatshaushalten der Verbraucherländer zugeführt wird.

Wir sind der Auffassung, daß diese Aspekte in der Auseinandersetzung um die Einführung und die instrumentelle Reichweite von Öko- bzw. Energiesteuern berücksichtigt werden müssen. Einmal mehr wird hierbei deutlich, daß eine Fokussierung auf Öko-Steuern nicht die Ultima ratio umweltpolitischer Phantasie und Gestaltungsoptionen sein kann. Um einerseits die Belastung der Umwelt auf ein nachhaltiges Niveau zu reduzieren und dabei andererseits sozial unverträgliche Verwerfungen zu vermeiden, sind komplementäre Maßnahmen unerlässlich. Gleichwohl begreifen wir die voranstehend skizzierte Problematik aus den folgenden Gründen nicht als grundsätzlichen Widerspruch gegen die Einführung von Öko-/Energiesteuern:

– Zweifellos wäre sowohl aus Gründen ökologischer Wirksamkeit als auch aus Gründen der Ausschaltung der genannten Preis-Nachfrage-Mechanismen eine möglichst international festgelegte Kontingentierung von Verbrauchsmengen (etwa nach



dem Umfang der CO<sub>2</sub>-Emissionen) die beste Lösung. Wenn diese Variante jedoch nicht durchsetzbar ist, gleichzeitig aber Schritte zum ökologischen Umbau aufgrund des Problemdrucks nicht auf den ungewissen Zeitpunkt einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung verschoben werden können, dann ist eine Verbrauchsbesteuerung als zweitbeste Lösung akzeptabel.

– Die Bedeutung von Energiesteuern und Mineralölsteuern ist nicht nur zu sehen in der unmittelbaren Lenkungswirkung durch die Erhöhung der Endverbraucherpreise, sondern auch in ihrer Funktion als Finanzierungsquelle für notwendige gesellschaftliche Umbauinvestitionen, vor allem im Verkehrssektor und in der Struktur der Energieversorgung, über die der eigentliche Lenkungseffekt erzielt werden kann.

– Die Steuer könnte so konzipiert werden, daß Preissenkungen der Förderländer unmittelbar durch eine entsprechende Erhöhung des Steuersatzes kompensiert werden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß z.B. im Falle der Benzinpreise bei einem vorgeschlagenen Erhöhungspfad auf DM 5,- pro Liter der eigentliche Erzeugerpreis nur noch einen Bruchteil des Endpreises ausmacht und daß Preissenkungsstrategien (inverses Anbieterverhalten) somit tendenziell unwirksam werden.

– Das ungleiche Verhältnis zwischen Nord und Süd, zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, ist ein grundlegendes Problem kapitalistischer Entwicklung der Gegenwart. Eine aus sozialen, ökonomischen und ökologischen Gründen anzustrebende Überwindung der Armut in den Ländern der „Dritten Welt“ erfordert besonders zu betrachtende Maßnahmen (vgl. Ansätze dazu im MEMORANDUM '95, S. 202 ff.; MEMORANDUM '94, S. 128 ff.; MEMORANDUM '90, S. 174 ff.). Für die finanzielle Ausstattung von Ausgleichsfonds sollten auch Öko-Steuer-Einnahmen mit herangezogen werden.

#### *Konzept für Erhebung und Verwendung von Energiesteuern*

Wir schlagen vor, ab 1997 eine Steuer auf den Verbrauch von fossilen Brennstoffen gemäß ihrem jeweiligen Primärener-

giegehalt zu erheben. In Übereinstimmung mit Vorschlägen des DIW, von politischen Parteien und Umweltverbänden sehen wir eine Verdoppelung der durchschnittlichen Energiepreise im Laufe der nächsten zehn Jahre als notwendig und machbar an. Dies entspricht einer jährlichen Erhöhung um real etwa 7 vH. Reale Preissenkungen von Energierohstoffen auf dem Weltmarkt sollten durch einen zusätzlichen, ggf. jährlich neu festzusetzenden Aufschlag auf den Energiesteuersatz kompensiert werden. Strom aus Wasserkraft ist entsprechend dem durchschnittlichen Steuersatz des aus fossilen Energieträgern gewonnenen Stromes zu besteuern. Für Strom aus Kernenergie ist dieser Satz mindestens zu verdoppeln. Windenergie, Solarenergie, Wasserkraftwerke geringer Leistung und ggf. weitere erneuerbare Energien sind von dieser Steuer zu befreien.

Die Abgabestarife der Elektrizitätsunternehmen unterliegen der politischen Genehmigung. Es ist darauf zu achten, daß den Großunternehmen keine Vorzugstarife gewährt werden.

Für besonders energieintensiv produzierende Branchen des verarbeitenden Gewerbes wird als Sonderregelung die Möglichkeit geschaffen, Energiesteuern beim Export zu erstatten bzw. beim Import nachzuerheben. Der Betrag richtet sich dabei nach dem durchschnittlichen Wert der jeweiligen Branche.

Wir schlagen vor, die eingenommenen Mittel zu je einem Drittel für die folgenden Zwecke zu verwenden.

Erstens: Die zwei Drittel der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen erhalten Kompensationszahlungen. Zum einen erfolgt eine degressive Entlastung bei der Einkommensteuer, durch die Haushalte mit niedrigen Einkommen besonders begünstigt werden. Zum anderen werden Transfer-einkommen aus Energiesteuer-Mitteln aufgestockt. Eine Verrechnung mit am Bedarfsdeckungsprinzip orientierten Transferzahlungen findet nicht statt.

Zweitens: Es werden Investitionen sowie Forschungs- und Entwicklungskosten (im Einzelfall auch Subventionen) finanziert, mit denen der Energieverbrauch der privaten Haushalte und des öffentlichen Sektors gesenkt werden kann. Die För-

derung erneuerbarer Energien ist hierbei miteinzubeziehen. Im Verkehrsbereich kann die Finanzierung von Umbauinvestitionen aus Energiesteuern die Finanzierung aus der Mineralölsteuer und anderen verkehrsspezifischen Abgaben ergänzen. Da am Anfang ein erhöhter Investitionsbedarf bei relativ geringen Einnahmen besteht, sollten am Anfang zusätzliche Investitionen durch Kreditaufnahme finanziert und durch spätere Einnahmen aus Energiesteuern abgesichert werden.

Drittens: Das letzte Drittel sollte verwendet werden

- für strukturpolitische Maßnahmen, vor allem dazu, Arbeitslosigkeit in denjenigen Branchen zu vermeiden, deren Bedeutung im Zuge des ökologischen Umbaus sinkt;

- für die Senkung ökologischer Belastung – nicht unbedingt nur des Energieverbrauchs – im verarbeitenden Gewerbe, besonders zum Aufbau regionalisierter Produktionsstrukturen;

- für entwicklungspolitische Maßnahmen mit ökologischem Schwerpunkt.

Eine Zweckbindung der Mittel sehen wir als zwingend notwendig an, um sicherzustellen, daß tatsächlich staatliche Maßnahmen zu einem ökologischen Umbau ergriffen werden. Die Einzelheiten dieser Zweckbindung sollten jedoch nach etwa fünf bis sieben Jahren überprüft werden.

#### *Vorschläge für den Verkehrssektor*

Für den Umbau des Verkehrssektors reicht die Einführung einer Energiesteuer nicht aus. Für Normalbenzin würde sich bei einer Verdoppelung der durchschnittlichen Energiepreise (berechnet auf Basis der heutigen Verbrauchsstruktur) nur eine Erhöhung um etwa ein Viertel ergeben, während sich der Eisenbahnbetrieb ebenfalls verteuern würde. Vom Straßenverkehr gehen jedoch ökologische und gesellschaftliche Belastungen aus, die weit über Energieverbrauch und CO<sub>2</sub>-Emissionen hinausgehen. Auch kann eine Regionalisierung der Stoffkreisläufe, die wir nicht nur aus ökologischen Gründen für erforderlich halten, nicht ohne Erhöhung der Trans-

portwiderstände erreicht werden. Wir halten daher an unserer Forderung fest, zusätzlich zur Energiesteuer durch die schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuern den Benzinpreis auf 5 DM pro Liter (nach heutigen Preisen) zu erhöhen. Eine zusätzliche Belastung des Schwerverkehrs durch höhere Kfz-Steuern ist wünschenswert. Eisenbahnen und ÖPNV sind von der Mineralölsteuer, nicht aber von der Energiesteuer, zu befreien. Die Befreiung des Luftverkehrs von der Mineralölsteuer ist aufzuheben. Eine überproportionale Verteuerung von Kurzstreckenflügen ist anzustreben, z.B. durch eine Startabgabe von 100,— DM je Sitzplatz.

#### *Regionale Vernetzung der Stoffkreisläufe*

Um ein Gesamtkonzept des ökologischen Umbaus wirksam werden zu lassen, reicht das Instrument Öko-Steuer nicht aus. Die gegenwärtigen Produktions- und Welthandelsstrukturen haben in hohem Maße zu einer Globalisierung der Stoffströme geführt. Dies führt zu einem enormen Transportaufwand, mit dem ein entsprechend hoher Energieverbrauch, Schadstoffausstoß und Flächenverbrauch für die Infrastruktur verbunden sind. Die globalen Stoffströme sind im Hinblick auf die Entsorgung von Abfällen und Abprodukten in ihren kontaminierenden Wirkungen nicht mehr beherrschbar. Gleichzeitig werden den Ländern in der sogenannten „Dritten Welt“ Rohstoff- und Energiereserven entzogen, die diese für ihre eigene Entwicklung dringend benötigen. Die wohlfahrtsteigernde Wirkung des Welthandels im heutigen Umfang muß bezweifelt werden (vgl. MEMORANDUM '95).

Das Prinzip der Nachhaltigkeit (vgl. ebd.) erfordert eine drastische Reduktion des Energie- und Rohstoffverbrauchs. Um diese zu erreichen, ist es nicht nur notwendig, den Transportaufwand erheblich zu reduzieren, sondern auch entstehende Abfälle und Abprodukte soweit wie möglich wiederzuverwerten. Dies ist desto einfacher zu organisieren und mit

desto weniger Transportaufwand verbunden, je kleinräumiger („regionalisierter“) die Stoffströme vernetzt sind.

Bisherige Recyclingstrategien sind nicht nur wegen der zu geringen Erfassungsquote problematisch. Sie setzen im wesentlichen auf

- die *Wiederverwertung als Rohstoff*; um Abfälle, insbesondere Kunststoffe und Materialverbunde, in Rohstoffe zurückzuverwandeln, ist aber in manchen Fällen ein ebenso hoher Energieaufwand notwendig wie zur Rohstoffgewinnung;

- die *thermische Verwertung (Müllverbrennung)*; die dabei zu gewinnende Energie ist aber in manchen Fällen geringer, als die Einsparmöglichkeiten bei der Wiederverwertung als Roh- oder Wertstoff wären;

- *Cycle-Down-Prozesse*; die Abfallstoffe werden für niedrigwertige Produkte wiederverwendet, landen später aber doch auf der Deponie oder werden verbrannt.

Diese Strategien mögen Verbesserungen gegenüber der einfachen Deponierung sein; um Nachhaltigkeit zu erreichen, sind sie jedoch nicht geeignet. Der Ausweg besteht in der regionalen Vernetzung der Stoffströme: Abfälle werden als Wertstoffe wiederverwertet. Das gleiche gilt für Abprodukte (Kondukte), d. h. für Stoffe, die bei der Produktion anderer Produkte entstehen und an die Umwelt abgegeben werden. Viele dieser Abprodukte könnten in der Produktion anderer Güter als Wertstoffe verwendet werden und sind dabei oft von höherer Qualität (Reinheit), als wenn sie herkömmlich aus Rohstoffen gewonnen würden.

Ausgangspunkt für eine solche Strategie der regionalen Stoffstromvernetzung könnte die Landwirtschaft sein. Zwischen der Landwirtschaft, der Nahrungsmittelindustrie, dem örtlichen Handwerk, dem örtlichen Dienstleistungsgewerbe und der Energieversorgung besteht eine Vielzahl stofflicher Vernetzungsmöglichkeiten. Viele dieser Möglichkeiten können bereits unter heutigen Rahmenbedingungen genutzt werden. Dies kann zur Kostensenkung führen. Aufgrund besserer Produktqualitäten (gesündere Nahrungsmittel, Gebrauchsgegenstände mit höherer Lebensdauer) können höhe-

re Preise realisiert werden. Durch positive Umweltwirkungen kann die Attraktivität einzelner Regionen für den Tourismus gesteigert und können neue Einnahmequellen erschlossen werden.

Ausgehend von den oben genannten Vernetzungsmöglichkeiten (mit Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion als Kern) können weitere (industrielle) Produktionsprozesse miteinbezogen werden.

Um die Rahmenbedingungen für diese Regionalisierungsstrategie zu verbessern, sind vor allem deutliche Erhöhungen der Transport- und Energiekosten sowie der Abfallbeseitigungskosten notwendig. In der Agrarpolitik müssen neue Wege gefunden werden, die den Prämissen *Landschaftsschutz* und *ökologische Verträglichkeit der Agrarproduktion* folgen. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur sollte nicht im Vordergrund stehen, großräumig die Transportwiderstände zu senken (Stichwort: Transeuropäische Netze), sondern die Regionen umweltverträglich miteinander zu vernetzen.

Die Regionen müssen die Möglichkeiten bekommen, mit eigenen finanziellen Mitteln eine Infrastruktur aufzubauen, die den Kriterien der Regionalisierung der Stoffströme genügt, den Aufbau entsprechender Produktionszweige zu fördern und regionale Stoffstromanalysen vorzunehmen.

## 8. Europäische Währungsunion: Ausstieg aus dem Zeitdiktat und Einstieg in eine umfassende Integration

Ende März hat in Turin die europäische Regierungskonferenz begonnen, bei der über Änderungen und Ergänzungen der 1991 in Maastricht verabschiedeten Verträge zur europäischen Integration verhandelt wird. Den Schwerpunkt auf dieser Konferenz – die auch unter dem Signum Maastricht II gehandelt wird – bilden die europäische Innen- und Außenpolitik. Von beidem nimmt die Öffentlichkeit vergleichsweise wenig Notiz, hier bestimmen wirtschaftspolitische Themen die Tagesordnung. Genauer: Der in Maastricht beschlossene Plan einer europäischen Einheitswährung – die Euro-Währung – gibt Anlaß zu Hoffnungen auf Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum einerseits und weckt Furcht vor Sozialabbau, Lohnkonkurrenz und Inflation andererseits. An Maastricht scheiden sich die Geister. Der wirkliche Grund hierfür liegt weniger im Für und Wider einer einheitlichen Währung, sondern in den wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, die mit den Plänen zur Währungsunion verknüpft sind.

Die Kontroversen um Maastricht drehen sich zumeist um Zeitpläne, Einführungsmodalitäten und ökonomische Zugangsvoraussetzungen und wirken damit sehr technokratisch – als Expertensache, denen die Öffentlichkeit verständnislos gegenübersteht. Die Maastrichter Konzeption zur Einführung einer Währungsunion enthält ein gesellschaftspolitisches Leitbild, das wahlweise als technokratische Notwendigkeit oder ökonomischer Sachzwang ausgegeben wird: Die Wirtschaftspolitik soll an die Kette ökonomischer Indikatoren gelegt werden und ihre autonomen Handlungsspielräume an die Selbststeuerungsfähigkeit des Marktes abtreten.

Bei aller Kritik, die an den gegenwärtigen Plänen zur Einführung einer europäischen Währungsunion geübt worden ist, läßt sich eine Alternative zur wirtschaftsliberalen Maastricht-Konzeption bislang erst in Ansätzen erkennen. In den folgenden Abschnitten sollen diese Konzeption und verschiedene Ansätze der Kritik beschrieben werden. Auf dieser Grundlage werden schließlich Vorschläge zur Europäischen Integration vorgestellt, die nicht nur an ökonomische Zielvorgaben, sondern an die weitergehenden gesellschaftspolitischen Ziele steigender Beschäftigung sowie des regionalen und sozialen Ausgleichs gebunden sind.

### 8.1 Argumente für eine Währungsunion im Kontext einer Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Umweltunion

#### *Die Maastrichter Konzeption einer Europäischen Währungsunion*

Die 1991 in Maastricht ausgehandelten Verträge umfassen – was die Frage einer Währungsunion angeht – erstens einen dreistufigen Zeitplan und zweitens ökonomische Zielvorgaben, die sogenannten Konvergenzkriterien, deren Einhaltung als Zugangsvoraussetzung zur Euro-Währung gilt.

#### *Zeitplan*

Die europäische Währungsunion soll in drei Stufen erreicht werden. Die erste Stufe hat 1990 mit der Aufhebung noch bestehender Kapitalverkehrskontrollen innerhalb der EU begonnen und umfaßt die Vollendung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1993. Neben der vollständigen Liberalisierung von Handel und Kapitalverkehr ist die Beteiligung aller EU-Mitgliedsstaaten am Europäischen Währungssystem

(EWS) vorgesehen. Bezüglich dieses letzten Punktes ist anzumerken, daß es hier einen Integrationsrückschritt gegeben hat. Nach den Währungsturbulenzen im Jahre 1993 sind Italien und Großbritannien aus dem EWS ausgetreten, und die Bandbreiten zulässiger Wechselkursschwankungen wurden von  $\pm 2,25$  vH auf  $\pm 15$  vH erweitert. Das EWS beinhaltet damit de facto flexible Wechselkurse und widerspricht insofern dem Konvergenzkriterium der Wechselkursstabilität, das im nächsten Abschnitt vorgestellt wird.

Die zweite Stufe zur europäischen Währungsunion hat 1994 mit der Gründung des Europäischen Währungsinstitutes (EWI) begonnen. Die Aufgaben des EWI bestehen darin, institutionell den Aufbau einer Europäischen Zentralbank (EZB) vorzubereiten und auf eine Abstimmung der nationalen Geldpolitiken in Europa hinzuwirken.

In der dritten und letzten Stufe soll schließlich die Einführung des Euro und die Ablösung der nationalen durch eine zentrale europäische Geldpolitik unter Federführung der EZB erfolgen. Hierfür sind zwei Möglichkeiten vorgesehen. Der ECOFIN-Rat, der von den europäischen Staats- und Regierungschefs gebildet wird, überprüft 1996, welche EU-Staaten die Maastricht-Kriterien erfüllen, und gibt eine Empfehlung über die Teilnahme an der Währungsunion. Dabei kann der Rat positive Empfehlungen trotz Verfehlung der Konvergenzkriterien aussprechen, wenn die wirtschaftliche Entwicklung der betroffenen Staaten in Richtung einer Erfüllung der Kriterien verläuft.

Wenn der ECOFIN-Rat keine Empfehlung zur Einleitung der Währungsunion ausspricht, greift die zweite Option der Maastrichter Verträge. In diesem Fall wird die Euro-Währung zu Beginn des Jahres 1999 in jenen EU-Staaten eingeführt, die bis dahin die Konvergenzkriterien erfüllen. Diese zu überprüfen, obliegt wiederum dem ECOFIN-Rat.

### *Konvergenzkriterien*

Als Zugangsvoraussetzung zur europäischen Währungsunion müssen die EU-Staaten ein finanzpolitisches und drei monetäre Kriterien erfüllen.

Erstens darf das laufende Budgetdefizit eines Staates höchstens 3 vH des Bruttoinlandsproduktes betragen und darf der Schuldenstand 60 vH des Bruttoinlandsproduktes nicht überschreiten.

Zweitens ist eine maximale Inflationsrate erlaubt, die den Durchschnitt der drei Länder mit den geringsten Preissteigerungen um 1,5 vH überschreitet.

Drittens muß der Wechselkurs einer Währung in den zwei Jahren vor Beginn der Währungsunion innerhalb der EWS-Bandbreiten verblieben sein.

Viertens darf der langfristige Nominalzinssatz den Durchschnittswert jener drei Länder mit der niedrigsten Inflationsrate um höchstens 2 vH übersteigen.

Mit Ausnahme Luxemburgs sind derzeit alle EU-Staaten mehr oder weniger weit von der Erfüllung dieser Kriterien entfernt, und es darf bezweifelt werden, daß sich hieran bis zum 1. Januar 1999 – dem Stichtag zum Beginn der Währungsunion – etwas ändern wird. Entgegen allen Absichtserklärungen der Maastricht-Befürworter kann das Festhalten am derzeitigen Zeitplan und den dazugehörigen Konvergenzkriterien aufgrund überhöhter Eintrittsbarrieren zum Scheitern der Währungsunion führen. Aus diesem Grund sind Zeitplan und Konvergenzkriterien einer kritischen Überprüfung und Revision zu unterziehen.

### *Hart, härter, am härtesten – Zur konservativen Maastricht-Kritik*

Zeitplan und Konvergenzkriterien der Maastrichter Verträge verpflichten die EU-Staaten zu einer restriktiven, ausschließlich auf Geldwertstabilität und Haushaltskonsolidierung zielenden Politik. Andererseits können auch Ausnah-

men von diesen Regelungen gemacht werden, so daß es grundsätzlich auch möglich ist, die Währungsunion weniger an ökonomischen als vielmehr an politischen Kriterien auszurichten. Diese Möglichkeit hat erheblich an Bedeutung gewonnen, seit absehbar ist, daß Deutschland und Frankreich, die als Kern und Motor der europäischen Integration angesehen werden können, Schwierigkeiten haben, die Maastricht-Kriterien zu erfüllen.

Zugleich hat die Möglichkeit einer eher politisch als ökonomisch bestimmten Währungsunion zu Kritik aus den Kreisen konservativer Politiker sowie liberaler und monetaristischer Ökonomen geführt. Diese Kritik richtet sich erstens gegen die Ausnahmeregelungen der Maastrichter Verträge, die einzelnen Ländern die Teilnahme an der Währungsunion ermöglichen, obwohl die geforderten Konvergenzkriterien nicht erreicht werden. Zweitens wird befürchtet, daß einzelne Länder nach Beginn der Währungsunion von der angestrebten Austeritätspolitik abweichen könnten. Diese Sichtweise beinhaltet auch, daß die wertstabile DM durch eine weiche Euro-Währung abgelöst wird, die spekulativen Angriffen der Weltfinanzmärkte ausgesetzt ist und schließlich zu einer Schwächung des Standortes Europa gegenüber den Wirtschaftsregionen Nordamerika und Südostasien führen wird.

Damit der Wert der DM auf den Euro übertragen werden kann, müssen – so die konservative Schlußfolgerung – bestehende Ausnahmeregelungen gestrichen und die Konvergenzkriterien auf Dauer festgeschrieben werden. An die Stelle des Budgetrechts des Parlaments träte dann die Haushaltsaufsicht einer mit Sanktionsgewalt ausgestatteten Europäischen Zentralbank.

Obwohl diese Forderung mit ökonomischen Argumenten, die auf die Gefahren von Inflation, Abwertung und Kapitalflucht hinweisen, begründet wird, scheint es im wesentlichen um den Erhalt nationaler Souveränität zu gehen, die bei fortschreitender europäischer Integration zunehmend eingeschränkt werden müßte. Ökonomischer Liberalismus kon-

vergiert an diesem Punkt mit politischem Konservatismus in der Forderung, die geldpolitische Souveränität des Nationalstaates zu wahren. Dabei handelt es sich im übrigen um dasselbe konservativ-liberale Bündnis, das nationalstaatliche Souveränität so gerne bestreitet, wenn es um eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik geht.

Schließlich kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, mit härteren Zugangsbedingungen zur Währungsunion sollten unüberwindbare Barrieren errichtet werden. Das Ziel, die europäische Währungsunion zugunsten eines dauerhaften DM-Nationalismus zu blockieren, ist auf diesem Weg erreichbar, ohne sich offen gegen die weitere Integration aussprechen zu müssen.

#### *Wirtschaftspolitische Weichenstellungen*

Die konservative Forderung nach dauerhafter Festschreibung ökonomischer Zielvorgaben und nach Sanktionen im Falle der Zielverfehlung zeigt beispielhaft, daß die Gestalt einer europäischen Währungsunion erstens nicht unveränderbar und zweitens Gegenstand gesellschaftspolitischer Konflikte ist. In den Maastrichter Verträgen ist die Frage, ob es nach der Währungsunion ein deutsches Europa oder ein europäisches Deutschland geben wird, noch offen.

Offene Fragen schaffen wirtschaftspolitischen Spielraum, der für die Entwicklung und Durchsetzung einer beschäftigungsorientierten Europa-Konzeption genutzt werden kann. Grob gesagt geht es um die Wahl zwischen einem konservativ-liberalen Europa auf der einen Seite, das jedes einzelne Land der EU unter die Knute der Geldwertstabilität zwingt, und einer demokratischen Integration andererseits, die mit einer beschäftigungsorientierten Wirtschaftspolitik verbunden ist sowie soziale und regionale Ungleichheiten abbaut. Inwieweit eine Währungsunion solch einem Ziel dienen kann und wie sie für diesen Zweck ausgestaltet werden muß, wird im folgenden zu behandeln sein.

Daß die Größe eines Marktes die Grenzen von Arbeitsteilung und Produktivkraftentwicklung setzt, wußte bereits der Ahnherr der Wirtschaftswissenschaften Adam Smith. Von dieser Einsicht ausgehend, gibt es zunächst keinen Grund, der gegen die Erweiterung eines Marktes spricht.

Ein Markt ist letztlich aber durch die Verwendung einer einheitlichen Währung gekennzeichnet, weil andernfalls Fragmentierungen infolge von Wechselkursunsicherheiten, Devisenspekulation und Umtauschkosten zwischen verschiedenen Währungen bestehen.

Aufgrund dieser allgemeinen Überlegung sollten die wirtschaftlichen Vorteile einer Währungsunion unmittelbar einleuchten. Die Verwendung einer einheitlichen Währung macht Devisenspekulationen und in deren Folge Wechselkursschwankungen unmöglich. Damit entfallen bei grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen Kosten für Kursicherungsgeschäfte und erhöht sich die Kalkulationssicherheit. Des weiteren fallen Transaktionskosten weg, die sonst mit Umrechnung und Umtausch zwischen verschiedenen Währungen entstehen.

Neben den Vorteilen, die sich für Privatpersonen und Unternehmen aus einer einheitlichen Währung ergeben, sprechen auch gesamtwirtschaftliche Argumente grundsätzlich für eine Währungsunion. Bei flexiblen Wechselkursen können einzelne Regierungen versuchen, durch Abwertung Kostenvorteile gegenüber den Unternehmen aus anderen Ländern zu erzielen. Damit sollen die Ausfuhren des abwertenden Landes erhöht werden. Die inländische Steigerung von Produktion und Beschäftigung geht natürlich zu Lasten anderer Länder. Die langfristigen Aussichten einer solchen 'Beggarmy-Neighbour-Policy' sind zwar fragwürdig, weil es zu importierter Inflation, Kapitalflucht und weiteren Abwertungen kommen kann, die einen Teufelskreis bilden, der einem Ausverkauf des Abwertungslandes an ein Hartwährungsland gleichkommt. Um kurzfristiger Produktions- und Be-

schäftigungseffekte willen mag es dennoch zu einer 'Beggarmy-Neighbour-Policy' kommen, die möglicherweise durch entsprechende Gegenmaßnahmen anderer Länder beantwortet wird und dann zu einem Abwertungswettlauf führt. Des-  
sen Ende wäre zugleich das Ende eines offenen Marktes. Sicherung und Aufrechterhaltung eines internationalen Marktes setzen daher eine Ausschaltung der Währungskonkurrenz voraus, was dauerhaft am sichersten durch die Verwendung einer gemeinsamen Währung geschehen kann.

Schließlich behindern gerade Währungskonkurrenz, Devisenspekulation und stark schwankende Wechselkurse eine beschäftigungsorientierte Geld- und Fiskalpolitik; auch dies ein Argument, das für eine Währungsunion spricht.

Die genannten wirtschaftstheoretischen Argumente werfen freilich die Frage auf, weshalb es überhaupt mehr als eine Währung auf der Welt gibt, ob die Einführung einer einheitlichen Weltwährung nicht das Vernünftigste wäre. Gegen diese Überlegung spricht die Tatsache, daß es regionale Entwicklungsunterschiede gibt, die in den Austauschverhältnissen – sprich Preisen – ihren Ausdruck finden. Wo Produktionsfaktoren standortgebunden sind, können unterschiedliche Produktivitäts- und Kostenniveaus nur durch den Wechselkurs ausgeglichen werden. Bei mobilen Faktoren kann der Ausgleich der Entwicklungsunterschiede dagegen auch durch Faktor- und Güterpreise erfolgen. Der Wechselkurs als Ausgleichsmechanismus wird damit überflüssig, so daß die Vorteile einer Währungsunion genutzt werden können. Die Ausdehnung eines einheitlichen Währungsgebietes ist dann durch die Mobilität von Produktionsfaktoren und den Grad gegenseitiger Handelsbeziehungen bestimmt. Hierzu läßt sich feststellen, daß Handel und Direktinvestitionen der EU-Staaten zum größten Teil innerhalb des EU-Raums verbleiben. Die Einführung einer auf Europa begrenzten Einheitswährung ist daher durchaus sinnvoll, was Regulierungen der globalen Finanzströme keinesfalls ausschließt oder unnötig macht. Hierauf wird im Zusammenhang mit alternativen währungspolitischen Konzepten noch einzugehen sein.

Befürworter der europäischen Währungsunion lassen keine Gelegenheit aus, die Vorteile einer einheitlichen Währung herauszustellen. Dennoch zeigt sich die Öffentlichkeit skeptisch. Sinkenden Transaktionskosten und einer verbesserten Kalkulationsbasis für Auslandsgeschäfte einerseits steht auf der anderen Seite die Angst vor weiterem Sozialabbau, verschärfter Lohnkonkurrenz und Inflation gegenüber. Das eine freut Unternehmer, Manager und Aktionäre, das andere ängstigt diejenigen, die von Lohnarbeit oder von sozialstaatlichen Transferzahlungen abhängig sind. Letztere scheinen auch von einer europäischen Wirtschaftspolitik wenig zu erwarten, was kaum verwundert, da die Maastrichter Verträge eher auf eine Politik für Unternehmer, Manager und Aktionäre zielen als auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Ausbau des Sozialstaates.

Die Erfahrungen mit Lohn- und Sozialabbau in der Vergangenheit sowie unsichere Zukunftserwartungen machen diese Skepsis verständlich, solange die europäische Integration – zu Recht – als Fortschreibung und Radikalisierung einer neoliberalen Austeritätspolitik wahrgenommen werden muß. In zunehmendem Maße führt dies dazu, daß sich politisch nur jene gesellschaftlichen Kräfte äußern, die sich Vorteile von einer Währungsunion versprechen.

Dieser Mangel demokratischer Vertretung ist einer der Gründe der viel beklagten Politikverdrossenheit. Wegen dieses Demokratiedefizits droht der sozialen Frage, die im Maastrichter Konzept einer Währungsunion nicht vorkommt, eine populistische Wendung.

Begründet ist die Angst vor weiterem Abstieg, vor Ausgrenzung und gesellschaftlicher Spaltung allemal. Mit der Frage einer Währungsunion haben diese Probleme aber nicht notwendigerweise zu tun, weil auch solche Wege der europäischen Integration – einschließlich gemeinsamer Währung – denkbar sind, die statt zu weniger zu mehr sozialem und regionalen Ausgleich führen. Daher ist es auch falsch, diese

Probleme als Argumente gegen eine Währungsunion ins Feld zu führen. Insbesondere die Fragen der Lohnkonkurrenz und des Wechselkurses als Instrument der monetären Protektion sind hier zu nennen.

Gegen eine Währungsunion wird häufig eingewandt, sie werde die Lohnkonkurrenz innerhalb der EU verschärfen, nationale Wohlfahrtssysteme zusätzlich beanspruchen und auf diese Weise eine Zunahme sozialer Ungleichheiten verursachen. Natürlich ist es richtig, daß steigende Arbeitskräftemobilität dazu tendiert, unterschiedliche Lohnniveaus nach unten hin zu nivellieren, die Arbeitslosigkeit in den bisherigen Hochlohnregionen zu erhöhen und damit die Finanzprobleme der sozialen Sicherungssysteme in diesen Regionen zu vergrößern.

Diese Feststellung spricht aber nur dann gegen eine Währungsunion, wenn diese eine Zunahme der innereuropäischen Migration bewirken würde. Daß die Lohnzahlung in Euro – im Gegensatz zu einer Zahlung in DM, Franc oder Pfund – in nennenswertem Umfang zusätzliche Arbeitskräftewanderungen auslösen sollte, ist nicht recht einzusehen. Zudem ist Arbeitslosigkeit in Europa schon immer auch ein Problem, das regional konzentriert auftritt, ohne daß es innerhalb der einzelnen Staaten zu anhaltender Migration und Lohnnivellierung gekommen wäre. Gespaltene Arbeitsmärkte, sozio-kulturelle Bindungen der Arbeitskräfte u.a.m. haben bislang die vollständige Mobilität des Faktors Arbeit verhindert und werden dies wohl auch in Zukunft tun. Das Währungssystem hat hierfür bestenfalls eine untergeordnete Bedeutung.

Außer zunehmender Lohnkonkurrenz als Folge einer Währungsunion wird häufig der Wegfall des Wechselkurses als Wegfall eines monetären Schutzmechanismus beklagt. Das Argument lautet, reale Produktivitätsunterschiede erforderten bei flexiblen Wechselkursen keine Lohndifferenzierung, die den Produktivitätsunterschieden entspricht. Ein Ausgleich finde in diesem Fall nicht über die Löhne, sondern über den Wechselkurs statt.

Wechselkursanpassung heißt, daß ein Land mit geringerer



Produktivität und daher höheren Stückkosten seine Währung abwerten muß, um auf einem gemeinsamen Markt konkurrenzfähig anbieten zu können. Die Abwertung verhindert in diesem Fall, daß die vergleichsweise hohen realen Produktionskosten auf den Preis der Ware durchschlagen und diese gegenüber Ländern mit höherer Produktivität verteuern. Auf diese Weise soll ein Anstieg der Arbeitslosigkeit in Ländern mit unterdurchschnittlicher Produktivitätsentwicklung verhindert werden.

Die Wirksamkeit eines monetären, über Wechselkursanpassungen vermittelten Protektionismus kann aber bezweifelt werden. Nationale Produktivitätsunterschiede sind mit zunehmender Internationalisierung der Fertigungsprozesse immer weniger ein Resultat, das sich aus unterschiedlich produktiven Technologien in einzelnen Ländern ergibt. Trotz unterschiedlicher nationaler Produktionsmodelle gleichen sich die Produktivitäten bestimmter Industrien über Ländergrenzen hinweg aus. Produktivitätsunterschiede ergeben sich daher zunehmend aus den von Land zu Land verschiedenen sektoralen Wirtschaftsstrukturen. Länder, in denen in hohem Maße Industrien mit hoher Produktivität angesiedelt sind, werden dann auch gesamtwirtschaftlich eine höhere Produktivität aufweisen als Länder mit einem hohen Anteil wenig produktiver Industrien.

Wenn Produktivitätsunterschiede aber sektoral begründet sind, kann der Wechselkurs, der alle (Export-)Industrien eines Landes gleichermaßen betrifft, keinen Ausgleich schaffen. Ein Ausgleich sektoraler Produktivitätsdifferenziale erfordert, wenn er sich nicht marktmäßig einstellt, Maßnahmen der Kapitallenkung, kann aber nicht durch Wechselkursanpassungen bewirkt werden.

Auch für das Inflationsproblem gilt, daß es wenig mit der Frage einer Währungsunion zu tun hat. Sachliche Argumentation wird hier zumeist durch Unterstellungen ersetzt. Das läuft dann meistens auf die Behauptung hinaus, die harte geldpolitische Linie Deutschlands lasse sich nicht in ganz Europa durchhalten, weil es in anderen europäischen Län-

dern an Haushaltsdisziplin und politischem Willen zur Geldwertstabilisierung mangle.

Zur Inflationsbekämpfung sei noch angemerkt, daß eine restriktive Geldpolitik durchaus zwieschlächtige Folgen zeitigt. Hohe Zinsen und knappes Geld mögen zwar die Inflation im Zaum halten, sie führen aber gleichzeitig zu hohen nominalen und realen Zinsen. Davon werden Investitionen und Beschäftigung negativ betroffen, während Finanzanlagen und Spekulationsgeschäfte lukrativer werden. Die Kehrseite einer einseitigen Antiinflationspolitik sind daher zunehmende Arbeitslosigkeit und finanzielle Instabilität. Beides Phänomene, die mindestens ebenso bedenklich sind wie die Inflation selbst.

#### *Negative Aspekte der Maastricht-Pläne*

Wenn es einerseits gute Gründe für eine Währungsunion gibt und sich andererseits viele Gegenargumente bei näherem Hinsehen als falsch oder vordergründig erweisen, stellt sich die Frage, was gegen die Unterstützung der Maastricht-Konzeption einer gemeinsamen Währung spricht.

Selbst grundsätzliche Befürworter des in Maastricht eingeschlagenen Weges zur europäischen Integration – führende Vertreter der Bundesbank beispielsweise – weisen darauf hin, daß ein starres Festhalten am bestehenden Zeitplan zu einem Konflikt mit den Anforderungen der ökonomischen Konvergenz führt. Bis 1999 wird möglicherweise nicht einmal eine Minderheit der EU-Staaten den geforderten Kriterien genügen. Sollten Deutschland und Frankreich nicht zu diesem exklusiven Klub gehören, wird es sicherlich zu einem Aufschub der Währungsunion kommen.

Problematischer ist der umgekehrte Fall, weil sich dann ein Kerneuropa um die Achse Bonn-Paris bilden wird. Dieser Kern hätte bestimmenden politischen und wirtschaftlichen Einfluß auf die gleichzeitig entstehende innereuropäische Peripherie. Eine Spaltung Europas würde zur Entste-

hung eines geschlossenen Machtzentrums führen, das den Weg zu einer demokratischen und föderalen Integration verbauen würde. Die Ablösung der innereuropäischen Machtbalance durch einen dominanten Block um Deutschland und Frankreich würde zugleich die imperialistische Konkurrenz mit dem nordamerikanischen und dem südostasiatischen Block verschärfen. Eine Spaltung Europas könnte somit weltweite Konflikte und Spaltungsprozesse befördern.

Wenn es innerhalb des Maastrichter Fahrplans 1999 zur Währungsunion einer exklusiven Minderheit kommt, wird dies nicht nur zur politischen Spaltung Europas und zur Zunahme des internationalen Konfliktpotentials führen. Es werden bestehende Entwicklungsunterschiede festgeschrieben, und möglicherweise wird die Polarisierung zunehmen. Unter dem wirtschaftspolitischen Druck, die Maastricht-Kriterien und damit die Eintrittsbedingungen für den Klub der Kerneuropäer zu erfüllen, wird Entwicklungspolitik in der europäischen Peripherie unmöglich. Ein marktgesteuerter Angleichungsprozeß, der ohne politische Intervention auskommt, ist erst recht nicht zu erwarten. Die Länder der europäischen Peripherie werden als Schwachwährungsländer kaum in der Lage sein, in nennenswertem Umfang anlagefähiges Kapital zu mobilisieren; im Standortwettbewerb sind sie den Ländern Kerneuropas hoffnungslos unterlegen.

Wenn es 1999 zur Entstehung eines Kerneuropa mit gemeinsamer Währung kommen sollte, wird zwischen Kern- und Randstaaten ein Konkurrenzverhältnis entstehen, das auf Dauer niemandem nutzt – nicht einmal den Kapitaleigentümern, die auf der Suche nach rentablen Anlagemöglichkeiten den internationalen Standortwettbewerb forcieren.

Die Hartwährungsländer Kerneuropas werden zu bevorzugten Anlageländern. Sie werden daher Kapitalimporte und anhaltenden Aufwertungsdruck auf ihre gemeinsame Währung erleben. Damit geraten die Exportindustrien dieser Länder unter einen Kostendruck gegenüber den abwertenden Randstaaten, dem auch durch anhaltenden Lohn- und Sozialabbau nicht

beizukommen ist. Neben sinkendem Einkommensniveau wird ein Anstieg der Arbeitslosigkeit die Folge sein.

Etwas anders ist die Situation in den Peripherieländern. Abwertungen ermöglichen hier zunächst steigende Ausfuhr und Beschäftigung. Die Gefahr importierter Inflation, die in Abwertungsländern immer besteht, wird zu anhaltendem Druck auf Löhne und Sozialleistungen führen, um auf diese Weise die gestiegenen Importpreise zu kompensieren. Die Austeritätspolitik, die durch die Maastricht-Kriterien erzwungen wird, erfährt somit eine marktgesteuerte Untermauerung. Zudem stehen Export- und Beschäftigungssteigerung auf schwachen Füßen: Erstens setzen steigende Arbeitslosigkeit und restriktive Wirtschaftspolitik in den Metropolen dem Export der Peripherien eine Grenze. Und zweitens führen immer billigere Exporte zu einem Ressourcetransfer in die Metropolen und schränken damit die inländischen Entwicklungspotentiale ein.

Die Währungskonkurrenz zwischen europäischer Metropole und Peripherie verstärkt offenbar realwirtschaftliche und soziale Entwicklungsunterschiede und führt dauerhaft zu der Alternative vollständiger Ablösung oder einer politisch betriebenen Integration. Letztere könnte durch eine Revision der Maastrichter Verträge auch ohne eine Verschärfung der internationalen Konkurrenz, des Lohn- und Sozialabbaus sowie steigender Arbeitslosigkeit erreicht werden. An die Stelle einer ausschließlich am Geldwert orientierten Europa-Konzeption müsste dann freilich ein umfassenderes politisches Programm des sozialen und regionalen Ausgleichs treten.

*Erst die Währungsunion und dann...*

Auch weiterhin gibt es gesellschaftliche Kräfte, die – trotz der Kritik aus verschiedenen Richtungen – an der Maastrichter Konzeption einer Währungsunion festhalten. Dies gilt zuerst natürlich für die Bundesregierung, die maßgeblich an der Aushandlung der Maastrichter Verträge mitgewirkt hat.

Es gilt aber auch für große Teile der sozialdemokratischen Opposition und der Gewerkschaften. Was diese Kräfte verbindet, ist zunächst das prinzipielle Bestreben, die europäische Integration voranzutreiben. Bezüglich der Währungsunion wird dann argumentiert, daß deren Aufschub den dauerhaften Abbruch des Integrationsprozesses bedeute. Angesichts der stagnativen Grundtendenz in der Wirtschaftsentwicklung sowie der sozialen Spannungen in den meisten EU-Staaten ist dieses Argument sehr ernst zu nehmen. Krisenprozesse haben bislang immer zur Suche nach nationalen Lösungen und damit zu internationaler Desintegration geführt. Das Problem besteht nun darin, daß die Maastricht-Konzeption gerade nicht zur europäischen Integration, sondern zur Spaltung führt. Somit führt das Festhalten am bestehenden Zeitplan und den Konvergenzkriterien zu einem substanziellen Integrationsrückschritt.

Die positive Bezugnahme auf Europa ist mitunter auch nur eine dürftige Verkleidung deutscher Interessen. Genauer: Die Interessen der deutschen Exportindustrien werden kurzerhand als europäische Interessen ausgegeben. Aus dieser Perspektive soll die Währungsunion möglichst früh kommen, um den langfristigen Trend zur Aufwertung der DM gegenüber anderen europäischen Währungen zu unterlaufen und damit wechselkursbedingte Kostennachteile aufzuheben. Trotz des bornierten Standpunktes, der in dieser Auffassung zum Ausdruck kommt, ist die Überlegung prinzipiell richtig. Letztlich nutzt es keiner Seite, wenn sich der Abstand zwischen Weichwährungsländern und Billigexporteuren einerseits und Hartwährungsländern und Kapitalimporteuren andererseits laufend vergrößert. Doch auch hier gilt: Der Maastrichter Weg zur Währungsunion verschärft dieses Problem, anstatt es zu lösen. Die Überwindung von Währungskonkurrenz und -hierarchie erfordert die Integration Europas statt einer Spaltung in Kern- und Randstaaten.

Obwohl tatsächlich die Gefahr besteht, daß eine Streckung des gegenwärtigen Zeitplans das Projekt einer europäischen Gemeinschaftswährung auf unabsehbare Zeit vertagt, dürfte

das Beharren auf den Maastrichter Plänen – weit davon entfernt, einen Fortschritt darzustellen – den bisherigen Grad der europäischen Integration bedrohen.

Wer am Ziel einer Währungsunion, die einer demokratischen und sozialen Integration Europas dient, festhalten will, muß daher erstens ein umfassendes wirtschaftspolitisches Programm vorlegen und umsetzen, das über die Erfüllung restriktiver Konvergenzkriterien hinausgeht. Damit ein Aufschub nicht zur Aufgabe des Zieles einer Euro-Währung führt, sollte es außerdem zeitliche Vorgaben zur Umsetzung einer integrativen Europa-Konzeption geben. Mit dieser Forderung sind mögliche Alternativen zu Maastricht angesprochen, die in den folgenden Abschnitten vorgestellt werden.

#### *Aus der Geschichte lernen?*

Im Zentrum der an Geldwertstabilisierung und Haushaltskonsolidierung ausgerichteten Maastricht-Konstruktion stehen eine einheitliche Geldpolitik für alle Staaten, die an der Währungsunion teilnehmen, sowie eine Europäische Zentralbank als Träger dieser Politik. Letztere ist unabhängig von nationalstaatlichen oder supranationalen Institutionen und verfügt gegenüber anderen Trägern der Wirtschaftspolitik über eine Art informelles Veto-Recht. Mit einer Politik des knappen Geldes kann unmittelbar auf das Preis- und Zinsniveau eingewirkt werden.

Mittelbar besteht auch Einfluß auf die Finanzpolitik. Erstens führen sinkende Preise und steigende Zinsen – beides Kennzeichen einer 'erfolgreichen' Stabilisierungspolitik – zu einer Aufwertung der Staatsschuld. Zweitens wirkt sich solch eine Politik negativ auf Produktion und Beschäftigung aus, so daß einerseits die Steuereinnahmen sinken, andererseits die Zahlungsverpflichtungen des Staates steigen. Restriktive Geldpolitik kann also zur Finanzkrise des Staates führen und so den Zwang zu Austerität und Haushaltskonsolidierung schaffen.

Dem Modell einer autonomen EZB hat die Deutsche Bundesbank Pate gestanden, und die gerade beschriebenen Folgen restriktiver Geldpolitik sind aus der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte nur zu gut bekannt. Ein Blick in die Vorgeschichte der Bundesbank wirft allerdings auch bezüglich der Gegenwart die Frage auf, ob sich eine Zentralbank unausweichlich zum Staat im Staate entwickeln muß. Jedenfalls gab es mit der Bank deutscher Länder (BdL) institutionelle Ansätze, die eine derartige Entwicklung vielleicht hätten verhindern können. Die europäische Währungsunion bietet eine Gelegenheit, solche Ansätze wieder aufzunehmen.

Bei genauerer Analyse der Besatzungspolitik in Deutschland in der unmittelbaren Nachkriegszeit zeigen sich Brüche in der Geschichtsauslegung der Traditionalisten wie auch in den Erklärungsversuchen der Revisionisten. Weder hat die sowjetische Expansionspolitik die westlichen Alliierten zum Schutz der Freiheit des Westens gezwungen noch hat der Einfluß amerikanischer Wirtschaftsinteressen zur Kollision mit den Sowjets geführt und daher gesellschaftliche Reformen verhindert. Vielmehr hatten die Amerikaner kein langfristig angelegtes, in sich schlüssiges Konzept. Der Faktor Deutschland hat in der amerikanischen Nachkriegspolitik mehrmals den Stellenwert gewechselt. Zentraler Konflikt zwischen den Alliierten war neben der Reparationsfrage vor allem die geplante Dezentralisierung. Die deutschen Kriegsvorbereitungen wurden von allen Alliierten in enger Verbindung mit der Zentralität der politisch gesteuerten Reichsbank gesehen. Großbritannien sperrte sich anfangs gegen eine Dezentralisierung, weil es der Meinung war, die Alliierten könnten ein zentralisiertes Bankwesen besser kontrollieren. Über zwei Jahre hinweg, in denen die USA vom Morgenthau- zum Marshall-Plan übergingen, war eine alliierte Politik hinsichtlich einer Neuordnung des deutschen Bankwesens blockiert. Schließlich konnten sich durch den zunehmenden Ost-West-Konflikt doch amerikanische Vorstellungen eines dezentralisierten föderativen Bankensystems durchsetzen. Die Amerikaner leiteten dies aus dem Potsdamer Abkommen ab, nach

dem Deutschland eine wirtschaftliche Einheit bleiben und das deutsche Bankwesen dezentralisiert werden sollte. Gegen die traditionellen Vorstellungen seitens deutscher Beratungsstellen konnte am 1. März 1948 die Bank deutscher Länder (BdL) gegründet werden. Sie umfaßte die westlichen Zonen und 11 Länder mit jeweils einer Landeszentralbank. Zwar unterlag der Zentralbankrat den Anordnungen der Alliierten Bankenkommission (die faktisch nie eingriff), jedoch hatten politische Instanzen des Vereinigten Währungsgebietes keine Weisungsbefugnis (eine Konzeption, die später von Adenauer heftig bekämpft wurde). Die BdL war also das Spitzeninstitut eines zweistufigen Zentralbankensystems, sie war eine Körperschaft öffentlichen Rechts mit Sitz in Frankfurt, juristisch eine Tochtergesellschaft der Landeszentralbanken (LZB). Jede LZB hatte innerhalb ihres Landes bis auf das Recht zur Banknotenausgabe die gleichen Rechte wie die BdL. Ihnen standen also alle klassischen geldpolitischen Instrumente zur Verfügung. Dieser föderative und dezentralisierte Aufbau der BdL funktionierte wesentlich über einen inneren Entscheidungsprozeß, der nach außen eine einheitliche Politik verfolgte. Dieses zweistufige Zentralbankensystem bestand bis zum 31. Juli 1957 und wurde danach durch die Deutsche Bundesbank ersetzt, obwohl sich das dezentrale System bewährt hatte. Es ist daher von Interesse, die beiden Systeme miteinander zu vergleichen.

Neben der Konstruktion der BdL als Tochtergründung der LZBen ist die Unabhängigkeit von politischen Institutionen sowie die innere Entscheidungsorganisation bemerkenswert. Es ist ganz bezeichnend, daß sich demgegenüber die Gründung der Deutschen Bundesbank durch eine hierarchische Änderung in der Notenbankführung, durch eine personelle Einflußnahme der Bundesregierung und durch eine Schwächung des Zentralbankrates ausdrückt. Damit paßt sich die BRD der Tendenz zu einer Zentralisierung des Notenbankwesens an, die sich in dessen bisheriger Geschichte gezeigt hat. Demgegenüber war die BdL eine wichtige Ausnahme. Ordnungspolitisch war mit der Gründung der BdL eine wich-

tige Weiche gestellt. In den drei Westzonen konnte keine Zentralverwaltungswirtschaft und keine zentrale Staatsbank (wie in der SBZ) entstehen. Der dezentrale Unterbau der BdL war politisch im Sinne des Föderalismus wichtig, ökonomisch jedoch kaum zu begründen, denn eine Währungs- und Finanzpolitik ist um so effektiver, je einheitlicher und räumlich umfassender sie organisiert ist.

Resümierend gilt also festzuhalten, daß die Gründung der BdL auf einen bestimmten politischen Willen zurückzuführen ist und nicht einem bloßen ökonomischen Effizienzdenken folgt. Zentrales Motiv war die Stabilisierung der Westzonen in einem aufkommenden Ost-West-Konflikt. Anfangs unter Kontrolle der westlichen Alliierten wird ein zweistufiges, dezentrales Zentralbankensystem errichtet, das sich zusammen mit der gelungenen Währungsreform 1948 und der Einführung einer liberalen Marktwirtschaft zu einer umfassenden Neuordnung der westdeutschen Wirtschaft verband. Im Zuge des „Wirtschaftswunders“ und der stärker werdenden Effizienzorientierung in der jungen BRD wurden mit Gründung der Deutschen Bundesbank aber wieder eher zentralisierende, hierarchisierende Elemente gegenüber den föderativen und dezentralisierenden gestärkt. Ähnlich wie im Falle der Reichsbank setzte sich auch in den reiferen Jahren der BRD die Tendenz zu einem dominanten Staatsapparat in Gestalt der Deutschen Bundesbank durch. Zunächst ergibt sich aus diesem kurzen historischen Streifzug, daß einschneidende währungspolitische Brüche nicht einer rein ökonomischen Logik folgen, sondern wesentlich an politischen und ideologischen Orientierungen ausgerichtet werden. So gesehen ist die geplante Europäische Währungsunion kein ökonomietheoretisch zu begründendes Projekt, sondern explizit der politische Versuch, ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Modell in einem Kerneuropa zu implantieren und potentiell zumindest auf Mitteleuropa ausdehnen zu können. Eine bloß zeitliche Verschiebung ändert an einem solchen Neuordnungsmodell nichts, sondern versucht nur, nicht absehbare Verbesserungen in den Positionen von geringer entwickelten

Ländern, Regionen und Ökonomien zu erreichen. Von daher ist der entscheidende politische Eingriffspunkt das Modell selbst, dessen Ausgestaltung und Ziele, die auf steigende Beschäftigung, auf regionalen Ausgleich und soziale Integration gerichtet sein sollten.

#### *Ein internationales Währungssystem*

Neben institutionellen Gegenentwürfen, wie sie mit dem Rekurs auf die Bank deutscher Länder im vorigen Abschnitt angedeutet wurden, muß unter dem Stichwort Alternativen zu Maastricht noch die Frage des räumlichen Geltungsbereichs internationaler Währungskooperationen behandelt werden. Weiter oben wurde einerseits die Notwendigkeit einer Regulierung der globalen Finanzströme betont und wurden andererseits Argumente für eine europäische Währungsunion genannt. Ein gemeinsamer Währungsraum stellt indes nur eine Möglichkeit internationaler Währungskooperation dar. Denkbar ist auch ein internationales Währungssystem, das eine Abstimmung zwischen nationalen Währungen vornimmt, ohne diese zu ersetzen. Auch hier mag ein Blick zurück für die Einschätzung der Zukunft hilfreich sein, er richtet sich in diesem Fall auf die Geschichte des Währungssystems von Bretton Woods.

Die Vision einer globalen Währungskooperation kam seit dem Scheitern des Bretton Woods-Systems in den siebziger Jahren immer wieder auf. Durch die Schwächen des Maastricht-Konzepts für eine Europäische Währungsunion hat sie erneute Aktualität erhalten. Die Vorschläge für ihre Ausgestaltung sind dabei durchaus unterschiedlich. Sie reichen von Plänen, die, ausgehend von den positiven Erfahrungen mit den währungspolitischen Beschlüssen der G 7-Gipfel in den achtziger Jahren, diese Kooperation ohne weitgehende institutionelle Änderungen ausbauen und verstetigen wollen, bis hin zur Schaffung eines einheitlichen internationalen Weltgeldes. Im folgenden soll geprüft werden, ob diese umfassen-

de, viel diskutierte Version eine realistische Alternative zur europäischen Währungsunion sein kann.

Das Ziel der globalen Währungs Kooperation sind stabile Welt-Währungsverhältnisse mit deutlich reduzierten Währungsrisiken und eine weltweit gleichgewichtigere wirtschaftliche Entwicklung.

Um dies zu erreichen, soll eine global verantwortliche Währungsbehörde, eine Welt-Zentralbank errichtet werden, in die alle nationalen Währungen gleichsam wie in eine „gemeinsame Oberstufe“ integriert werden.

Die Welt-Zentralbank gibt ihr eigenes Weltgeld aus, das man sich z.B. als eine Erweiterung der heutigen Sonderziehungsrechte (SZR) vorstellen kann. Die einzelnen Währungen sollen zwar als Umlaufgeld weiter existieren, aber die Funktion des internationalen Kredit- und Reservegeldes soll das neue Weltgeld übernehmen. Gold sowie Dollar, Yen und DM, die sich heute die Funktion des Reservemediums teilen, würden durch das neue 'Kunstgeld', auf das sich die Zentralbanken gemeinsam festlegen, aus dieser Rolle verdrängt. Die Welt-Zentralbank wäre das Clearing- und Refinanzierungszentrum aller nationalen Zentralbanken. Sie definiert das Wachstum der Welt-Geldmenge und die Zuteilung an die einzelnen Länder.

Das System hat dreifachen Reiz:

Erstens programmiert die internationale Festlegung der Welt-Geldmenge den realen und monetären Gleichschritt in den am System teilnehmenden Ländern. Keine Währung wäre „gleicher“ oder „ungleicher“ als die anderen, keine wäre bevorzugt oder benachteiligt. Auch die USA müßten ihre Leistungsbilanzdefizite in SZR bezahlen statt in selbst gedruckten Dollar.

Zweitens wäre das Spekulationsrisiko durch die schwankungssicheren SZR deutlich verringert. Die SZR wären, ohne nationale Partikularinteressen, auf die Liquiditätskriterien einer Weltwirtschaft aufgebaut und deshalb nicht abwertbar. Die einzelnen Währungen könnten nur in Ausnahmefällen gegenüber den SZR abwerten. Die Einigung auf streng

rationale, Einzelinteressen übergeordnete Kriterien setzt allerdings eine konsensuale Einigung in einem demokratischen Willensbildungsprozeß zwischen den beteiligten Ländern voraus, - eine von vornherein nicht sehr realistische Annahme.

Drittens schließlich wäre das System sicherer als das Bretton Woods-System; denn eine auf der Inflation des Reservemediums basierende Weltinflation wäre nicht mehr möglich.

Weltgeld-Modelle können sich auf Keynes' Anfang der 40er Jahre entworfenes System einer Internationalen Clearing Union für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg berufen. Keynes' Intention war allerdings nicht so sehr die Stärke der internationalen Zentralbank. Vor allem ging es ihm darum, den einzelnen Nationen, besonders Großbritannien, einen möglichst weiten Spielraum für nationale Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme zur Stabilisierung der Binnenmärkte zu eröffnen. Das monetäre Rahmenabkommen mit dem 'Bancor' als Welt-Kunstwährung sollte verhindern, daß die nationale Prioritätensetzung durch die internationalen Währungsbeziehungen gestört wurde.

Darüber hinaus wollte Keynes den einseitigen Druck auf die Defizitländer verringern, indem auch den Überschußländern Strafzinsen auf zu hohe Guthaben bei der Welt-Zentralbank auferlegt werden sollten. Durch diese Quasi-Gebühr sollte es weniger attraktiv für sie werden, auf Kosten der anderen Leistungsbilanzüberschüsse aufzutürmen.

Keynes wußte, daß die Organisation der Welt-Währungsverhältnisse im Wege zwischenstaatlicher Regulierung ohne Kapitalverkehrskontrollen nicht zu machen war. Hätte Keynes sich durchsetzen können, wäre es nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zur Wiederherstellung eines Leitwährungssystems gekommen.

Der Keynes vorschwebende Kunstwährungsstandard hatte dagegen keine Chance, weil sich die wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse bereits zugunsten der USA und damit zugunsten des Dollar als internationaler Leitwährung entwickelt hatten.

Die spannende Frage ist, ob unter den heutigen Bedingungen ein institutionell reguliertes Weltwährungssystem mehr Chancen auf Verwirklichung hat als zu Keynes' Zeiten.

Keynes' Pläne finden sich nur bruchstückhaft in den Über-einkünften des Internationalen Währungsfonds wieder. Der Umfang der Überbrückungskredite des IWF blieb deutlich hinter Keynes' Plänen zurück, und Guthaben der Überschuß-länder wurden nicht mit Strafzinsen belegt. Allerdings wurde mit der Forderung der Goldkonvertierbarkeit des Dollar einem internationalen Medium doch eine gewisse Rolle zu-gestanden.

An die Stelle von Keynes' Bancor trat mit dem System von Bretton Woods ein Währungssystem mit dem Dollar als un-umstrittener Leitwährung. Es basierte - wie jedes Leitwäh-rungssystem - auf der höheren Liquiditätsprämie der Leit-währung und der Gläubigerposition des Leitwährungslandes. Die abhängigen Währungen waren dagegen durch die auf Dauer festgelegten Wechselkurse zur externen Stabilisierung gegenüber dem Leitwährungsland gezwungen. So wurde im System von Bretton Woods mit dem Prinzip der festen Wech-selkurse auch das Primat der externen Stabilisierung festge-schrieben. Aber diese Hierarchie der Währungen geriet be-reits in der zweiten Hälfte der sechziger und Anfang der sieb-ziger Jahre in Bewegung, weil die USA mit einer an ihren inneren Bedingungen orientierten Politik der Entknappung des Dollar der Leitwährungsfunktion zunehmend zuwider-handelten. Anders ausgedrückt, innere und äußere Verschul-dung der USA konnten mit selbst gedruckten Dollar bezahlt werden, während den abhängigen Ländern, vor allem Japan und Westeuropa, die Aufgabe zugeschoben wurde, die US-Währung durch Ankauf von Dollar zu festen Wechselkursen zu stabilisieren. 1973 brach das System endgültig zusam-men, weil sich die Partnerländer weigerten, die US-Defizite weiter zu finanzieren.

In der darauf folgenden Phase der Währungskonkurrenz kam es zur Explosion des Weltkapitalverkehrs, in der die Fi-nanzmärkte weit über die Zunahme des Warenverkehrs und

die Erfordernisse des langfristigen Kapitalverkehrs hinaus-schossen. Befördert durch das System flexibler Wechselkurse gerieten die Länder der Dritten Welt immer tiefer in die Schulden- und Verarmungsfalle.

Kapitalflucht aus den Schwachwährungsländern und der labile Dollar trieben dagegen, so die Meinung der Kritiker flexibler Wechselkurse, insbesondere DM und Yen in die Aufwertung. Verständlich also der Wunsch, Währungssta-bilität und größere Gleichberechtigung der Währungen her-zustellen.

#### *Argumente gegen eine globale Währungsintegration*

Trotz berechtigter Kritik am Maastricht-Konzept einer Wäh-rungsunion stellt die globale Währungsintegration keine rea-listische Alternative dar, weil sie gegen die Funktionslogik der Währungsmärkte nicht durchzusetzen ist.

Ihre Befürworter mißdeuten das gegenwärtige System der Währungskonkurrenz als eine Art Gemüsemarkt, wo die Währungen ohne einen festen Anker wie Eier, Tomaten, Zwiebeln und Kartoffeln gehandelt werden.

Aber auch die Konkurrenz der Währungen nach dem Zer-fall des Bretton Woods-Systems ist kein Gemüsemarkt. Die Existenz von schwachen und starken Währungen drückt Marktkonstellationen aus, die durch institutionelle Arran-gements nicht einfach zu überwinden sind.

In den siebziger und achtziger Jahren entstand eine Re-gionalisierung der Währungsräume, in der sich Dollar, DM und Yen als regionale Leitwährungen etablierten. Auch wenn das EWS in seiner alten Form zerbrochen ist, bleibt die Re-gionalisierung der Währungsräume die gültige Alternative, solange keine neue Welt-Hegemonialwährung an die Stelle der alten tritt.

Ein Weltgeld läuft dem Trend zu regionalisierten Leitwäh-rungssystemen entgegen und trifft insofern genauso wie zu Keynes' Zeiten auf den Widerstand der Geldvermögensbe-

sitzer. Die Ausrichtung an den schwächeren Währungen macht es weniger stabil als die regionalen Leitwährungskandidaten, und insoweit stimmt die monetär-keynesianische Kritik: Das Weltgeld ist ein Medium, das keiner haben und das vor allem keiner halten will. Die institutionellen Regelungen, die es an der Macht halten müßten, sind wahrscheinlich zu schwach, um es gegen stärkere nationale Währungen durchzusetzen. Daher werden Dollar, Yen, DM oder später ECU oder Euro weiter um ihre regionale und/oder internationale Position kämpfen. Ein realer Euro, der an die Stelle der nationalen europäischen Währungen tritt, ist zu gegebener Zeit und unter verbesserten wirtschaftlichen, politischen und sozialen Voraussetzungen eine realistischere Perspektive als eine Kunstwährung, die Weltgeld-Qualität erlangen soll.

Eine einheitliche europäische Währung verbessert dann auch die Aussichten für eine globale Währungskooperation. Deshalb muß aber auch ganz klar sein: Es wäre eine Illusion, zu glauben, man entgehe dem Zwang der internationalen Währungsmärkte, indem man innerhalb der EU die Währungen abschafft. Wenn offene Waren- und Kapitalmärkte beibehalten werden, dann steht die europäische Geldpolitik nach wie vor im globalen Zusammenhang zu den sich weiter formierenden Räumen von Dollar und Yen. Europäische Integration, die die externe Stabilisierung außer acht läßt, läuft Gefahr, der Spaltung der Weltwirtschaft in protektionistische Währungsblöcke Vorschub zu leisten.

## 8.2 Wirtschaftspolitischer Kurswechsel und Verschiebung der Währungsunion

Entscheidender als die Probleme institutioneller Ausgestaltung und internationaler Regulierung des Weltwährungssystems ist die Frage nach einem alternativen Gesamtkonzept europäischer Integration, in das eine gemeinsame Währung

eingebettet werden kann. Ein Gegenentwurf zur Maastricht-Konzeption besteht darin, die Währungsunion zu verschieben und zunächst die wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Vergemeinschaftung des Geldes und der Geldpolitik in Europa zu schaffen. Diese Voraussetzungen erschöpfen sich allerdings nicht in den monetären Konvergenzkriterien, die im EG-Vertrag und in seinen Protokollen festgesetzt worden sind. Es geht vielmehr um eine reale wirtschaftliche Annäherung als Grundlage dafür, daß Mitgliedsländer auf das wirtschaftspolitische Instrument des Wechselkurses verzichten können, ohne in große Schwierigkeiten zu kommen. Das erfordert einen weitreichenden Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik. Sein Kern besteht in der Erweiterung des Konzeptes der wirtschaftlichen Stabilität und wirtschaftspolitischen Stabilisierung. Orientierung an wirtschaftlicher Stabilität sollte mehr beinhalten als Kampf gegen die Inflation und für den Ausgleich der öffentlichen Haushalte. Stabilität bedeutet auch die Sicherheit des Arbeitsplatzes, Beschäftigung für alle und die Gewißheit, im Alter oder bei Krankheit nicht in Armut zu stürzen. Auch der Schutz der natürlichen Umwelt gehört zu einer tragfähigen wirtschaftlichen Entwicklung. Wirtschaftspolitik soll sich durchaus um die Stabilität des Preisniveaus kümmern. Wenn sie sich aber darin erschöpft und meint, auf den Einsatz besonderer wirtschaftspolitischer Instrumente zur Verwirklichung anderer Wohlstandsziele verzichten zu können, führt dies zu sozialer und ökologischer Destabilisierung in Form von Arbeitslosigkeit, Armut und Umweltzerstörung. Eine derartig einseitige Stabilisierungspolitik kann verständlicherweise nicht mit grenzenloser Leidensbereitschaft der Betroffenen rechnen.

Der Vorschlag besteht also darin, die Verschiebung des Eintritts in die dritte Stufe der Währungsunion mit der Einleitung eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels zu verbinden. Wirtschaftspolitik sollte sich an einem umfassenderen Zielkomplex ausrichten, der monetäre, beschäftigungs- und güterwirtschaftliche, soziale und ökologische Teilziele umfaßt und für dessen Verwirklichung der Einsatz vieler ver-



schiedener Instrumente erforderlich ist. Diese können sich überschneiden oder auch in Widerspruch zueinander geraten, – weshalb eine politische Abstimmung über den richtigen policy-mix erforderlich ist.

Im folgenden wird die vorgeschlagene Option im Hinblick auf vier Fragen konkretisiert:

1. Welche wirtschaftspolitischen Prioritäten und Hauptorientierungen sind zu verfolgen, welche Instrumente einzusetzen ?

2. Wie sollen die währungspolitischen Verhältnisse in der EU während der längeren Übergangszeit zur Währungsunion gestaltet werden?

3. Welche Strategie ist angesichts der neuen welthistorischen Lage gegenüber den osteuropäischen Ländern einzuschlagen?

4. Welche Vertragsänderungen werden vorgeschlagen?

### *Hauptelemente einer umfassenden Stabilisierungspolitik*

#### *Stabilisierung der Beschäftigung*

Die tragende Grundlage der realwirtschaftlichen Stabilisierung sind die schnelle und deutliche Verminderung der Arbeitslosigkeit und die Herstellung der Vollbeschäftigung in überschaubarer Zeit. Hierbei kann an die Zielsetzung und teilweise auch an die Instrumente des Weißbuchs für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung vom Dezember 1993 angeknüpft werden. Die dort vorgeschlagenen De-regulierungen des Arbeitsmarktes durch Abbau sozialer Schutzrechte werden allerdings kaum Arbeitsplätze in relevanter Zahl schaffen, sondern statt dessen die soziale Lage aller Lohn- und Gehaltsabhängigen verschlechtern.

Als zeitlichen Rahmen und quantitative Orientierung für eine Politik der beschäftigungspolitischen Stabilisierung schlagen wir einen Drei-Phasen-Plan vor:

– In der ersten Phase bis zum Jahre 2000 sollte zum einen das Niveau der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit in der EU

auf die Hälfte – d.h. auf eine Arbeitslosenquote von rund 5,5 vH und eine Zahl von knapp 8 Millionen – gesenkt werden. Darüber hinaus sollten die extremen Überschreitungen des Durchschnitts – insbesondere in Spanien, Finnland und Irland – halbiert werden.

– In der zweiten Phase bis zum Jahre 2005 geht es darum, diese Halbierung des durchschnittlichen Niveaus und der Ausschläge nach oben noch einmal zu wiederholen.

– In der dritten Phase, die bis zum Jahre 2010 abgeschlossen sein sollte, wird dann die Vollbeschäftigung wiederhergestellt, d.h. die tatsächlich gemessene Arbeitslosigkeit wird sich im wesentlichen auf Friktionen des Arbeitsmarktes zurückführen lassen.

Die Instrumente dieser Beschäftigungspolitik bedürfen keiner großen theoretischen Neuentdeckung oder -begründung. Sie sind zum großen Teil im Weißbuch schon angegeben, gehen dort aber zum Teil unter oder werden durch Maßnahmen konterkariert, die absehbar keine relevanten beschäftigungspolitischen Wirkungen haben werden. Die zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung geeigneten Instrumente lassen sich in vier große Gruppen einteilen:

– Erstens die Auflage großer öffentlicher Investitionsprogramme, besonders in den Bereichen eines umweltfreundlichen Umbaus des Nah- und Fernverkehrs, der Erschließung neuer Energiequellen und einer Dezentralisierung der Energieversorgung sowie im Wohnungsbau.

– Zweitens muß auch der öffentlich verantwortete und finanzierte Sektor nicht etwa abgebaut, sondern ausgebaut werden – vor allem in den Bereichen Bildung, Kultur, ambulante Dienste, Beratungen etc. Dies sollte möglich sein, ohne daß eine schwerfällige und teure Bürokratie entsteht.

– Drittens die Förderung privater Investitionen, besonders im Bereich arbeitsintensiver kleiner und mittlerer Unternehmen, Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe.

– Viertens weitreichende Arbeitszeitverkürzungen in den verschiedensten Formen. Sie müssen zwar vorwiegend durch die Tarifpartner – zu denen allerdings auch die Arbeitgeber

des öffentlichen Dienstes gehören – vereinbart und ausgestaltet werden. Doch kann ihre wirtschaftspolitische Flankierung und Förderung etwa durch die soziale Absicherung bei den späteren Renten und durch eine entsprechende Gestaltung des Arbeitszeitrechts hierbei sehr hilfreich sein.

Eine solche Beschäftigungsstrategie kostet viel Geld und wirft daher erhebliche Finanzierungsprobleme auf, die weiter unten gesondert zu behandeln sind. Bereits hier sei aber darauf hingewiesen, daß es sich dabei vorwiegend um Übergangsprobleme handelt, weil sich erfolgreiche Beschäftigungspolitik über steigende Steuereinnahmen zumindest teilweise selbst finanziert.

#### *Soziale Stabilisierung*

Unter sozialer Stabilisierung ist nicht die europaweite Harmonisierung der sozialpolitischen Sicherungs- und Unterstützungssysteme zu verstehen. Dies wäre wegen der teilweise sehr unterschiedlichen Traditionen und Strukturen weder möglich noch wünschenswert. Wünschenswert und möglich ist jedoch die Herstellung und Gewährleistung eines Mindestniveaus an sozialen Standards und Rechten in allen Mitgliedsländern, wobei die konkreten Umsetzungsformen verschieden sein können und werden. Eine Programmatik für derartige Mindeststandards muß nicht erst entwickelt werden, sie liegt in der 1989 von 11 der damals 12 Mitgliedsländer verabschiedeten Charta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer bereits vor, und die Wege zu ihrer Verwirklichung sind im Protokoll über die Sozialpolitik für 14 der 15 Mitgliedsländer vorgezeichnet. Auch hier fehlt es in erster Linie am politischen Willen, die möglichen Wege zu beschreiten und einen nach dem Vertrag von Maastricht möglichen sozialpolitischen Kurswechsel einzuleiten. Es müßte für eine nicht von vornherein monetaristisch verengte Sicht beispielsweise einleuchten, wenn weitere Fortschritte in der monetären Integration oder auch der Arbeitnehmer- und Niederlassungsfreizügigkeit von der Erfüllung bestimmter Normen der Nichtdiskriminierung

und der sozialen Mindestsicherung abhängig gemacht werden. Ebenso sollte es einleuchten, als Ziel der europäischen Sozialpolitik die Halbierung der Zahl der gegenwärtig 55 Millionen Armen bis zum Jahre 2000 und ihre nochmalige Halbierung in den folgenden fünf Jahren sowie die Beseitigung von Armut bis zum Jahre 2010 anzustreben.

#### *Regionaler Ausgleich*

Eine Politik des regionalen Ausgleichs zielt auf die Verminderung der Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen in den Mitgliedsländern und in den verschiedenen Regionen Europas ab. Als Orientierung kann dabei beispielsweise die Halbierung des Einkommensrückstandes der ärmeren Länder bis zum Jahre 2000 dienen. Für die drei ärmsten Länder würde dies die Anhebung des Pro-Kopf-Einkommens von durchschnittlich 64 vH im Jahre 1995 auf 82 vH des Gemeinschaftseinkommens bedeuten. Die dann erreichte Unterschiedlichkeit entspräche in etwa der, die aktuell in den USA vorliegt. Sie sollte in einer zweiten Phase der regionalen Ausgleichspolitik weiter vermindert werden. Hier geht es nicht in erster Linie um soziale Transfers, sondern um Maßnahmen zur Förderung der Produktivität in den weniger entwickelten Ländern und Regionen, also vor allem um Förderung der Forschungs- und Entwicklungspotentiale und entsprechender Institutionen. Eine Politik des regionalen Ausgleichs sollte sich allerdings nicht einfach daran ausrichten, jede rückständige Region möglichst schnell an die vorhandenen Wachstumsregionen anzukoppeln und mit ihnen eng zu vernetzen. In einem Modell tragfähiger Entwicklung für Europa kommt es vielmehr darauf an, vordringlich die regionalen Potentiale für eine Kreislaufwirtschaft zu entwickeln und weitergehende ökonomische Vernetzungen nur dort zu schaffen, wo weiträumige Arbeitsteilung so vorteilhaft ist, daß sie die ökologischen und sozialen Kosten stärkerer Faktormobilität überkompensiert.

### *Monetäre Stabilisierung*

Natürlich muß die Stabilisierung des Geldwertes auch in einer Politik, die einem umfassenderen Stabilitätsziel verpflichtet ist, eine wesentliche Rolle spielen. Insofern kann das Konvergenzkriterium, das die Verringerung der Inflationsdifferenzen auf 1,5 Prozentpunkte zum Durchschnitt der drei besten Länder verlangt, beibehalten werden. Sinnvollerweise sollte die Geldpolitik der Mitgliedsländer in der Phase vor der Währungsunion eng koordiniert und die Ausdehnung der Geldmenge kontrolliert werden, und die Zentralbanken sollten eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber tagespolitischem Opportunitätsdenken erhalten. Das Zins-, Offenmarkt- und Reserveinstrumentarium ist prinzipiell geeignet zur Stabilisierung des Preisniveaus. Die monetaristische Fixierung auf Inflationsbekämpfung als einzige Aufgabe der Geldpolitik entspricht allerdings weder der Unterschiedlichkeit der wirtschaftlichen Ausgangssituationen in den einzelnen Mitgliedsländern noch der Komplexität der erforderlichen Wirtschaftspolitik. Eine grundsätzlich an der Stabilität des Geldwertes orientierte Politik sollte vielmehr mit einer differenzierten Feinabstimmung hinsichtlich bestimmter Regionen oder Sektoren verbunden werden. Derartige Feinabstimmung braucht nicht den Umweg über den Geschäftsbankensektor zu gehen, sondern kann auch durch die Zentralbanken selbst vorgenommen werden, – was der Gesellschaft erhebliche Kosten sparen würde.

### *Stabilisierung der finanziellen Basis für einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel*

Für die meisten der skizzierten Politikbereiche und Maßnahmen braucht die EU zumindest übergangsweise mehr Geld, als sie gegenwärtig hat. Zu diesem Zweck schlagen wir erstens eine Verdreifachung der Eigenmittelbasis von 1,2 auf 3,6 vH des BIP vor. Die Mittel sollten weitgehend nicht durch Steuererhöhung, sondern durch Umschichtung und Umwidmung von Steuereinnahmen der Mitgliedsländer auf die EU

aufgebracht werden. Mittelfristig sollte ein bestimmter Anteil – etwa zunächst 10 vH – des Mehrwertsteueraufkommens der Mitgliedsländer von vornherein zu Eigenmitteln der EU erklärt werden. Zweitens sollte das Verbot der direkten Staatsverschuldung bei den Zentralbanken aufgehoben werden: Der Zugang von Regierungen zur direkten Finanzierung bestimmter – tagespolitischen Opportunitäten entzogener – Ausgaben durch die Zentralbanken ihrer Länder sollte erleichtert werden. Die damit verbundene erhebliche Entlastung des staatlichen Schuldendienstes wird zwar auf den Widerstand marktradikaler Orthodoxie und vor allem den des privaten Bankgewerbes stoßen, ist jedoch politisch vernünftig. Denn hier handelt es sich um die bevorzugte Behandlung von Kreditaufnahme des öffentlichen, d.h. durch parlamentarisch legitimierte politische Willensbildung getragenen Sektors, dessen Ziel nicht die Maximierung privater Gewinne, sondern die Schaffung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastrukturen und Leistungen ist, ohne die auch eine kapitalistische Marktwirtschaft nicht funktionieren kann. Daß diese öffentlichen Leistungen über die Gewinne des privatwirtschaftlichen Bankensektors vermittelt und somit verteuert werden sollen, ist weder ökonomisch vernünftig noch politisch gerechtfertigt, – und es kostet die Öffentlichkeit viel Geld, das besser anders verwendet würde. Dem Einwand, daß durch eine solche Konstruktion der Begehrlichkeit und dem Opportunismus des Parlamentes Tür und Tor geöffnet und damit unkalkulierbare Inflationsgefahren heraufbeschworen würden, läßt sich durch die Pflicht zur Kooperation und Abstimmung zwischen Parlament und Zentralbank begegnen, bei der die Zentralbank durchaus einen besonders starken Akzent auf die Vermeidung von Inflationsgefahren legen sollte. Sie darf aber andererseits nicht über die Macht verfügen, ein politisch und gesellschaftlich getragenes wirtschaftspolitisches Programm zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und zum ökologischen Umbau aufgrund eigener Fixierungen auf eine umstrittene ökonomische Theorie zerschlagen zu können.

## *Währungspolitische Stabilisierung*

In währungspolitischer Hinsicht wird zur Stabilisierung der Wechselkurse zweierlei vorgeschlagen:

Erstens: eine Reform des Europäischen Währungssystems (EWS) durch

- Wiederherstellung der engeren Bandbreiten von vor 1993 (2,25 bzw. 6 vH nach unten und oben);
- strenge Interventionspflicht der Zentralbanken;
- regelmäßige Realignment-Konsultationen (vierteljährlich) und entdramatisierte Realignments, die an den Umfang und die Hartnäckigkeit der Interventionen gebunden werden sollten.

Die Rückkehr zur Praxis entdramatisierter Realignments als wesentliches neues Element dieser Reform hat mehrere Vorteile. Sie schützt die intervenierenden Zentralbanken vor der Gefahr bodenloser Interventionsverpflichtungen. Gleichzeitig schützt sie die für Spekulation anfälligen Währungen, ohne den Druck von den Regierungen dieser Länder zu nehmen, etwas für die Angleichung der fundamentals zu tun.

Zweitens: eine Erschwerung der Devisenspekulation durch die Einführung einer Devisentransaktionssteuer. Da ein erheblicher Teil der Devisenspekulation – im Unterschied zu Direktinvestitionen und Wertpapieranlagen – nicht in langfristigen Dispositionen besteht, die auf langfristig erhebliche Kursveränderungen spekuliert, sondern kurzfristige Mitnahme marginaler erwarteter Kursdifferenzen beinhaltet, ist eine Devisenumsatzsteuer durchaus wirksam. Es wird vorgeschlagen, die Devisenumsätze mit Währungen der EU mit einem geringeren Steuersatz (etwa 0,5 vH) zu belegen als die Spekulation zwischen EWS-Währungen und Drittwährungen (\$ oder Yen, 1 vH). Eine solche Maßnahme kann mit Aussicht auf Erfolg auch im Alleingang der EU durchgeführt werden, wenn sie mit einer Steuer auf Kredite in EWS-Währungen an ausländische Banken (bzw. Töchter oder Zweigniederlassungen europäischer Finanzinstitutionen an ausländischen Bankplätzen) verbunden wird. Diese Wiedereinfüh-

rung von Kapitalverkehrskontrollen wird zwar auf ideologischen Protest und interessen geleiteten Widerstand stoßen, verstößt allerdings nicht gegen die Regeln ökonomischer Vernunft. Denn die Liberalisierung des Kapital- und Zahlungsverkehrs im Zuge des Binnenmarktprogramms war ja erklärtermaßen kein Selbstzweck, sondern ist ursprünglich mit der Behauptung verbunden gewesen, daß dadurch die effiziente Allokation ökonomischer Ressourcen und die reibungslosere Abwicklung des Zahlungsverkehrs ermöglicht würden. Beides ist jedoch bei kurzfristiger Spekulation, die auf die Mitnahme marginaler Zinsdifferenzen und Wechselkursänderungen abzielt, nicht gegeben.

In einer fortgeschritteneren Stufe – u.U. nach einer allgemeinen Verengung der EWS-Bandbreiten auf 1 vH bzw. 2 vH – sollte dazu übergegangen werden, die einzelnen EWS-Währungen völlig aus dem Handel mit Drittwährungen herauszunehmen und diesen Handel nur noch als Euro-Handel zuzulassen. Auch das bedeutet eine Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen, für die das oben Gesagte gilt.

## *Mittel- und osteuropäische Länder (MOEL)*

Die seit Ende 1991 abgeschlossenen Europa-Abkommen mit mittlerweile zehn mittel- und osteuropäischen Ländern (Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Rumänien, Bulgarien, Slowenien, Lettland, Litauen, Estland) stellen deren Beitritt zur EU in Aussicht, enthalten jedoch weder Termine noch präzise Bestimmungen für die Prozesse der Annäherung und des Übergangs. Damit die Verbindung ohne größere Einbrüche vor sich gehen kann, muß einerseits die Wirtschaft der MOEL gestärkt werden, andererseits müssen auch die Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftspolitik der EU sich verändern, insbesondere auf dem Gebiet der gemeinsamen Agrarpolitik. Dies kann vor allem – unbeschadet der Fortführung bestehender bilateraler Beziehungen – in drei Bereichen der Wirtschaftspolitik geschehen:

- Erstens sollte die wirtschaftliche und industrielle Ko-

operation und Verflechtung der MOEL untereinander verstärkt gefördert und damit ein Prozeß deutlich unterstützt werden, der mit der Gründung der Visegrad-Gruppe begonnen wurde. Dies entspricht sowohl den regionalen Potentialen als auch einer längerfristigen ökologischen Orientierung, die eher auf regionale Kooperation und Verflechtung als auf weiträumige internationale Arbeitsteilung setzt. Auch bei einer Abkehr von einem vorwiegend exportorientierten Entwicklungsmuster bleiben aber Außenhandelsbeziehungen auch für die MOEL wichtig. Dabei sollte mittelfristig ein besonderer Akzent auf die Beziehungen zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion gelegt werden.

– Zweitens müssen die wirtschaftlichen Austausch- und Kooperationsbeziehungen zwischen den MOEL und der EU mit Orientierung auf ein mittelfristiges Gleichgewicht in den Handelsbeziehungen entwickelt und verändert werden. Es ist insbesondere wichtig, daß die aktuelle Tendenz zur Verschlechterung der Außenhandelsposition der MOEL gestoppt wird. Während bis 1990 die meisten dieser Länder – soweit sie selbständige Staaten waren – eine ausgeglichene Handelsbilanz oder sogar einen leichten Ausfuhrüberschuß gegenüber der EG hatten, gerieten sie in den nachfolgenden Jahren überwiegend ins Defizit. Dieses kann zwar durch mehr Kapitalimporte etwa durch westliche Direktinvestitionen zeitweise kompensiert werden. Aber erstens geschieht das nur in vergleichsweise geringem Maße. Zweitens ist mit beiden Prozessen die Gefahr verbunden, daß die MOEL im wesentlichen zum Absatzgebiet bzw. zu verlängerten Werkbänken für westliche – im wesentlichen deutsche – Unternehmen werden. Das aber würde den Aufbau einer eigenständigen industriellen Basis massiv behindern.

– Drittens sollte die intra-regionale Verflechtung der MOEL und ihre Kooperation mit der EU auch auf dem Gebiet der Währungen und der Währungspolitik verstärkt werden. Zu diesem Zweck empfiehlt sich für eine Übergangszeit die Einrichtung einer intra-regionalen Zahlungsunion zur multilateralen Abwicklung des internationalen Zahlungsverkehrs

zwischen den MOEL. Zur Vermeidung störender Wechselkursschwankungen sollte ein osteuropäischer Wechselkursstabilisierungsfonds gebildet werden, der jeweils hälftig von den MOEL und der EU gespeist wird und aus dem Interventionen der Notenbanken zur Kursstabilisierung finanziert werden können. Diese Interventionen sollten auf einem ähnlichen System fester Verabredungen zwischen den MOEL beruhen, wie das beim EWS in den achtziger Jahren der Fall war. Der Unterschied zwischen dem osteuropäischen Wechselkursstabilisierungsfonds und dem Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit (EFWZ) besteht vor allem in der Mitfinanzierung des ersten durch die EU. Sobald die währungspolitische Stabilisierung in den MOEL fortgeschritten ist, sollte die Zahlungsunion in das EWS integriert werden, – wobei für die MOEL möglicherweise größere Bandbreiten als für die Mitgliedsländer der EU gelten können.

#### *Vertragsänderungen*

Die hier vorgeschlagene Veränderung der europäischen Integrationspolitik könnte notfalls ohne einschneidende förmliche Veränderungen des Vertrages von Maastricht umgesetzt werden. Für die Politik gegenüber den MOEL ist das ganz unproblematisch, weil es hierüber weder im Vertrag über die Europäische Union noch im EG-Vertrag (EGV) Bestimmungen gibt und die Politik der EU sich entweder auf Verabredungen und Abkommen zwischen den Mitgliedsländern oder auf Art. 235 EGV stützen kann. Derartige Politikerweiterungen und -veränderungen durch zwischenstaatliche Verabredung und Vereinbarung außerhalb des Vertragstextes sind in der Geschichte der EG durchaus üblich gewesen. Sowohl die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als auch Umwelt-, Forschungs- oder Regionalpolitik wurden von der EG faktisch politisch praktiziert, bevor sie 1986 Eingang in die Einheitliche Europäische Akte fanden. Selbst das viel-

leicht wichtigste zwischenstaatliche Regulierungssystem, das Europäische Währungssystem (EWS), wurde neben dem Vertrag durch Regierungsvereinbarung eingerichtet und ist bis heute kein Bestandteil des EGV (wenn es auch darin erwähnt wird).

Erheblich problematischer dürfte es allerdings sein, den vorgeschlagenen und zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Stabilisierung in Europa erforderlichen wirtschaftspolitischen Kurswechsel auf der Grundlage des aktuell geltenden Vertragstextes durchzuführen. Zwar ist auch dies nicht unmöglich, wenn der Vertragstext entsprechend interpretiert und gedehnt wird. Sogar die Bestimmung, daß die Währungsunion spätestens am 1.1.1999 beginnen wird, ist nicht so hart, wie oft behauptet wird. Nach dem Wortlaut von Art. 109j Abs. 3 EGV könnte der Rat spätestens am 31.12.1996 entscheiden, daß

- die Konvergenzkriterien nicht von einer Mehrheit der Mitgliedsländer erfüllt werden;
- es für die Gemeinschaft (dennoch) zweckmäßig ist, in die dritte Stufe der Währungsunion einzutreten;
- der Zeitpunkt (angesichts der veränderten ökonomischen Umstände) auf ein späteres Datum, beispielsweise den 1.1.2005, festgelegt wird.

Diese Interpretation ist zwar dem Wortlaut des Textes nach möglich, – und insofern könnte der Beginn der Währungsunion in der Tat ohne Verletzung der Vertragsbestimmungen verschoben werden. Andererseits verstieße aber eine solche Verschiebung ganz offensichtlich gegen den Kontext und die der Formulierung und Verabschiedung des Maastrichter Vertrages zugrundeliegende und von den Regierungschefs einstimmig gebilligte Intention dieses Artikels. Danach sollte der 1.1.1999 der spätestmögliche Termin für den Beginn der dritten Stufe der Währungsunion sein. Die Bestimmung des Art. 109j Abs. 3 zielt auf einen Termin vor diesem Datum, der festgelegt werden sollte, falls bis Ende 1996 eine Mehrheit der Mitgliedsländer die Konvergenzkriterien erfüllt.

Ähnliche Interpretationskünste dürften auch in Bezug auf

Art. 105 (Was heißt „vorrangiges Ziel“, was heißt „Preisstabilität“?) oder auf Art. 107 EGV (Was sind „Weisungen“, die die EZB nicht einholen oder entgegennehmen darf?) sowie auf viele andere Bestimmungen des Vertrages möglich sein. Zur Einleitung eines wirtschaftspolitischen Kurswechsels sind sie allerdings denkbar schlecht geeignet. Denn sie würden eine Politik, die bei vielen Menschen in Europa auf Mißtrauen, Kritik und Ablehnung stößt, quasi unbemerkt und heimlich ändern, ohne diese Änderung öffentlich zu begründen und zu legitimieren. Der von uns vorgeschlagene wirtschaftspolitische Kurswechsel sollte sich aber gerade auf intensive öffentliche Diskussionen stützen, in denen die Fehler der bisherigen monetaristisch-marktradikalen Strategien aufgedeckt und die verschiedenen Dimensionen wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Stabilität deutlich gemacht und wirtschaftspolitisch umgesetzt werden.

Daher schlagen wir vor, den Vertrag von Maastricht in wesentlichen Punkten zu verändern, insbesondere den Titel VI (Die Wirtschafts- und Währungspolitik) des dritten Teils (Die Politiken der Gemeinschaft) völlig neu zu formulieren. Der Teil über Wirtschaftspolitik sollte zunächst – vor einzelnen Bereichen – allgemein als Ziele Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und Nichtdiskriminierung, ökologische Verträglichkeit sowie Preis- und Währungsstabilität nebeneinander aufnehmen und als Aufgabe der Wirtschaftspolitik die Beachtung aller dieser Ziele und die demokratische Abstimmung über Gewichtungen und Instrumenteneinsatz sowie den richtigen policy-mix formulieren. Im Anschluß daran sollten die einzelnen Bereiche speziell ausformuliert werden, wobei teilweise – z.B. für den Bereich Vollbeschäftigung – ganz neue Bestimmungen einzufügen sind, teilweise (bei Umwelt- und Industriepolitik oder Sozialpolitik etwa) auf bereits vorhandene Artikel zurückgegriffen werden kann.

Es ist allerdings nicht zu erwarten, daß derartig weitreichende Änderungen auf der Regierungskonferenz eingebracht, geschweige denn (einstimmig) durchgesetzt werden. Zwar ist die marktradikal-monetaristische Linie der Wirtschaftspolitik

im Vertrag von Maastricht längst nicht mehr so unangefochten wie zur Zeit seiner Formulierung. Denn die sozialen Folgen für die Menschen sind bereits deutlich spürbar und haben – besonders in Frankreich, aber auch in anderen Ländern – zu politischen Bedenken und sozialer Unruhe geführt. Auf der anderen Seite gibt es bei den Regierungen, den Unternehmen und der Mehrheit der wissenschaftlichen Beratungsinstanzen noch kaum Bereitschaft zu tatsächlichen Änderungen.

Da sich die Bedingungen für den Beginn der Währungsunion zum vorgesehenen Termin am 1.1.1999 ohnehin verschlechtern und die Zahl der Länder, die die Konvergenzkriterien 1997 erfüllen, sehr gering sein wird, gibt es neben der grundsätzlichen Kritik an der Gesamtkonzeption eine Reihe zusätzlicher Gründe, die zu einem Beschluß auf der Regierungskonferenz führen können, den Eintritt in die dritte Stufe zu verschieben. Die in diese Richtung gehenden Tendenzen sollten unterstützt und im Hinblick auf weitere Optionen geöffnet werden. Wir halten folgende vier Vorschläge für die Regierungskonferenz für realisierbar:

Erstens sollte der Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion auf einen Zeitpunkt verschoben werden, der 1999 auf einer weiteren Regierungskonferenz festgesetzt wird.

Zweitens sollten diese drei Jahre für eine intensive und öffentliche Diskussion über Ziele, Instrumente und Formen der Wirtschaftspolitik in Europa genutzt werden. Dabei sollte insbesondere das Konzept der wirtschaftlichen Stabilität um die Aspekte der Beschäftigung, sozialen Sicherheit, Nichtdiskriminierung und ökologischen Verträglichkeit erweitert werden. Dieser von den Organen der EU nach Kräften zu fördernde Diskussionsprozeß sollte zu Vorschlägen für die Neuformulierung der wirtschaftspolitischen Strategie im EGV führen.

Drittens sollten parallel zu dieser Diskussion kurzfristige Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der sozialen Ausgrenzung und der Umweltzerstörung ergriffen werden und im Vordergrund der europäischen Wirtschaftspolitik stehen.

Viertens sollten auf der Regierungskonferenz, die drei Jahre nach Beendigung der Konferenz von 1996 stattfindet, die wesentlichen Grundlinien der wirtschaftspolitischen Gesamtstrategie der EU festgelegt werden und in den Vertrag eingehen. In diesem Zusammenhang soll dann auch über die Modalitäten und den Zeitpunkt für den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion entschieden werden.