

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '95

Stärkung des Sozialstaates -
Wirtschaftspolitik für Arbeit
und ökologischen Umbau

PapyRossa Verlag

© 1995 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
 Alle Rechte vorbehalten
 Umschlag: Willi Hölzel, Lux siebenzwo, Köln
 Satz: dtp-studio Volker Hirsekorn, Königswinter
 Druck: Druckhaus Dresden GmbH, Dresden

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
 Stärkung des Sozialstaates - Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen
 Umbau / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. - Köln : PapyRossa-Verl., 1995
 (Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 95)
 (Neue kleine Bibliothek ; 46)
 ISBN 3-89438-087-X
 NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

Inhalt

| | | |
|-----|--|-----|
| I. | Kurzfassung | 9 |
| | Liste der UnterzeichnerInnen | 54 |
| II. | Langfassung | 65 |
| 1. | Steigende Sockelarbeitslosigkeit im Aufschwung: Zur sozialen Lage in Deutschland | 66 |
| 1.1 | Arbeitsplatzlücke von über 7 Millionen | 66 |
| 1.2 | Einkommen und Vermögen: Alte und neue Ungleichheiten | 77 |
| 1.3 | Mehr SozialhilfeempfängerInnen | 84 |
| 1.4 | Teilzeitarbeit: Ein Weg mit Hindernissen | 88 |
| 1.5 | „Krankenversicherung 2000“: Sozialabbau im Gesundheitswesen | 94 |
| 1.6 | Ansätze zur Reform der Wohnungspolitik | 103 |
| 2. | Nach der Standortdebatte die Sozialstaatskritik: Abbau im Namen von Umbau | 115 |
| 3. | Westdeutschland: Die Tücken des Aufschwungs | 146 |
| 4. | Ostdeutschland: Die Mühen der Transformation | 158 |
| 4.1 | Dependenzökonomie mit hohem Transferbedarf | 159 |
| 4.2 | Maßnahmen zur Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands | 174 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 5. | Ökologischer Umbau durch Regionalisierung | 188 |
| 5.1 | Verkehrsvermeidung, Regionalorientierung und nachhaltiges Wirtschaften | 188 |
| 5.2 | Möglichkeiten und Grenzen regionaler Stoffkreisläufe | 196 |
| 5.3 | Regionalisierung und Außenhandel | 202 |
| 5.4 | Transeuropäische Verkehrsnetze – Chance oder Gigantomanie? | 215 |
| 6. | Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt | 220 |
| 6.1 | Finanzpolitische Praxis: „Flickschusterei“ statt Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Umweltkrise | 220 |
| 6.2 | Neue Arbeitsplätze durch den Ausbau des öffentlich verantworteten Beschäftigungssektors | 224 |
| 6.3 | Ökologisch umsteuern durch Steuern | 237 |
| 6.4 | Steuerpolitischer Handlungsbedarf: Kritik des Entwurfs zum „Jahressteuergesetz 1996“ | 241 |

Vorwort

Das MEMORANDUM '95, 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 über 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

Stärkung des Sozialstaates – Wirtschaftspolitik für Arbeit und ökologischen Umbau

Die wirtschaftspolitische Diskussion im Frühjahr 1995 ist durch einen bemerkenswerten Widerspruch gekennzeichnet.

Auf der einen Seite stehen die Erfolgsmeldungen: In Westdeutschland habe sich der konjunkturelle Aufschwung gefestigt und werde in ein sich selbst tragendes Wachstum übergehen. In Ostdeutschland sei die Not des Übergangs vorbei, die Normalität habe begonnen und werde auch hier zu einem sich selbst tragenden Wachstum führen. Beides sei im wesentlichen ein Erfolg der Bundesregierung. Ihre prinzipienfeste marktwirtschaftliche Haltung habe sich bewährt und werde dafür sorgen, daß es weiter aufwärts geht mit der Wirtschaft in West und Ost.

Auf der anderen Seite stehen die Warnungen davor, die wirtschaftliche Besserung für eine Besserung des Lebens nutzen zu wollen. Dafür seien die positiven Entwicklungen nicht geeignet. Sie seien vielmehr zarte Pflänzchen, die sorgfältiger Pflege und dauerhafter Förderung bedürften. Zwar hätten Lohnzurückhaltung, Rationalisierungen und Entlassungen bereits zu beachtlichen Gewinnsteigerungen in den Unternehmen geführt. Das reiche jedoch nicht aus. Weitere Kostenentlastungen seien erforderlich, sowohl beim Lohn als auch bei den Sozialleistungen.

Der Sinn dieses wirtschaftspolitischen Doppel-Diskurses ist nicht schwer auszumachen: Der politische Druck, der in der Krise Lohnsenkung und Sozialabbau erleichtert hat, soll in den Aufschwung hinübergerettet und zur Weiterführung der gleichen Politik genutzt werden. Die auch in der wirtschaftlichen Besserung fast unverändert hohe Arbeitslosigkeit wird nicht als ein Strukturproblem der modernen Marktwirtschaft aufgefaßt, das durch energische Wirtschaftspolitik gelöst werden sollte. In den Reden der

Bundesregierung und der Unternehmerverbände erscheint sie vielmehr als ein Problem des Sozialstaats, der „Verkrustungen auf dem Arbeitsmarkt“ und der „Anspruchsmentalität“ der Menschen. In ihren Taten wird sie zum Druckmittel, mit dem der „Umbau“ des Sozialstaates jetzt mit besonderer Intensität durchgesetzt werden soll. Dieser Umbau war schon in den vergangenen Jahren kräftig vorangetrieben worden – und hatte den Betroffenen einen Sozialabbau von mehr als 100 Mrd. DM beschert. Er dürfte in der Ende 1994 begonnenen Legislaturperiode das beherrschende Thema sein. Sozialabbau tritt damit in der Politik der Bundesregierung erneut an die Stelle des dringend notwendigen Kampfes gegen die Massenarbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland.

Die Standortdebatte, das beherrschende Thema des Jahres 1993, wird jetzt durch die Sozialstaatskritik ergänzt. Dabei geht es nicht nur um eine Absenkung des Niveaus der Sozialleistungen, sondern auch um einen grundsätzlichen Angriff auf die Konzeption eines Sozialstaates, der nicht nur als funktionales und nach jeweiligen Zweckmäßigkeiten erweiter- und einschränkbares Anhängsel der Wirtschaft aufgefaßt, sondern als Ausdruck eigenständiger Ansprüche der Menschen an die Wirtschaft und als Gegenprinzip gegen die Logik der Kapitalverwertung, als Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität gegenüber den Egoismen des Marktes verstanden, ausgebaut und natürlich in diesem Sinne auch gegebenenfalls umgebaut werden sollte – etwa hin zu mehr Transparenz und Demokratie. Mit diesem positiven Konzept vom Sozialstaat und den Argumenten, die in der Sozialstaatskritik vorgetragen werden, wird sich dieses Memorandum ausführlicher auseinandersetzen.

Daß in dieser wirtschaftspolitischen Landschaft die Umweltproblematik kaum noch eine Rolle spielt, kann eigentlich nicht verwundern, – obgleich die Probleme nicht kleiner, sondern größer geworden sind. Wir wollen uns diesem Verzicht nicht anschließen und unsere im letztjährigen Memorandum vorgetragene Konzeption einer umweltgerechten Gestaltung des Verkehrssektors weiterführen und vertiefen. Soweit diese Fragen in der Vergangenheit von Unternehmen und PolitikerInnen aufgegriffen worden sind, wurden die Lösungen in erster Linie in technologischen Entwicklungen zur Verminderung der Emissionen und allenfalls noch im

Ausbau von Infrastrukturen gesehen. Diese Wege sind in unserer Sicht nicht prinzipiell abzulehnen, stellen aber auch nicht die ausschließlichen Lösungswege dar. Sie sind insbesondere dann problematisch, wenn sie selbst nur unter hohem Energieaufwand zu realisieren sind oder dem Anreiz zur Verkehrsverminderung entgegenwirken. Denn langfristig ist eine ökologisch vertretbare Entwicklung wohl nur durch eine erhebliche Verminderung des gesamten Verkehrsaufkommens zu verwirklichen. Dies schließt – ebenfalls langfristig – neue räumliche Strukturen des Wirtschaftens und stärkere Regionalisierung ein.

Das größte Hindernis bei der Verteidigung und dem Ausbau des Sozialstaates und beim ökologischen Umbau ist jedoch die unvermindert hohe Massenarbeitslosigkeit, die für die Betroffenen vielfach unmittelbare materielle Not und für die noch Beschäftigten Verunsicherung und Druck bewirkt. Dies gilt für Westdeutschland und in ganz besonderem Maße auch für Ostdeutschland, wo infolge der ruinösen und marktbornierten Wirtschaftspolitik ein weitgehender Deindustrialisierungsprozeß stattgefunden hat. Beschäftigungspolitik in den verschiedensten Varianten – öffentliche Investitionen, Arbeitszeitverkürzung, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausweitung der öffentlich finanzierten Dienstleistungen – steht daher nach wie vor im Zentrum unserer Konzeption für eine alternative Wirtschaftspolitik. Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und eine gesunde Umwelt bleiben die Eckpunkte, an denen sich die Vorschläge und Schritte für einen alternativen Entwicklungstyp der Wirtschaft ausrichten. Um diesen Eckpunkten näherzukommen, bedarf es guter Argumente, zu deren Erarbeitung, Festigung und Konkretisierung die Memoranden beitragen wollen. Es bedarf darüber hinaus aber auch der politischen Energie und Bereitschaft, vernünftige Konzepte auch im Konflikt gegenüber reinen Marktideologien und kurzfristigen Gewinninteressen durchzusetzen.

1. Siebeneinhalb Millionen Arbeitsplätze zu wenig: Aufschwung im Westen und „Normalisierung“ im Osten

In Deutschland haben im vergangenen Jahr 7,6 Millionen Arbeitsplätze gefehlt. Zu den 3,7 Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen muß nach Angaben der Bundesanstalt für Arbeit die sog. „Stille Reserve“ von schätzungsweise 2,3 Millionen Personen hinzugerechnet werden, die zwar arbeiten wollen und können, sich aber, z.B. wegen fehlender Vermittlungschancen, erst gar nicht offiziell arbeitslos gemeldet haben. Werden noch diejenigen hinzugerechnet, die vorzeitig wegen mangelnder Arbeitsgelegenheit in den Ruhestand gegangen sind (0,7 Millionen) und die in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme nur vorübergehend Beschäftigung gefunden haben (0,9 Millionen), dann zeigt sich die Dimension des Problems: 1994 haben Arbeitsplätze für ein Fünftel (19,6 vH) der 38,65 Millionen Erwerbspersonen in Deutschland gefehlt. Über eine Million Personen, das ist fast ein Drittel der registrierten Arbeitslosen, sind bereits seit einem Jahr oder länger auf der Suche nach Arbeit; die Zahl dieser Langzeitarbeitslosen ist im vergangenen Jahr um ein Drittel gestiegen, und ihre Vermittlungschancen werden mit jedem Monat Arbeitslosigkeit geringer.

Die überall hervorgehobene wirtschaftliche Besserung hat nichts daran geändert, daß Massenarbeitslosigkeit nach wie vor das soziale Hauptproblem in Ost- wie in Westdeutschland ist, wenn ihr Niveau und ihre besonderen Ausprägungen sich auch erheblich unterscheiden: Die Quote der registrierten Arbeitslosen betrug 1994 im Westen 9,2 vH, im Osten 16,0 vH. In Westdeutschland waren AusländerInnen besonders betroffen (Quote 16,2 vH), in Ostdeutschland waren in erster Linie die Frauen (21,5 vH) die Opfer der Beschäftigungskrise.

Die *westdeutsche Wirtschaft* befindet sich in einem konjunkturellen Aufschwung, dessen anfängliche Stärke von niemandem erwartet worden war. Er wurde zunächst durch eine Zunahme der Ausfuhren ausgelöst und durch Investitionen im Wohnungsbau verstärkt. Vor allem unter dem Einfluß dieser beiden Anstöße nahm das gesamte Bruttoinlandsprodukt im vergangenen Jahr um 60,3 Mrd. DM oder 2,3 vH zu. Nach einem Rückgang um 45,7 Mrd. DM oder 1,7 vH im Jahr davor war dies ein beachtlicher Anstieg, auch wenn er bei weitem nicht die Dynamik der konjunkturellen Erholungsphasen in den siebziger und achtziger Jahren erreichte.

Diese vergleichsweise günstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung faßt die Bundesregierung als Bestätigung ihrer wirtschaftspolitischen Linie auf, die im wesentlichen in beschäftigungspolitischer Untätigkeit, marktradikalen Parolen und Sozialabbau besteht. Sie sieht darin die Gewähr, daß alle wirtschaftlichen und sozialen Probleme durch Wachstum, Deregulierung und Entfaltung der Marktkräfte gelöst werden könnten.

Derartige Behauptungen sind jedoch durch nichts gerechtfertigter Zweckoptimismus. Sie gehen zynisch über die Tatsache hinweg, daß der Aufschwung – ähnlich wie die letzten drei Phasen wirtschaftlicher Erholung – kaum etwas an der skandalös hohen und langfristig steigenden Arbeitslosigkeit geändert hat und von sich aus auch nichts daran ändern wird.

Trotz des gesamtwirtschaftlichen Wachstums im vergangenen Jahr nahm die Zahl der unselbständig Beschäftigten um 350.000 ab, die der registrierten Arbeitslosen um 290.000 zu. Selbst wenn die optimistischen Prognosen der Bundesregierung und des Sachverständigenrates über die Stabilität des Aufschwungs zuträfen, würde dies nicht zu einer spürbaren Entlastung des Arbeitsmarktes führen: Auch dann läge im zweiten Jahr des Aufschwungs die Zahl der Erwerbstätigen *unter* und die Zahl der Arbeitslosen *über* der im Krisenjahr 1993.

Der Aufbau eines hohen Sockels an Arbeitslosigkeit ist auf die dramatischen Entlassungswellen in den Krisen Jahren 1974/75, 1981/82 und 1992/93 zurückzuführen, die in den nachfolgenden

Aufschwüngen nicht mehr rückgängig gemacht werden konnten. Letzteres beruht vor allem darauf, daß Rationalisierungen und technologische Neuerungen im Unternehmenssektor mehr Arbeitsplätze vernichten, als durch gesamtwirtschaftliches Wachstum neu geschaffen werden, – und daß hiergegen nichts unternommen wird. Die Zunahme der Beschäftigung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ist zum allergrößten Teil auf die Verkürzungen der Arbeitszeit in dieser Zeit zurückzuführen. Anders als in früheren Modernisierungsschüben hat die auf der Mikroelektronik basierende technologische Umwälzung in zunehmendem Maße auch den Dienstleistungsbereich erreicht. Dessen überdurchschnittliches Wachstum kann die Arbeitsplatzvernichtung in der Industrie daher nicht mehr kompensieren. Die Zahl der Menschen, die in Rezessionen arbeitslos werden und auch in den anschließenden Aufschwüngen keine Arbeit mehr finden, die sog. „*Sockelarbeitslosigkeit*“, nimmt seit den siebziger Jahren zu: Sie lag in den Jahren 1968 bis 1973 jahresdurchschnittlich bei 260.000, stieg im Aufschwung von 1975 bis 1979 auf 970.000 und betrug während der langen Erholungsphase der westdeutschen Wirtschaft von 1983 bis 1989 im Jahresdurchschnitt gut 2,2 Millionen Menschen. Sie wird auch dann auf über 2,5 Millionen steigen, wenn der aktuelle konjunkturelle Aufschwung anhält.

Dies ist aber alles andere als sicher, wie ein Blick auf die wesentlichen Triebkräfte der Entwicklung im vergangenen Jahr zeigt. Die Zunahme des Sozialproduktes um rund 60 Mrd. DM (in Preisen von 1991) beruht nämlich in erster Linie auf Faktoren, deren weitere Entwicklung gefährdet bzw. deren Stabilität sogar unwahrscheinlich ist. Der größte Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum – nämlich 20 Mrd. DM von 60 Mrd. DM – war darauf zurückzuführen, daß die Unternehmen angesichts steigender Exporte und Absatzerwartungen ihre Lager kräftig aufgebaut haben, die sie in der Krise im Jahr zuvor geräumt hatten. Es leuchtet aber ein, daß dieser Lageraufbau nicht weitergeführt wird, wenn erstens die Vorräte erneut aufgefüllt und zweitens keine neuen Absatzperspektiven in Sicht sind. Ähnliches gilt auch für die Exporte bzw. die Außenhandelsüberschüsse: Die Ausfuhren waren 1994 überaus kräftig, nämlich um 65,7 Mrd. DM, der Außenhandels-

überschuß war um 13,9 Mrd. DM gestiegen und damit zum zweitwichtigsten Element der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage geworden. Die weitere Entwicklung des Außenhandels hängt aber in erster Linie von der Konjunktur in den Ländern ab, mit denen deutsche Unternehmen Handel treiben, und ist von Deutschland aus nur wenig beeinflussbar. Der bei weitem größte Bestandteil des Sozialproduktes jedoch, die inländische Endnachfrage, auf die fast drei Viertel der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entfallen, war am Aufschwung mit weniger als einem Drittel beteiligt. Der private Verbrauch (Anteil am Bruttoinlandsprodukt 56 vH) wuchs um ganze 13 Mrd. DM, und der staatliche Verbrauch (BIP-Anteil 18 vH) nahm sogar nur um 5,4 Mrd. DM zu. Beide Komponenten haben die gesamtwirtschaftliche Belegung nicht gestützt, sondern gebremst. Im letzten Quartal 1994 hat die inländische Nachfrage überhaupt nicht mehr zugenommen. Zwei Gründe lassen befürchten, daß sie 1995 absolut zurückgehen wird.

– Zum einen werden die Lohn- und Gehaltseinkommen in diesem Jahr durch staatliche Abgaben, vor allem den Solidaritätszuschlag und den Beitrag zur Pflegeversicherung, so stark belastet, daß es nur dann zu einem Anstieg der Nettoeinkommen kommen kann, wenn die Lohn- und Gehaltseinkommen kräftig zunehmen. Andernfalls werden die Nettorealeinkommen erneut erheblich sinken, und das wird zu einem Rückgang der realen Verbrauchsnachfrage führen. Denn es ist in hohem Maße unwahrscheinlich, daß die ArbeitnehmerInnen ihr Sparen erneut so stark wie 1994 einschränken und damit den realen Verbrauch trotz stagnierender oder sinkender Nettoeinkommen ausdehnen. Schon Ende 1994 hatte die Sparquote der privaten Haushalte mit 10,5 vH so tief gelegen wie seit den sechziger Jahren nicht mehr.

– Zum anderen hat die staatliche Ausgabenpolitik die Weichen bereits in kontraproduktiver Manier auf „Konsolidierung“, d.h. konkret auf Abbau von Sozialeinkommen und laufenden staatlichen Ausgaben gestellt. Hierdurch wird die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zusätzlich behindert.

Die Entwicklung der Lohn- und Gehaltseinkommen spielt in diesem Jahr also nicht nur aus sozialen Gründen – nach drei Jahren Realeinkommensverlusten –, sondern auch in gesamtwirtschaft-

licher Perspektive eine besonders wichtige Rolle. Ihre kräftige Steigerung kann der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage die mittelfristige Stabilisierungsperspektive geben, die erforderlich ist, um auch zusätzliche Investitionen anzustoßen und damit den Aufschwung zu festigen.

Die immer wieder von Seiten der Arbeitgeberverbände vorgebrachten und von der Bundesregierung unterstützten Behauptungen, deutliche Lohnsteigerungen führten zu untragbaren Kostenbelastungen und gefährdeten die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen, entbehren in der aktuellen Situation jeder Grundlage. Noch nie in der Geschichte Westdeutschlands sind die Unternehmen von der Lohnseite so stark entlastet worden wie im vergangenen Jahr: Die Lohnstückkosten, die seit 1970 jedes Jahr außer 1992 und 1993 weniger stark gestiegen waren als im Durchschnitt aller OECD-Länder, sind 1994 sogar absolut um ca. 2 vH gesunken. Bei korrekter Berücksichtigung der Preissteigerungen beläuft sich der Rückgang sogar auf rund 5 vH. Die Stückgewinne sind 1994 so stark gestiegen, daß die Rentabilitätseinbußen der vergangenen Rezession längst mehr als wettgemacht sind: Die Umsatzrendite deutscher Unternehmen lag 1994 mit 7,9 vH um fast ein Fünftel höher als 1993 und um zwei Fünftel höher als im Durchschnitt der achtziger Jahre. Diese positive Gewinnentwicklung würde auch durch deutliche Lohnsteigerungen nicht gebrochen, denn eine durch höhere Löhne hervorgerufene Steigerung des privaten Verbrauchs bewirkt auch eine weitere Zunahme der Kapazitätsauslastung in der Industrie und damit eine Senkung der Gemeinkosten pro Stück. Wenn die Auslastung der Kapazitäten beispielsweise von 85 vH auf 90 vH, also um 5,9 vH steigt, sinken – bei einem Gemeinkostenanteil von 40 vH – die Stückkosten insgesamt um 2,4 vH. Allein dieses Element würde eine Lohnkostensteigerung um 6 vH – bei einem Lohnkostenanteil von 25 vH – mehr als ausgleichen (Anstieg der Stückkosten um 1,5 vH). Die Forderung der Unternehmerverbände, höhere Löhne könnten nur gezahlt werden, wenn an anderer Stelle Kostenentlastungen zugestanden würden, ist insofern Demagogie, weil sie unterschlägt, daß steigende Produktivität und zunehmende Kapazitätsauslastung bereits derartige Kostenentlastungen darstellen.

Sollte es dagegen nicht zu einer spürbaren Ausweitung der (privaten oder staatlichen) Endnachfrage kommen, ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß der konjunkturelle Aufschwung bald abbricht und in Stagnation und eine anschließende neue Rezession übergeht. Das würde auch zu einem neuen sprunghaften Zuwachs der Arbeitslosigkeit führen und eine neue Runde der sozialen Polarisierung einleiten.

Ostdeutschland: Die Tücken der "Normalisierung"

Auch für Ostdeutschland seien die Jahre der Not jetzt vorbei, sagt die Bundesregierung. Sie verweist darauf, daß das Sozialprodukt in den neuen Bundesländern im vergangenen Jahr mit fast 9 vH außerordentlich stark zugenommen hat. Schon seit 1993 liegen die Investitionen pro Kopf der Bevölkerung im Osten höher als im Westen – Zeichen für dynamische Modernisierung in den Augen der Regierung. Auch die Zeit der politischen Sondermaßnahmen gehe zu Ende: Seit Anfang 1995 ist Ostdeutschland voll in das System des bundesdeutschen Finanzausgleichs integriert; die Treuhandanstalt wurde, nachdem sie ihre Aufgaben – in den Augen der Bundesregierung: sehr gut – erledigt hatte, zum Jahresende 1994 planmäßig aufgelöst. Kurz: Die Zeit der großen Transformation und Ausnahmezustände sei vorbei, in Ostdeutschland habe die Normalität der Marktwirtschaft begonnen, und in deren Rahmen und Verlauf würden sich auch die noch verbliebenen Probleme lösen.

Derartige Behauptungen sind falsch, ihre Verbreitung ist reine politische Propaganda. Sie verdecken die Brutalität des wirtschaftspolitischen Kahlschlags während der vergangenen Jahre, verharmlosen die hierdurch angerichteten Schäden und verdrängen die Probleme und den Zeithorizont des ökonomischen Nachholprozesses, den die ostdeutsche Wirtschaft gerade erst begonnen hatte und der noch lange nicht zu der grundgesetzlich gebotenen Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland führen wird. Hieran ändert auch die – allerdings reduzierte – Fortsetzung der Investitionsförderung im Grundsatz kaum etwas.

Nach über vier Jahren deutscher Einheit liegt das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung in Ostdeutschland niedriger als in jeder anderen größeren Region Westeuropas – und dies bei einem Qualifikationsniveau der dort Lebenden, das weit über dem anderer armer Regionen liegt. Auf Ostdeutschland entfällt fast ein Drittel des Territoriums und ein knappes Fünftel der Bevölkerung Deutschlands. Die neuen Bundesländer trugen 1994 jedoch nur ein knappes Zehntel (8,6 vH) zum Sozialprodukt, ein Zwanzigstel zum deutschen Industrieumsatz und ein Fünfzigstel zur gesamtdeutschen Industrieausfuhr bei. Der Arbeitsamtsbezirk mit der höchsten Industriedichte in Ostdeutschland hat ungefähr so viele Industriearbeiter auf 1.000 Einwohner wie Lüneburg, eine der am wenigsten entwickelten Regionen Westdeutschlands. Nur in einer Hinsicht hält der Osten einen traurigen Rekord: Auf das knappe Fünftel der Bevölkerung kommen gut zwei Fünftel (43 vH) aller Arbeitslosen.

In Ostdeutschland beträgt die Zahl der fehlenden Arbeitsplätze 2,5 Millionen. Das entspricht einem knappen Drittel der Erwerbspersonen. Von der dramatischen Arbeitsplatzvernichtung seit 1990 sind in ganz besonderer Weise Frauen betroffen. Ihre Ausgrenzung aus dem Erwerbsleben und Zwangsintegration in längst überwunden geglaubte Abhängigkeitsverhältnisse und Haushaltsstrukturen in kürzester Zeit dürfte historisch beispiellos sein. 1994 waren noch 40 vH der Frauen im erwerbsfähigen Alter vollzeitbeschäftigt; 1990 waren es noch 55 vH gewesen. Weiterer Abstieg droht: Das Westniveau liegt bei 32 vH.

Auch von einer sich selbst tragenden, wenn auch bescheidenen, wirtschaftlichen Entwicklung kann in Ostdeutschland nicht die Rede sein: Nach wie vor wurden 1994 fast zwei Fünftel (38,8 vH) der Nachfrage im Osten durch Transfers aus dem Westen finanziert, die dort zu mittlerweile erheblichen Belastungen und Einschränkungen des Lebensstandards geführt haben. Auch 1995 wird dieser Transferanteil nicht merklich abnehmen. Dafür sorgt vor allem der 1995 in Kraft getretene neue Finanzausgleich. Von einer eigenständigen Wirtschaft, die organisch und arbeitsteilig mit der westdeutschen verbunden wäre, sind die neuen Bundesländer noch weit entfernt. Fiskalisch hängen sie am Tropf der alten BRD, in

ihren Produktionsstrukturen sind sie mittlerweile zum abhängigen Anhängsel der westdeutschen Unternehmen geworden.

Dieser Zustand ist weder primär auf die zweifellos rückständigen wirtschaftlichen Strukturen der ehemaligen DDR zurückzuführen noch naturwüchsig entstanden. Er ist vielmehr das absehbare Ergebnis einer Entwicklung, die durch rücksichtslose Verdrängung und verantwortungslose Wirtschaftspolitik gekennzeichnet war. Die übergangslose Einführung der DM hat die ostdeutschen Unternehmen in eine Konkurrenz geworfen, in der nur sehr wenige überhaupt eine Chance hatten. Die überstürzte und wesentlich ideologisch motivierte Liquidierungs- und Privatisierungspolitik hat zu einer historisch einmaligen Vernichtung und Umverteilung von Vermögen geführt: Der Teil der ehemaligen volkseigenen Betriebe und Kombinate, der nicht vernichtet wurde, befindet sich heute weitgehend in westdeutscher oder ausländischer Hand. Es dürfte heute keine größere Region in Europa geben, deren Produktionsmittel in einem derartig hohen Grad Eigentum externer Unternehmen sind. Insofern ist die mit der Währungsunion über Ostdeutschland hereingebrochene Standortkonkurrenz in der Tat beendet. Sie hat ganze Arbeit geleistet, und ihr Ergebnis ist historisch einmalig und niederschmetternd.

Den im Vergleich zu Westdeutschland hohen Wachstumsraten der industriellen und gesamtwirtschaftlichen Produktion im vergangenen Jahr entsprechen nur geringe absolute Zuwächse der Produktion. Sie bringen vor allem den vorangegangenen schweren Zusammenbruch zum Ausdruck und sollten nicht zu der falschen Schlußfolgerung verleiten, diese Dynamik werde jetzt Jahr für Jahr stattfinden und daher relativ schnell zu einer Angleichung des Produktions- und Lebensniveaus zwischen West- und Ostdeutschland führen. Zwar hat in einigen Bereichen ein Anpassungs- und Aufholprozeß eingesetzt, und in wenigen Sektoren – wie z.B. dem Schiffbau – haben westliche Konzerne neben drastischem Personalabbau auch wesentliche Modernisierungen in die Wege geleitet. Die Dimensionen dieser Entwicklungen sollten jedoch nicht überschätzt werden. Insgesamt wurde im vergangenen Jahr, dem vierten nach der deutschen Vereinigung, gerade wieder das industrielle Produktionsniveau des zweiten Halbjahrs 1990 erreicht, –

und das war etwa halb so hoch wie im letzten Jahr der DDR. Die hohe Steigerung der Investitionen, über die allenthalben berichtet wird, bezieht sich erstens auf sehr niedrige Ausgangswerte und konzentriert sich zweitens vor allem auf den Bau von Büro- und Geschäftszentren sowie auf Sanierung und Bau von Wohnungen. In den vier Jahren seit der deutschen Einigung ist der Anteil des ostdeutschen am gesamtdeutschen Sozialprodukt um gerade einen Prozentpunkt gestiegen, von 7,6 vH auf 8,6 vH.

Die Wahrscheinlichkeit ist groß, daß sich der wirtschaftliche Aufholprozeß auch in Zukunft nicht wesentlich beschleunigen und daher sehr lange dauern wird. Dies erklärt sich weniger aus der nach wie vor niedrigeren Produktivität. In dieser Hinsicht ist bereits viel geschehen. Wo neu investiert wird, wird gleichzeitig auf hohem Niveau modernisiert. Das Hauptproblem sind vielmehr die Märkte bzw. das Ausbleiben einer ausreichenden Erweiterung der effektiven Nachfrage nach ostdeutschen Produkten sowie die Abhängigkeit ostdeutscher Unternehmen von den Entscheidungen ihrer westdeutschen Eigentümer. Nachdem mehrere Tausend Betriebe stillgelegt, mehrere Millionen Arbeitsplätze vernichtet und produktive Kapazitäten verschwunden sind, gibt auch eine kräftige, im wesentlichen aus dem Westen finanzierte wirtschaftliche Belebung keinen Anlaß für eine Bewegung in umgekehrte Richtung, also für einen industriellen Wiederaufbau und die Schaffung neuer Arbeitsplätze in großem Umfang. Denn die zusätzliche Binnennachfrage im Osten kann zu einem erheblichen Teil aus der Produktion westdeutscher Kapazitäten befriedigt werden, und die traditionellen Märkte der ehemaligen DDR in Osteuropa befinden sich ebenfalls fest in westdeutscher Hand. Solange die gesamtwirtschaftliche Endnachfrage – sei es als privater Konsum oder als Ausgaben des öffentlichen Sektors – nicht erheblich stärker zunimmt als bisher oder keine einschneidenden Arbeitszeitverkürzungen durchgesetzt werden, wird die Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland, deren Rate fast doppelt so hoch ist wie die in Westdeutschland, anhalten, und so lange werden für rund 2,5 Millionen Personen, das ist fast ein Drittel (31,4 vH) der knapp 8 Millionen Erwerbspersonen, Arbeitsplätze fehlen.

Die anhaltende Verunsicherung und Differenzierung der sozia-

len Lage, die nach wie vor außerordentlich hohe Arbeitslosigkeit und damit verbundenen Verarmungsprozesse haben auch zu einer merklichen Veränderung von Meinungen und Einstellungen bei den Menschen in den neuen Bundesländern geführt. Während im Mai 1990 noch rund vier Fünftel der Männer und Frauen die neuen gesellschaftlichen Entwicklungen im großen und ganzen befürworteten, waren es 1993 nur noch 51 vH der Männer und 39 vH der Frauen. Dies reflektiert nicht den Wunsch nach Rückkehr zu den alten Verhältnissen, aber doch den Grad, in dem die Hoffnungen, die mit den umbruchartigen Veränderungen einhergingen, enttäuscht worden sind. Bezüglich der sozialen Einstellungen ist der Transformationsprozeß nicht nur nicht abgeschlossen, sondern er befindet sich noch am Anfang. Die Gefahr ist groß, daß auch in dieser Hinsicht die „soziale Mauer“ zwischen Ost und West stärker wird.

2. Nach der Standortdebatte die Sozialstaatskritik: Abbau im Namen von Umbau

Die Sozialpolitik in der Bundesrepublik befindet sich seit Jahren in einer tiefgreifenden Krise. Einzelne Sozialversicherungszweige geraten immer wieder in erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten. Ihr Kennzeichen ist die Scherenentwicklung zwischen hohen Zuwachsraten bei den Ausgaben und einer im Vergleich dazu geringen Einnahmesteigerung. Zur Lösung dieses Dilemmas wurden Sozialleistungen gekürzt und/oder Beiträge erhöht. Ein löchriges Netz sozialer Sicherung mit einer gleichzeitig im historischen Vergleich bislang unübertroffenen Beitragsbelastung üben zusammengenommen einen ungeheuren Legitimationsdruck auf die Sozialpolitik aus und bieten offene Flanken für massive Angriffe von Seiten der Unternehmer.

Unmittelbar nach der letzten Bundestagswahl 1994 forderten die Präsidenten der BDA, des BDI und des DIHT den radikalen Umbau des Sozialstaates und gaben damit das Leitmotiv für die

laufende Legislaturperiode vor. Sie läuteten damit keineswegs die erste Runde im Kampf gegen den Sozialstaat ein. Dieser Kampf wird seit über einem Jahrhundert mit wechselnder Intensität in allen kapitalistischen Industrieländern geführt. Auf staatlicher Ebene setzte er in Deutschland nach der Wirtschaftskrise Mitte der siebziger Jahre erneut ein und wurde mit dem Regierungswechsel 1982 intensiviert. Die Sparpolitik der vergangenen Jahre hat keinen nennenswerten Bereich der Sozialpolitik unberührt gelassen. Ziel und Wirkungsrichtung der verschiedenen Neuregelungen sind im Einzelfall durchaus ambivalent. Bei der Krankenversicherung folgte der massiven Einführung von Selbstbeteiligungen im Rahmen der Blüm-Reform bald unter Seehofer und mit Zustimmung der SPD-Opposition das Gesundheitsstrukturgesetz 1993, das immerhin erstmals auch bei den Anbietern und Leistungserbringern im Krankenversicherungsbereich Einschnitte vorgenommen hat. Nach wie vor aber konzentrieren sich fast sämtliche Reformüberlegungen auf die Gesundung der Finanzen und nicht die der Kranken. Das letzte gemeinsame Werk einer großen sozialpolitischen Koalition, die Pflegeversicherung, ist auf der Finanzierungsseite schon ganz ein Kind der Umbau-debatte: Die Versicherten haben die Belastungen der fünften Säule der deutschen Sozialversicherung alleine zu tragen. Daneben konzentriert sich der Sozialabbau in der jüngsten Vergangenheit auf Kürzungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Sozialhilfeeleistungen.

Ihren bisherigen Höhepunkt erreichte dieser Sozialabbau in den beiden vergangenen Jahren, in denen auch die Probleme der Finanzierung der deutschen Einheit besonders akut wurden: Die in verschiedenen „Konsolidierungs“-Gesetzen beschlossenen Kürzungen im sozialen Bereich – insbesondere bei der Politik gegenüber Arbeitslosen und Armen – belaufen sich für die Jahre 1994 bis 1997 auf über 70 Mrd. DM. Damit ist eine weitere soziale Polarisierung und höhere Armut in der Bundesrepublik vorprogrammiert.

Dabei will niemand den Sozialstaat abschaffen. Den diesbezüglichen Erklärungen der Bundesregierung und auch der Unternehmerverbände darf durchaus Glauben geschenkt werden. Auch von

dieser Seite wird der Sozialstaat als wichtige gesellschaftliche Er rungenschaft beschrieben, vor allem wegen seines gesellschaftlich stabilisierenden Charakters und des damit verbundenen sozialen Friedens, der in Form niedriger Streik t ä t i g k e i t als positiver Standortfaktor der deutschen Wirtschaft herausgestellt wird. Auch mit Blick auf andere Länder läßt sich feststellen, daß es keinen ökonomisch erfolgreichen Industriestaat gibt, dessen Regierung nicht in der einen oder anderen Form auf seinen Sozialstaatscharakter verweisen kann. Dies scheint geradezu zu den Funktionsbedingungen hochentwickelter kapitalistischer Systeme zu gehören. Freilich ist die Frage nicht entschieden, ob man den Frieden nicht billiger haben kann. Es geht in dieser Sicht nicht um Abschaffung, sondern um Umbau, Ökonomisierung und „Verschlankung“ des Sozialstaates. Die Begründungen für die Notwendigkeit dieses Umbaus reichen von forsch-ahnungslosen Behauptungen über den Sozialstaat als „kollektiven Freizeitpark“, über den Mißbrauch von Sozialleistungen, über die mangelnde Finanzierbarkeit unter den gegenwärtigen, von der Entstehungszeit des Sozialstaates ganz verschiedenen Bedingungen bis hin zum Schreckgespenst eines durch den „ausufernden“ Sozialstaat geförderten dumpfen Kollektivismus, der jede Kreativität und Eigenverantwortung erstickt.

Die ökonomischen Krisentendenzen, der schärfer gewordene internationale Wettbewerb, die Finanzierungsprobleme der deutschen Einheit und die massive, im Namen von Freiheit, Markt und Effizienz auftretende ideologische Kampagne gegen den Sozialstaat in seiner historisch herausgebildeten Form haben in den vergangenen Jahren erhebliche Wirkungen gehabt. Sie haben zu einer allgemeinen Verunsicherung geführt, die bis in die Reihen der historischen VorkämpferInnen und VertreterInnen des Sozialstaates in der Arbeiterbewegung reicht. Es scheint, daß Forderungen nach Sozialstaatlichkeit zunehmend mit schlechtem Gewissen erhoben, Einschränkungen zwar nach außen kritisiert, aber im Stillen nicht nur als unvermeidbar hingenommen, sondern sogar als gerechtfertigt akzeptiert werden. Insofern beginnt der Sozialabbau in den Köpfen, und dort ist er in den letzten 20 Jahren bereits ein gutes Stück vorangekommen.

Demgegenüber betonen wir, daß der Sozialstaat nicht als eine

untergeordnete und je nach Bedarf zu „verschlankende“ ökonomische Veranstaltung der Marktwirtschaft betrachtet werden kann, sondern einen eigenständigen Wert hat. Er verkörpert das Gegenprinzip zur Kapitalverwertungslogik. Kapitalistische Marktwirtschaften sind nicht nur technisch-ökonomische Produktions- und Reproduktionsstrukturen (die sich hinsichtlich ihrer Effizienz gegenüber den Versuchen sozialistischer Planwirtschaften als überlegen erwiesen haben). Sie sind zugleich Herrschaftsstrukturen und Verteilungsmechanismen, die auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln beruhen und sich über Marktmechanismen im großen und ganzen ständig – nicht krisenfrei und unter großen sozialen Verlusten und ökologischen Zerstörungen – reproduzieren. Gegenüber den prinzipiell grenzenlosen Wachstumszwängen – bei gleichzeitig immer deutlicher werdenden Wachstumsgrenzen – und der Indifferenz kapitalistischer Unternehmen hinsichtlich individueller und gesellschaftlicher Lebensqualität markiert das Sozialstaatsprinzip die Ansprüche der Menschen auf ein gutes Leben. Es richtet sich *erstens* auf die Gestaltung der Arbeitsbedingungen in den kapitalistisch geführten Betrieben, *zweitens* auf die Höhe der Löhne und Gehälter und damit auf die Verteilung des erwirtschafteten Einkommens zwischen Kapital und Arbeit sowie *drittens* auf die Korrektur der Marktverteilung über Sozialversicherungs- und sonstige staatliche Fonds. Sozialpolitik zielt damit auf die Verhinderung bzw. Kompensation von Armut und Einkommensrisiken: Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Alter oder Invalidität. An die Stelle der individuellen Konkurrenz setzt sie gemeinsame Solidarität, als Lebensorientierung – und als Bedingung der Kampfkraft, die notwendig ist, um diese Ansprüche gegenüber der Hegemonie des Marktes durchzusetzen. Sozialstaatlichkeit verstößt aus Prinzip gegen die Marktgesetze. Dies ist nicht etwa ein zu korrigierendes Defizit, sondern explizite Grundlage und Inhalt von Sozialstaatlichkeit. Insofern beruht die Forderung nach Einführung marktwirtschaftlicher Prinzipien in die Sozialpolitik auf einem grundsätzlichen Mißverständnis ihrer Existenzbedingung. Das gleiche gilt von der Klage über das „Anspruchsdenken“, das im Sozialstaat zum Ausdruck komme: In der Tat erhebt das Sozialstaatsprinzip den Anspruch, daß die Früchte der Arbeit in hohem

Maße den von Arbeit Abhängigen zugutekommen – und daß sie nicht allein nach konkurrenzbedingter Leistung, sondern auch nach individueller Bedürftigkeit verteilt werden.

Sozialstaatlichkeit ist Gegenprinzip zur Verwertungslogik des Kapitals, aber sie ist es innerhalb der ökonomischen und politischen Strukturen kapitalistischer Marktwirtschaften. Wie ungestörte Kapitalverwertung auf ein Minimum an sozialem Frieden und sozialer Akzeptanz angewiesen ist – wobei über deren Preis und die Methoden, beides herzustellen, sehr unterschiedliche Vorstellungen herrschen –, bleibt auch wirksame Sozialpolitik – im Sinne finanzieller Vorsorge für und des Ausgleichs von sozialen Risiken – auf kapitalistische Akkumulation und Einkommensproduktion angewiesen. Bei der Sozialstaatsdiskussion geht es vor dem Hintergrund dieser wechselseitigen Angewiesenheit um eine Verteilungsfrage: Müssen ArbeitnehmerInnen die Vorsorge für den Fall der Pflegebedürftigkeit aus eigener Tasche bezahlen, oder können sie erwarten, daß sie aus einer Solidarlage finanziert wird, an der Kapital und Arbeit in gleichem Umfang beteiligt sind? Diese Grundsatzfrage ist bei den bisherigen Systemen im Sinne der letzteren Alternative, bei der Pflegeversicherung durch die Verlagerung aller Kosten auf die ArbeitnehmerInnen beantwortet worden. Es ist offensichtlich, daß es sich bei Letzterem um einen sozialen Rückschritt handelt, der nicht durch irgendwelche ökonomischen Sachzwänge, sondern durch das zugunsten der ArbeitgeberInnen veränderte Kräfteverhältnis zu erklären ist. Die Behauptung, daß die Beteiligung der Unternehmen an der Finanzierung der Pflege älterer Menschen eine untragbare Kostenbelastung darstelle und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährde, ist in keiner Weise zu belegen.

Der Angriff auf den Sozialstaat wird mit Argumenten geführt, in denen Unwahrheiten, Halbwahrheiten und Mißverständnisse zunehmend eine unheilige Verbindung eingehen:

1. Die Beiträge zur Sozialversicherung insgesamt seien in den letzten Jahren so rapide gestiegen, daß die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft und die Leistungsbereitschaft der Arbeitnehmer dadurch überfordert würden. Ein Ende dieses Anstiegs sei ohne einen radikalen Schnitt bei den Leistungen nicht absehbar.

Richtig ist, daß die Sozialbeiträge insgesamt von 32,4 vH der Bruttolohn- und Gehaltssumme im Jahre 1980 auf 39,3 vH in 1995, insgesamt also um fast 7 Prozentpunkte gestiegen sind. Hierfür sind aber nicht der „überbordende Sozialstaat“, sondern vorrangig die gestiegene Arbeitslosigkeit und die Kosten der deutschen Einheit verantwortlich, die zu einem großen Teil auf die Sozialversicherungsträger abgewälzt worden sind. Die Aufwendungen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland sind von 6,7 Mrd. DM im Jahre 1980 auf über 33 Mrd. DM im Jahre 1994 gestiegen, davon entfielen 1994 etwa 17 Mrd. DM auf die neuen Bundesländer. Hierbei handelt es sich vorrangig um die Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, die eigentlich aus allgemeinen Steuermitteln zu leisten wäre.

2. Das System sozialer Leistungen sei so üppig und leicht zugänglich, daß es in hohem und steigenden Maße von Menschen mißbraucht werde, die sich dadurch einer normalen Arbeit entziehen und als Schmarotzer die Allgemeinheit schädigen.

Die Hartnäckigkeit dieser Behauptung steht in bemerkenswertem Gegensatz zu den empirischen Belegen für einen Mißbrauch des Sozialsystems als relevantes Phänomen. An ihre Stelle tritt die ausgiebige Schilderung horrender Einzelfälle. Dazu im Gegensatz steht nun wieder die Tatsache, daß die politischen Schlußfolgerungen hieraus sich nicht präzise auf solche Einzelfälle, sondern auf die Senkung des Leistungsniveaus insgesamt richten. Im übrigen lebt die Mißbrauchsdiskussion in erheblichem Maße von Zynismus. Der zeigt sich z. B. darin, daß der regelmäßige Rückgang der Krankmeldungen in Zeiten der ökonomischen Krise von den Sozialstaatskritikern als Beleg für einen durch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall angeregten Mißbrauch des Sozialsystems angeführt und die Einführung von Karenztagen gefordert wird. In Wirklichkeit dürften die Zusammenhänge eher umgekehrt sein: In der Krise treibt die Angst vor Entlassung auch kranke ArbeitnehmerInnen an den Arbeitsplatz. Nicht die Gesunden mißbrauchen das Sozialsystem, sondern der Druck der Krise führt zum Mißbrauch der Kranken. Völlig ausgeblendet bei der Mißbrauchsdebatte bleibt die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen. Bei der Sozialhilfe etwa beträgt diese Dunkelziffer rund 50 vH der

Anspruchsberechtigten. Schließlich: Das Netz der Kontrollen, Sperren, Zumutbarkeitsregelungen und Bedürftigkeitsprüfungen ist im Verlauf des letzten Jahrzehnts bereits so dicht geknüpft worden, daß die Chancen des Mißbrauchs äußerst gering sind.

3. *Die Anspruchsmentalität derer im sozialen Netz behindere – auch ohne Mißbrauch – die wirtschaftliche Entwicklung und gefährde damit die gesamte finanzielle Basis des Sozialsystems. Aus diesem Grunde liege die Sozialleistungsquote in der Bundesrepublik mittlerweile bei über einem Drittel des Sozialproduktes.*

Auch dieses Argument stellt einen Mißbrauch der Fakten dar. Die Sozialleistungsquote Westdeutschlands lag bereits 1982 bei 33,3 vH und sank bis 1993 auf 30,3 vH. 1991 lag sie mit 28,9 vH auf dem niedrigsten Stand seit 1973, einem Jahr mit annähernder Vollbeschäftigung. Allerdings zählen bekanntlich seit 1991 die fünf neuen Bundesländer zur Bundesrepublik, deren Sozialleistungsquote im Jahre 1993 bei 70,0 vH lag. Das hat aber nichts mit Anspruchsinflation, sondern alles mit dem durch schnelle Währungsunion und falsche Wirtschaftspolitik forcierten Zusammenbruch der dortigen Wirtschaft zu tun. Die Sozialpolitik hat die Konsequenzen dieser Politik nun zu tragen. Bemerkenswert ist daher eher, daß die gesamtdeutsche Sozialleistungsquote trotz des „Jahrhundertwerks deutsche Einheit“ mit 34,0 vH kaum höher liegt als Mitte der siebziger Jahre.

In Zeiten zunehmender Arbeitslosigkeit und Armut müßte die Sozialleistungsquote eines Landes auch ohne „Ausuferungen“ des Sozialstaates steigen, wenn das Sozialleistungsniveau für die Betroffenen nur unverändert bliebe. Für die Zeit zwischen 1982 und 1992 belegt die westdeutsche Sozialleistungsquote jedoch das Gegenteil eines ausufernden, nämlich den schrumpfenden Sozialstaat. Während dieses Jahrzehnts stieg die Zahl der RentenempfängerInnen um knapp ein Fünftel, die der Arbeitslosen um ein Viertel und die der Armen um drei Viertel. Dennoch wurden 1993 für die Finanzierungen der Sozialleistungen in Westdeutschland vier Prozentpunkte des Sozialproduktes weniger aufgewendet als 1982. Dies belegt auch statistisch die Verschlechterung der sozialen Leistungen durch Sozialabbau.

4. *Der Umfang der sozialen Sicherungssysteme habe zur Etablierung*

einer verkrusteten, ineffizienten, egoistischen, verschwenderischen und nur an eigener Machterhaltung interessierten Sozialbürokratie geführt, die AntragstellerInnen hinhalte, schikaniere und demütige.

Kein Zweifel: Kritik an staatlicher Bürokratie, Arroganz und Schwerfälligkeit ist erforderlich, bei den Arbeits- und Sozialämtern ebenso wie in Wirtschafts-, Verkehrs- und Außenministerien. Die naheliegende Konsequenz aus solcher Kritik liegt in der Schaffung von mehr Transparenz, Flexibilität und Bürgernähe, in der Demokratisierung des Apparates. Derartige Schlußfolgerungen liegen der Sozialstaatskritik jedoch fern. Sie will die sozialen Leistungen nicht demokratisieren, sondern einschränken und teilweise abschaffen. Die Bürokratiekritik ist in dieser Konzeption nichts als ein populistischer Vorwand. Ähnlich populistisch und in die falsche Richtung gehend ist die Forderung, an die Stelle des komplizierten Systems sozialer Leistungen ein einheitliches Bürgergeld „aus einem Guß“ zu setzen, bei dem alle Lebenslagen und Bedürftigkeiten über einen Kamm geschoren werden und das deshalb vermutlich zu erheblich größeren Ungerechtigkeiten führen würde als das jetzige sehr viel zielgenauere System. Die zweifellos vorhandenen Bürokratisierungen und Undurchsichtigkeiten müssen durch Demokratisierung und mehr Übersichtlichkeit überwunden werden. Diese Aufgabe kann nicht durch Streichung von Leistungen ersetzt werden.

5. *Der üppige Ausbau der sozialen Sicherungssysteme vermindere die Bereitschaft der Menschen zur eigenverantwortlichen Vorsorge für die Risiken der Zukunft. Sie widerspreche dem Prinzip der Subsidiarität und führe damit letztlich zur Entmündigung der BürgerInnen. Als Alternative hierzu wird eine bescheidene – wohl sehr bescheidene – gesellschaftliche Basis- oder Grundsicherung vorgeschlagen. Für alles, was darüber hinausgebe, sollten die Menschen aus eigenen Mitteln durch entsprechende, auf ihre speziellen Bedürfnisse zugeschnittene Versicherungen selbst sorgen.*

Dieser Vorschlag geht an den Realitäten des Lebens vorbei. Da die Hälfte der Menschen in der Bundesrepublik über gerade 5 vH bis 6 vH des deutschen Geldvermögens verfügt, wird eine große Zahl von ihnen gar nicht in der Lage sein, die Mittel für eine private Vorsorge aufzubringen. Überdies leidet die Konzeption an einem grundsätzlichen Gedankenfehler. Sie unterstellt, daß die

Menschen die heute erworbenen Ansprüche sozusagen konservieren und zu einem späteren Zeitpunkt real einfordern könnten. Sie kommt demgegenüber aber nicht an der Tatsache vorbei, daß der spätere Rückgriff auf das heute in Versicherungen angelegte Kapital real nur als Zugriff auf die zu diesem späteren Zeitpunkt produzierte Konsumgütermenge möglich ist. Es handelt sich also in jedem Falle um eine Frage der Verteilung zwischen produktiver und unproduktiver Generation zu jenem späteren Zeitpunkt. Der Ersatz kollektiver durch private Versicherungssysteme ändert hieran nichts. Was von dem Vorschlag zur Stärkung der individuellen Eigenverantwortlichkeit bleibt, sind erstens blühende Geschäfte für die Versicherungen, zweitens eine radikale Kostenentlastung der Arbeitgeber von Sozialbeiträgen auf Kosten der Versicherten und drittens die radikale Privatisierung des Einkommens- und Armutsrisikos im Alter, bei Invalidität, Krankheit oder Pflegebedürftigkeit. Die hierin liegende Perspektive vollständiger Entmündigung ist ein überzeugendes Argument dafür, das gegenwärtige System kollektiver Sozialversicherung beizubehalten und weiter zu verbessern.

6. Hobe soziale Standards hemmen den Leistungswillen der Menschen und ihre Bereitschaft, anstrengende Arbeiten zu verrichten und bescheidene Löhne zu akzeptieren.

In dieser Kritik scheinen Menschenbild und gesellschaftliche Konzeption der SozialstaatskritikerInnen wohl am deutlichsten durch. Sie reflektiert und kritisiert nämlich eine – durchaus noch nicht realisierte, aber in der Sozialstaatskonzeption angestrebte – Wirklichkeit, in der die Menschen nicht gezwungen sind, sich jederzeit, an jedem Ort und zu jeden Bedingungen den Ansprüchen der Unternehmen – oder den „Zwängen des Marktes“ – zu unterwerfen. Wer krank ist, braucht sich nicht zum Arbeitsplatz zu schleppen und erhält trotzdem Geld; wer arm ist, braucht darum doch nicht jeden ungeschützten, gefährlichen und schlecht bezahlten Arbeitsplatz anzunehmen und erhält dennoch einen – wenn auch sehr geringen – Unterhalt. Diese marktwidrige Struktur ist in der Tat die Existenz- und Legitimationsgrundlage des Sozialstaates, – und sie ist es, die den KritikerInnen ein Dorn im Auge ist. Ihre Forderung, Sozialpolitik markt-adäquater zu ge-

stalten, läuft darauf hinaus, diese Struktur zu zerbrechen oder zu durchlöchern. Die Forderung zum Beispiel, zwischen Sozialhilfe und den unteren Einkommensgruppen einen größeren Abstand zu schaffen, zielt nicht auf die Anhebung der Löhne, sondern auf die Senkung der Sozialhilfe. Hierdurch soll der Druck auf Arbeitslose erhöht werden, auch noch so schlecht bezahlte Arbeiten anzunehmen und sich den Unternehmen vollständig zu unterwerfen. Daß soziale Sicherheit die Leistungsbereitschaft, Kompetenz oder Kreativität von Menschen hemmt, ist eine durch nichts belegte und durch vieles widerlegte Behauptung. Daß sie die Bereitschaft untergräbt, sich zu unterwerfen und bedingungslos ausbeuten zu lassen, ist dagegen richtig – und ist ein erklärtes Ziel von Sozialpolitik.

3. Ökologischer Umbau durch Regionalisierung

Unter der Wucht der Umbrüche, die mit dem Zusammenbruch der osteuropäischen Gesellschaften einhergingen, und insbesondere unter dem Eindruck der tiefen Transformationskrise in Ostdeutschland und des weiteren Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Westen ist die Dringlichkeit des ökologischen Umbaus der Wirtschaft in den Hintergrund der wirtschaftspolitischen Diskussion getreten. Von Seiten der Unternehmen und der Bundesregierung wurde sie mit dem Hinweis auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zurückgedrängt. Die Gewerkschaften stellen Arbeitsplatz- und soziale Sicherheit in den Vordergrund ihrer Politik. Umweltargumente finden immer weniger Anklang in der Öffentlichkeit.

Die ökologische Krise ist demgegenüber natürlich nicht geringer geworden – trotz Umwelttechnik, Umweltmanagement, Umweltverträglichkeitsprüfung und Grünem Punkt. Der Raubbau an den Rohstoffen der Natur, Überforderung ihrer Belastbarkeit durch Abfälle aller Art und Ausbruch unvorhergesehener, aber in Kauf genommener Risiken mit unkalkulierbaren Folgen – die kumula-

tiven Wirkungen dieser Prozesse haben die natürliche Umwelt der Menschen in den letzten beiden Jahrzehnten so erheblich beeinträchtigt, daß die ökologische Frage zu einem zentralen Problem der Lebensqualität geworden ist. Für alternative Wirtschaftspolitik, die Lebensqualität nicht der Kapitalrentabilität unterordnet, sondern als Zielorientierung für die Gestaltung ökonomischer Prozesse beibehält, muß ökologischer Umbau daher auch weiterhin unabhängig von tagespolitischen Vordringlichkeiten wesentlicher Schwerpunkt ihrer Analysen und Vorschläge sein.

Im vergangenen Jahr haben wir den Verkehrssektor ins Zentrum unserer Überlegungen über den ökologischen Umbau gestellt und dort die Triade der Ansatzpunkte zur Umsteuerung – Verminderung, Verlagerung und Verbesserung des Verkehrs – diskutiert. Dabei hatten wir schon damals einen besonderen Akzent auf die Verkehrsverminderung oder -vermeidung als wesentlichen Fluchtpunkt einer strategischen Umorientierung gelegt. Diese Überlegungen wollen wir jetzt aufgreifen und vertiefen. Dabei geht es zum einen um die Präzisierung der Orientierungskriterien für eine ökologisch verträgliche oder „nachhaltige“ Entwicklung. Zum anderen soll der Zusammenhang zwischen Verkehrsverminderung und Regionalisierung der Wirtschaft skizziert werden, und drittens sind die Konsequenzen für die außenwirtschaftliche Konzeption zu bedenken.

Erstens: Eine – zunächst recht allgemeine – inhaltliche Orientierung für ökologischen Umbau stellt die Konzeption der ökologischen Nachhaltigkeit dar. Sie wurde 1987 im Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ der Brundtland-Kommission einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt und ist seitdem vielfach diskutiert und weiterentwickelt worden. Unter nachhaltigem Wirtschaften wird – sehr allgemein – eine Entwicklung verstanden, „die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen.“ Hinsichtlich des Umganges mit der Natur bedeutet das, noch immer recht allgemein, die Berücksichtigung folgender drei Regeln:

1. Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll ihre Regenerationsrate nicht überschreiten.

2. Nicht-erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz geschaffen wird.

3. Immissionen in die Umwelt sollen die Belastbarkeit der Natur nicht überschreiten.

Diese Grundregeln betreffen ökonomische Vorgänge, die konkret in Raum und Zeit stattfinden. Die zeitliche und die räumliche Dimension spielen eine wichtige Rolle für die Einhaltung der drei Nachhaltigkeitsregeln. Denn die ökonomische – im wesentlichen an maximaler Kapitalrendite orientierte – Konkurrenz- und Expansionslogik hat über den immanenten Zwang zum Bessersich-müssen als die Konkurrenz und zur Produktivitätssteigerung eine enorme Beschleunigung der wirtschaftlichen Prozesse bewirkt und damit die Grenzen der Zeitrhythmen der Ökologie weit überschritten. Über den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation und das Absenken von Handelshemmnissen hat sie überdies zu einem Zurückdrängen bis hin zum teilweisen Verschwinden des Raumbezugs bei ökonomischen Entscheidungen geführt. Die heutigen stark internationalisierten Aktivitäten finden daher weitgehend ohne Rücksicht auf die räumlichen und zeitlichen Konsequenzen und Grenzen ökologischer Prozesse statt. Dies gilt sowohl für die Entnahme als auch für die Abgabe von Stoffen. Der ökologische Umbau der Wirtschaft fordert demgegenüber eine ausdrückliche Berücksichtigung dieser Grenzen, und das bedeutet eine Reorientierung an ökologisch verträglichen Zeitrhythmen und an räumlichen Gegebenheiten – bei der Produktion ebenso wie bei der Nutzung und Entsorgung von Gebrauchs- und Produktionsgütern. Daher sollten die drei Nachhaltigkeitsregeln durch zwei weitere ergänzt (oder konkretisiert) werden:

4. Das Zeitmaß menschlicher Eingriffe in die Natur muß in einem ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktions- und Verarbeitungsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.

5. Die Wirksamkeit menschlicher Eingriffe ist räumlich zu begrenzen.

Viele Produktions-, Konsumtions- und Entsorgungsprozesse der modernen Ökonomie entsprechen diesen Regeln nicht: Zeitlich

überschreitet ihre Geschwindigkeit die Anpassungsfähigkeit der Natur, und ihre Langzeitfolgen sind unübersehbar. In räumlicher Hinsicht stellt sich das Problem der vielfach unbekannten Distanzwirkungen und räumlichen Verkettungen von Stoffströmen. Eine zeitliche und räumliche „*Entschleunigung*“, eine neue Ökonomie des konkreten Zeit-Raumes, erscheint uns daher als wesentliche Forderung an einen problemgerechten ökologischen Umbau.

Zweitens: Die Anwendung dieser Überlegungen auf den Verkehr, den wir schon im MEMORANDUM '94 ins Zentrum unserer Überlegungen zum ökologischen Umbau gestellt hatten, verstärkt unsere damalige – und nicht von uns allein oder zuerst vertretene – These, daß im Vordergrund einer Strategie zur umweltgerechten Gestaltung des Verkehrs die Verkehrsverminderung stehen müsse. Sie beginnt bei der Einschränkung unnötiger oder unnötig weiter Fahrten und Transporte, und sie richtet sich langfristig auf die Verminderung der räumlichen Trennung zwischen Arbeits-, Wohn- und Erholungsraum und auf die stärkere Regionalisierung wirtschaftlicher Vorgänge. Wie das wichtigste Moment zum Umbau der Energieversorgung die Energieeinsparung ist, so ist Verkehrsvermeidung das wichtigste Moment des umweltverträglichen Umbaus des Sektors, – ohne daß die Menschen auf Mobilität verzichten müßten. Es geht beim ökologischen Umbau nicht um das Verbot von Lebensbedürfnissen und Entfaltungsmöglichkeiten, sondern um Formen ihrer Realisierung, die die Natur nicht zerstören.

Diese Orientierung auf Verkehrsvermeidung und stärkere Regionalisierung des Wirtschaftens als Orientierungspunkt des ökologischen Umbaus des Verkehrssektors steht im diametralen Gegensatz zur Politik der Bundesregierung, die in erster Linie auf technologische Verminderung der PKW- und LKW-Emissionen bei gleichzeitiger ungebremster Zunahme von PKW und LKW und auf intensiven Ausbau der Autobahnen setzt. Sie ist aber auch in der fortschrittlicheren Umweltdiskussion nicht selbstverständlich und unumstritten, die sich vor allem auf die an sich sinnvolle Verlagerung des Verkehrs auf weniger umweltschädliche Verkehrsformen und -medien wie z. B. die Bahn sowie auf den Ausbau der entsprechenden Infrastruktur richtet.

Unsere Vorschläge stehen zu solchen Überlegungen nicht im Gegensatz. Wir sehen sie vielmehr als einen notwendigen Zwischenschritt und auch als dauerhaftes Element eines Umbaus, dessen Hauptorientierung allerdings langfristig auf Verkehrsvermeidung durch stärkere Re-Regionalisierung des Wirtschaftens zielt. Als erster Schritt muß allerdings zunächst und vordringlich ein weiterer Schub der Beschleunigung und der Enträumlichung verhindert werden, der durch eine drastische Senkung der Verkehrswiderstände beim Flug- und beim Autoverkehr bereits begonnen hat.

Auch ein ökologischer Umbau des Verkehrssystems erfordert den Aus- und Neubau von – umweltschonender – Verkehrsinfrastruktur (und schafft daher zumindest in dieser Phase neue Arbeitsplätze). Beides sollte aber den Entwicklungszielen „Verkehrsverlagerung“ und „Verkehrsvermeidung“ entsprechen. Investitionen zur Kapazitätserweiterung im Straßen- und Luftverkehr lehnen wir daher ab, da durch sie die schädlichsten Verkehrsträger gefördert werden. Einen wesentlichen Beitrag zur Verhinderung von Umweltzerstörung durch den Flugverkehr würde auch die drastische Reduzierung der Militärflüge über der Bundesrepublik leisten, denn von ihnen entstammen fast 60 vH der durch den Luftverkehr erzeugten Luftschadstoffe.

Wir halten es prinzipiell für sinnvoll, das Eisenbahnnetz als ökologisch verträglichere Alternative auszubauen. Auch hierbei ist allerdings zu problematisieren, daß dies zur weiteren regionalen Agglomeration und Spezialisierung der Produktion und damit zur Abnahme der regionalen Vielfalt einerseits und zur Zunahme der Verkehrs- und Transportströme andererseits führen kann. Hier bringt der Ausbau der Infrastruktur, selbst wenn sie für sich gesehen zu Verkehrsverlagerungen auf ökologisch verträglichere Medien führt, durch die gleichzeitige Steigerung der Verkehrsmenge per Saldo möglicherweise mehr Schaden als Nutzen.

Unter diesem Gesichtspunkt möglicher Probleme, die durch gutgemeinte Infrastrukturvorhaben hervorgerufen oder verschärft werden, sollten übrigens auch die „Transeuropäischen Netze“ noch einmal kritisch überprüft werden, die von der EU – allerdings ohne konkrete Finanzierungszusagen – 1993 beschlossen worden

sind und deren Aufbau mittlerweile – auch als beschäftigungspolitisches Programm – teilweise begonnen hat. Selbst beim Bau von Eisenbahnverbindungen ist zu bedenken, daß die bessere und schnellere Erreichbarkeit der ökonomischen Zentren in Europa die weitere Verdichtung dieser Ballungsräume fördern wird. Das wird dort zu zusätzlichen ökologischen Belastungen führen und in den Regionen, aus denen die Ressourcen abwandern, eine eigenständige produktive Entwicklung erschweren, – ein Mangel, der dann wieder einerseits durch besonders niedrige Löhne und andererseits mit Mitteln des Regionalfonds kompensiert werden soll.

Ein gezielter Aus-, Neu- und Umbau der Infrastruktur ist jedoch auch für den öffentlichen Nah- und Regionalverkehr notwendig. Einerseits besteht gerade hier das größte Verlagerungspotential vom motorisierten Individualverkehr hin zum öffentlichen Personenverkehr. Andererseits erfordern auch regionalisierte Produktionsformen eine geeignete Infrastruktur für die ökologisch günstige Lösung der neu entstehenden kleinräumigeren Transportaufgaben.

Natürlich kann die Re-Regionalisierung der Wirtschaft nicht abrupt erfolgen, das widerspräche schon dem Gebot der zeitlichen Entschleunigung. Sie kann sich auch nicht auf ausnahmslos alle ökonomischen Prozesse richten. Auch in Zukunft wird es Ferntransporte, Außenhandel, Flugverkehr und individuelle PKW-Reisen geben, wenn auch in erheblich geringerem Maße und wohl auch zu erheblich höheren Kosten, weil bisher externalisierte Lasten bei der Preisbildung nicht berücksichtigt werden. Daher ist es auch ein unverzichtbarer Anspruch ökologisch verträglicher Verkehrspolitik, die Umweltverträglichkeit der traditionellen Verkehrsmittel durch technologische Maßnahmen zu verbessern und ihre ökologischen Kosten in den Preisen wiederzugeben. Die in der verkehrspolitischen Diskussion immer wieder erhobene Forderung nach einer drastischen Anhebung der Mineralölsteuer in zeitlich genau festgelegten Schritten halten wir in diesem Zusammenhang für ein geeignetes Mittel, um Druck auf NutzerInnen und HerstellerInnen von Autos auszuüben: auf erstere, damit sie weniger Auto fahren, auf letztere, damit sie umweltverträglichere Autos herstellen.

Drittens: Eine langfristige Orientierung auf eine stärkere Regionalisierung der Wirtschaft steht natürlich in hartem Gegensatz zu den zwanghaften Internationalisierungstendenzen kapitalistischer Ökonomien und zu deren theoretischer Legitimation in den dominierenden Varianten der Außenhandelstheorie und -politik.

Wir haben diese grenzenlosen Internationalisierungstendenzen schon im MEMORANDUM '94 im Zusammenhang mit der Standortdebatte problematisiert, die von Unternehmen und der Bundesregierung mit der Stoßrichtung geführt wird, im Namen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen die Lohn-, Sozial- und Umweltstandards in Deutschland zu senken. Die Orientierung auf Weltmarktüberlegenheit verlangt von den Menschen immer neue Opferrunden und Verzicht, ohne ihnen längerfristige wirtschaftliche und soziale Sicherheit geben zu können. Die Länder der Dritten Welt werden in dem gnadenlosen internationalen Konkurrenzkampf völlig überrollt. Als Alternative zur Weltmarktorientierung um jeden Preis hatten wir ein Konzept der Konzentration auf die binnenwirtschaftliche Entwicklung mit ausgeglichenen Außenwirtschaftsbeziehungen vorgeschlagen, in dem die Unternehmen nicht mehr versuchen, ihre binnenwirtschaftlich produzierten Nachfrageprobleme nach außen zu verlagern und sich damit auf einen endlosen Kampf einzulassen, in dem am Ende keiner gewinnen, aber die Menschen verlieren werden.

Diese Argumentation soll jetzt durch eine Kritik der Internationalisierung als Haupttrichtung gegenwärtiger Unternehmens- und wirtschaftspolitischer Strategien aus ökologischer Sicht erweitert werden. Das widerspricht allerdings in besonderem Maße dem herrschenden Zeitgeist, der – jedenfalls offiziell – heute wie vor 150 Jahren das Hohelied des Freihandels, der internationalen wirtschaftlichen Arbeitsteilung singt und die segensreichen Wirkungen von beidem für alle Beteiligten betont.

Positive Wohlstandswirkungen durch internationalen Handel – und durch internationalen Kapitalverkehr – werden von uns nicht prinzipiell bestritten. Internationaler Austausch und Arbeitsteilung haben vermutlich auch einen erheblichen – allerdings schwer quantifizierbaren – Einfluß auf die dynamische Entwicklung des Kapitalismus seit dem 18. Jahrhundert gehabt. Ähnliche positive

Wirkungen internationaler Arbeitsteilung sollen auch für die Gegenwart nicht in Abrede gestellt werden. So wie sich Internationalisierung heute entwickelt hat, sind sie jedoch weder die einzigen noch die alle anderen überragenden Wirkungen. Vielfach stehen ihnen negative Struktur- und Verteilungseffekte, häufig große Umweltbelastungen gegenüber, gelegentlich fehlen die positiven Effekte ganz. Im einzelnen sind insbesondere aus ökologischer Sicht folgende Einwände gegen eine Überbetonung der Internationalisierungsgewinne zu berücksichtigen:

1. Der größte Teil – gut drei Viertel – des Welthandels – und mehr als vier Fünftel der Direktinvestitionen – spielen sich nicht zwischen Ländern mit weitgehend unterschiedlicher Faktorausstattung ab, also etwa zwischen Entwicklungs- und Industrieländern, sondern zwischen den entwickelten Industrieländern der OECD. Und ein zunehmender Teil dieses Handels – mittlerweile ist es mehr als die Hälfte – findet mit relativ gleichartigen Gütern – Autos, Maschinen, Elektrogeräten, Chemikalien – statt, ist sog. intra-industrieller Handel. Damit sind jedoch die Effizienzgewinne, die nach der traditionellen Außenhandelstheorie und ihren neoklassischen Nachfolgeversionen durch die arbeitsteilige Nutzung unterschiedlicher – und im übrigen weitgehend unveränderlicher oder immobiler – Ausstattung mit Produktionsfaktoren zustande kommen, hinfällig. Effizienzgewinne im Handel mit gleichartigen Gütern zwischen Industrieländern resultieren vielmehr zum einen aus sinkenden Stückkosten bei Massenproduktion und starken Marktpositionen. Zum anderen nimmt die Produktdifferenzierung – vor allem bei hochwertigen Gebrauchsgütern und in einigen Bereichen der Investitionsgüter – zu. Dabei sollte allerdings auch berücksichtigt werden, daß die Bildung individueller Präferenzen und Nachfragestrukturen auch von unternehmerischen Konkurrenzstrategien, z.B. Werbekampagnen, mitverursacht und -gelenkt wird. Da die internationale Produktionsstruktur nicht mehr in erster Linie durch die natürliche Faktorausstattung bestimmt ist, nimmt die internationale Standortkonkurrenz zu, und ihre Wohlbefindenswirkungen sind in der Regel höchst ungleich verteilt.

2. Beim Handel zwischen Unternehmen aus unterentwickelten Rohstoffländern und solchen aus entwickelten Industriestaaten

kann in der Regel von Gleichberechtigung und gegenseitigem Nutzen nicht die Rede sein. Die Entwicklung der Preisverhältnisse zwischen Rohstoffen und Industriegütern hält den Nutzen für die unterentwickelten Länder sehr gering. Ihre Abhängigkeit vom Kapital der Industrieländer treibt sie in die Verschuldung. Die Gläubigerländer, der Internationale Währungsfonds und die Weltbank zwingen ihnen eine vorwiegend exportorientierte Entwicklung auf, aus deren Erlösen sie die Schulden zurückzahlen sollen. Im Konzept dieser Strategien haben ökologische Gesichtspunkte bis vor kurzem keine Rolle gespielt. Es kam zu Raubbau an tropischen Regenwäldern, zu Bodenerosionen und Monokulturen, die das ökologische Gleichgewicht in den betroffenen Ländern zerstörten und mittlerweile über Klimawirkungen und die Nahrungskette auch auf die Industrieländer zurückwirken.

3. Intra-industrieller Handel zwischen Unternehmen der Industrieländer ist nicht ausschließlich eine Angelegenheit internationaler Arbeitsteilung, sondern in hohem Maße Ausdruck der unternehmerischen Absatz- und Standortkonkurrenz sowie von Produktdifferenzierungen, die ihrerseits vielfach nicht unabhängig von Unternehmensstrategien sind. Bei diesen geht es nicht um wachsenden Wohlstand für alle, sondern um Sieg oder Niederlage der jeweils „eigenen“ nationalen Unternehmen auf dem Weltmarkt. Niederlage bedeutet ökonomischen Abstieg und Verfall, während Siege nur zeitweise Bestand haben und permanent neuen Gefährdungen und Bedrohungen ausgesetzt sind. Da der internationale Handel sich nicht zwischen Staaten oder Regierungen abspielt, von Bevölkerungen ganz zu schweigen, sondern darin besteht, daß Unternehmen ihre Waren oder ihr Kapital auf ausländischen Märkten unterbringen wollen, ist es auch nicht ausgemacht, ob dabei erzielte einzelwirtschaftliche Effizienz- und Rentabilitätsgewinne, etwa aus sinkenden Stückkosten bei Massenproduktion oder aus erfolgreichen Markteroberungsstrategien, tatsächlich an die Bevölkerung weitergegeben werden, oder nicht vielmehr zur Vorbereitung neuer Siege oder zur Abwehr neuer Bedrohungen verwendet werden. Ausgemacht aber ist, daß die Eroberung und Verteidigung beherrschender Positionen auf dem Weltmarkt immer wieder soziale und ökologische Standards unter Druck setzt.

4. Die intensive Internationalisierung und insbesondere das Wachstum des interkontinentalen Handels haben zu einer enormen Zunahme der Transporte und Stoffströme mit sehr schädlichen ökologischen Folgen geführt. Erstens haben die Stoffagglomerationen und die daraus resultierenden umweltbelastenden Immissionen in den Industrieländern – dort vor allem in den Zentren der Produktion – zugenommen. Zweitens hat die einseitige exportorientierte Strategie in den Entwicklungsländern ökologische Labilität und massive Krisen hervorgerufen. (Für die kleine Zahl von Ländern, die sich aus dem Status der Unterentwicklung befreit haben, läßt sich demgegenüber nachweisen, daß die Grundlage ihres Erfolges eine starke Binnenorientierung mit Außenschutz sowie intensive staatliche Intervention waren). Drittens ist die Internationalisierung und insbesondere die Interkontinentalisierung mit enormen Transportströmen und entsprechend hohen Belastungen und Kosten für die Umwelt verbunden, die sich nicht in den Transportkosten niederschlagen und teilweise wegen ihres irreversiblen Charakters überhaupt nicht niederschlagen können. Viertens finden derartige ökologisch schädliche Transporte auch vermehrt dadurch statt, daß die *Produktion* selbst (und nicht der Handel mit fertigen Gütern) internationalisiert und global vernetzt wird, indem verschiedene Teile eines Endproduktes in verschiedenen Ländern oder gar Kontinenten produziert, teils mehrmals hin- und hergeschickt und dann zentral endmontiert werden. Die Schattenseite der hohen Flexibilität, mit der Unternehmen Teilproduktionen in Niedriglohnländer verlegen und sie ebenso schnell von dort wieder abziehen, wenn andere Kriterien als die Lohnkosten für sie relevanter werden, besteht in der Zerstörung historisch entstandener sozialer und ökologischer Strukturen, ohne daß sie durch dauerhaft tragfähige Alternativen ersetzt würden. Für die betroffenen Länder handelt es sich vielfach um kurzfristige Scheinblüten, längerfristig um Unsicherheiten und extreme Abhängigkeiten von den Strategien transnationaler Konzerne.

Unter diesen kritischen Gesichtspunkten verliert die Internationalisierung und Globalisierung der Wirtschaft doch deutlich an Glanz, gewinnt demgegenüber die Re-Regionalisierung von Wirtschaftsstrukturen und -prozessen deutlich an Attraktivität.

Es handelt sich nicht um die Verdrängung freier Weltoffenheit durch spießige Provinzialität und Nabelschau, sondern um die Korrektur von Fehlentwicklungen einer Internationalisierungsstrategie, deren einzelwirtschaftliche Effizienz- und soziale Wohlstandswirkung zunehmend unsicher geworden ist und deren gesamtwirtschaftliche, strukturelle, soziale und ökologische Problematik verstärkt hervortritt. Auch in einer re-regionalisierten Weltwirtschaft wird es internationalen Warenhandel, Kapital- und Geldverkehr geben. Sie werden aber nicht mehr der Fluchtpunkt und – aufgrund ihrer Funktionsunfähigkeit – auch nicht die Rettungsstrategie privatkapitalistisch organisierter Ökonomie sein, sondern Austausch auf der Grundlage gleichberechtigter und vor allem ausgeglichener Binnenstrukturen. Die Größenordnung des internationalen Handels wird dabei erheblich abnehmen können, ohne daß dies mit wesentlichen Wohlstandsminderungen verbunden wäre. Die verbleibenden Außenwirtschaftsbeziehungen erhalten dann sehr viel stärker den Charakter internationaler Arbeitsteilung, der in der klassischen Theorie behauptet und gefordert wird, in der Realität aber mehr und mehr hinter den Konkurrenz- und Dominanzstrategien kapitalistischer Unternehmen zurückgetreten ist.

Bis dahin ist es ein weiter Weg. Allerdings lassen sich auch heute schon Schritte angeben, die in die richtige Richtung führen. Dazu gehört zum einen die schrittweise Erhöhung des Transportwiderstandes, vor allem durch eine spürbare und mit steigender Entfernung progressiv zunehmende Verteuerung der Transporte (Transportsteuer, vor allem in Form der Mineralölsteuer). Dazu gehören zweitens die Festsetzung und Durchsetzung sozialer und ökologischer Standards bei der Herstellung der Güter, die international gehandelt werden. Und dazu gehört drittens eine Regional-, Industrie- und Strukturpolitik, die die extreme Abhängigkeit der Wirtschaft, und insbesondere einzelner Regionen und Branchen, vom Weltmarkt lockert, indem sie zunehmend regionale Kreisläufe organisiert.

4. Wege zur Überwindung der Arbeitslosigkeit

Da konjunkturelle Belebung und längerfristiges Wirtschaftswachstum von sich aus immer weniger zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, erscheint die Perspektive bedrückend realistisch, daß für den Rest dieses Jahrzehnts und bis weit in das nächste Jahrhundert hinein in Deutschland über 7 Millionen Arbeitsplätze fehlen werden. Ein Sechstel der erwerbsfähigen Bevölkerung würde auf diese Weise gegen ihren Willen vom gesellschaftlichen Arbeits- und Produktionsprozeß ausgeschlossen, in Unselbständigkeit, Dequalifizierung und vielfach auch in Armut gedrängt. Diese Perspektive ist für eine humane Gesellschaft untragbar, insbesondere dann, wenn sie ökonomisch zu den leistungsfähigsten der Welt gehört. Es müssen also Wege zur Verminderung der Arbeitslosigkeit gefunden und besritten werden.

Bei der Suche nach diesen Wegen sollten allerdings drei Konzepte vermieden werden, die sich in verschiedener Hinsicht schnell als Irrwege erweisen.

Erstens kann die Lösung nicht darin bestehen, Millionen unqualifizierter, niedrig bezahlter Jobs im Bereich der persönlichen Dienstleistungen zu schaffen: z.B. BrötchenausruferInnen, SchuhputzerInnen, Dienstmädchen. Als arbeitsmarktpolitische Großlösung würde dies die Perspektive einer weiter polarisierten Gesellschaft öffnen, in der die Armen nicht nur arm, sondern den Reichen zu Diensten sein müßten – und dadurch im übrigen ihrer Armut nicht entkommen würden.

Zweitens ist es nicht sinnvoll, die Arbeitslosigkeit durch eine massive Beschleunigung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums um jeden Preis beseitigen zu wollen. Denn zum einen würden die zusätzlichen Arbeitsplatzwirkungen jedes neuen Wachstumsschubes, der ja in erster Linie über immer mehr Rationalisierungen erreicht würde, immer dürftiger ausfallen. Zum anderen führt forciertes Wachstum auch zu erhöhtem Energieverbrauch und zu neuen Umweltbelastungen, ist also von daher nicht unbegrenzt aufrechtzuerhalten und auch nicht wünschenswert.

Drittens schließlich kann auch der Versuch, die binnenwirtschaft-

lichen Beschäftigungsprobleme durch eine forcierte Internationalisierungsstrategie zu überwinden, weder als wünschenswert noch als aussichtsreich angesehen werden. Denn damit wird eine hemmungslose Weltmarktkonkurrenz herausgefordert, die im Namen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit den Menschen immer neue Opfer in Form niedriger Einkommen und schlechterer Umweltstandards auferlegt, also die gegenwärtige Lebensqualität verschlechtert, ohne das damit verbundene Versprechen auf ihre spätere Verbesserung einlösen zu können.

Demgegenüber sollte sich eine sinnvolle und gesellschaftlich akzeptable Strategie zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit auf *fünf Schwerpunkte* stützen. Dabei liegt die Verantwortung für die ersten beiden in erster Linie bei den Tarifparteien, für die drei folgenden bei den politischen Instanzen und für den letzten bei einer Kooperation zwischen Politik, Unternehmen und Gewerkschaften.

Wir sind uns bewußt, daß die folgenden Vorschläge weitgehend im Gegensatz zum herrschenden neoliberalen Zeitgeist und den erklärten Interessen der Unternehmen stehen, die Deregulierung, Sozialabbau und eine Verringerung der Staatsquote anstreben und eine weitere Polarisierung der Gesellschaft bewirken würden. Wir sind jedoch davon überzeugt, daß es keine Alternativen zu einer energischen Beschäftigungspolitik in der von uns skizzierten Richtung gibt, wenn die Arbeitslosigkeit als soziales Hauptübel unserer Zeit wirksam bekämpft werden soll. Überdies gehen wir davon aus, daß eine Wendung zu einer beschäftigungswirksamen und ökologisch verträglichen Wirtschaftspolitik, die als ökosozialer „New Deal“ bezeichnet werden könnte, prinzipiell möglich ist. Ihre Durchsetzung erfolgt allerdings weder im Selbstlauf noch durch bloße Einsicht in die Vernunft der Vorschläge. Sie erfordert vielmehr intensive Unterstützung von Seiten der sozialen Bewegungen und Konfliktbereitschaft gegenüber andersgerichteten Interessen der Unternehmen und der Bundesregierung.

Erstens kann eine *Stärkung der privaten Verbrauchsnachfrage* sehr schnell zu zusätzlicher Beschäftigung führen, wenn bereits – in Form unausgelasteter Produktionskapazitäten – vorhandene Arbeitsplätze aufgrund der steigenden Nachfrage besetzt werden.

Steigende Verbrauchsnachfrage kommt entweder durch höhere Löhne und Gehälter oder niedrigere Steuern zustande. Die Anstoßwirkung ist in beiden Fällen dann besonders groß, wenn sie niedrige Einkommensgruppen betrifft (wie das bei den Steuern ab 1996 durch die Erweiterung der Steuerbefreiung beim Existenzminimum der Fall sein wird).

Eine Anhebung der Löhne und Gehälter um 6 vH im Jahre 1995 würde – bei gleichbleibender Abgabenlast – die Nettolohn- und Gehaltssumme um knapp 49 Mrd. DM steigern. Wenn hiervon 12 vH gespart würden, so stünden für zusätzliche Konsumausgaben rund 43 Mrd. DM zur Verfügung. Bei einer Wertschöpfung von rund 100.000 DM pro Beschäftigten entspricht dies ca. 430.000 zusätzlichen und gesicherten Beschäftigten für 1995. Ein Effekt in ähnlicher Richtung wird 1996 durch die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums von 13.000 DM entstehen: Hierdurch werden die unteren Einkommensgruppen 48 Mrd. DM mehr Nettoeinkommen erhalten. Wenn die Steuerreform so gestaltet wird, daß die Maßnahmen, die zu Mehreinnahmen in Höhe der Mindereinnahmen führen, bei denen, die sie tragen, nämlich bei den einkommensstarken Gruppen, nicht zum Rückgang ihrer Konsumausgaben in gleicher Größenordnung führen, dann wird sie positive Beschäftigungswirkungen haben. Ihre Höhe würde bei einer Nettowirkung in Höhe von 50 vH der Konsumausgaben in der Größenordnung von 240.000 Arbeitsplätzen liegen. Dies ist erheblich mehr als nichts, aber angesichts von mehr als 7 Millionen fehlenden Arbeitsplätzen und einer registrierten Arbeitslosigkeit in Höhe von 3,7 Millionen Personen doch sehr wenig.

Der wichtigste Weg zur Steigerung der Beschäftigung ist *zweitens* nach wie vor – oder mehr denn je – die *Verkürzung der Arbeitszeit* pro Beschäftigten ohne eine entsprechende Senkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Schon die globalen Zahlen vermitteln eindrucksvolle Anhaltspunkte für die Größenordnungen, um die es hier geht. Ihre Verwirklichung erfordert freilich sehr differenzierte Konzepte, die die spezifischen Bedürfnisse der Beschäftigten und der Unternehmen zu berücksichtigen haben. Bei 31,4 Millionen unselbständig Beschäftigten in Deutschland würde eine Verkürzung der Arbeitszeit um 20 vH, auch wenn sie nur

zur Hälfte durch zusätzliche Neueinstellungen kompensiert würde, immerhin zu 3,14 Millionen neuen Arbeitsplätzen führen. Das entspricht 85 vH der im Jahre 1994 offiziell in Deutschland registrierten Arbeitslosen. Eine derartige Perspektive einschneidender Arbeitszeitverkürzung erweckt auf den ersten Blick den Eindruck unrealistischer Radikalität. Sie ist auch mit Sicherheit in einzelnen Bereichen weder umsetzbar noch wünschenswert (z.B. bei Teilzeitarbeit). Sie wirft auch die Frage auf, welche Kosten hierdurch entstehen und wer sie tragen soll. Denn natürlich ist eine schnelle Verkürzung der Arbeitszeit um ein Fünftel im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft nicht kostenneutral durchzuführen und auch für ArbeitnehmerInnen nicht zum Nulltarif zu haben. Es ist jedoch nicht gerechtfertigt, sich mit dem Hinweis auf untragbare Kosten vom Modell großer Arbeitszeitverkürzungen zu verabschieden bzw. sie mit radikalen Einkommenskürzungen für die Beschäftigten zu verbinden. Hiergegen sprechen vier Gründe:

- *Erstens* stehen steigenden Lohnkosten pro Arbeitsstunde auch – ohnehin stattfindende – Steigerungen der Arbeitsproduktivität gegenüber, so daß die Zunahme der Lohnstückkosten wesentlich geringer ausfällt als die der Stundenlöhne.

- *Zweitens* sinken die Stückkosten zusätzlich, wenn infolge der Lohnsteigerungen insgesamt die Nachfrage zunimmt. Diese Kostensenkung ist um so größer, je höher der Fixkostenanteil an der Produktion und je geringer die Kapazitätsauslastung der Wirtschaft vor der Arbeitszeitverkürzung waren.

- *Drittens* sollten auch Arbeitszeitverkürzungsmodelle denkbar und verhandelbar sein, bei denen der Lohnausgleich mit steigendem Einkommen gesenkt wird, so daß die Kostenbelastung der Unternehmen insgesamt geringer ausfällt.

- *Viertens* schließlich ist es sinnvoll, solche Betriebe und Unternehmen, für die steigende Lohnkosten bzw. Neueinstellungen tatsächlich existenzgefährdende Belastungen darstellen, in kontrollierter Weise und in zeitlich abnehmendem Umfang mit Lohnkostenzuschüssen zu unterstützen und insofern einen Teil der durch Arbeitszeitverkürzungen und Neueinstellungen entstandenen Kosten aus öffentlichen Mitteln zu übernehmen. Ein denkbares Instrument ist eine zeitlich befristete und räumlich begrenzte

Ausdehnung bekannter Lohnkostenzuschußprogramme der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Notwendigkeit von Lohnkostenzuschüssen stellt sich insbesondere für das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland, wenn dort die Arbeitszeit auf das Westniveau gesenkt wird. Bei einer Lohnsumme von ungefähr 40 Mrd. DM für das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland kostet ein zehnprozentiger Lohnkostenzuschuß etwa 4,0 Mrd. DM.

Drittens treten wir nach wie vor für ein umfangreiches *öffentliches Beschäftigungsprogramm* ein, dessen Höhe wir mit je 100 Mrd. DM pro Jahr für mindestens fünf Jahre veranschlagen. Dabei sollen die Mittel vor allem in drei Bereiche fließen:

- Zum einen sollen die Mittel für die öffentliche Förderung des *Wohnungsbaus* erheblich aufgestockt und soll der soziale Wohnungsbau ausgedehnt werden (20 Mrd. DM, 200.000 Arbeitsplätze).

- Zum anderen soll der ökologische Umbau des *Verkehrssektors* durch eine massive Unterstützung des ÖPNV sowie der Verbindung von Eisenbahn und Wasserstraßen, durch Hafenausbau und Güterverteilzentren unterstützt und beschleunigt werden (40 Mrd. DM, 400.000 Arbeitsplätze).

- Schließlich fordern wir, daß *neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor* auch in den Bereichen geschaffen werden, die gemeinhin als konsumtiv oder gar als unproduktiv bezeichnet werden, aber einen außerordentlich hohen Stellenwert für die konkrete Lebensqualität der Menschen haben. Der Bedarf hierfür ist weitgehend unstrittig, und der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften ist durch die Kürzungen in den vergangenen Jahren sehr viel größer geworden. Er macht sich in Krankenhäusern, Schulen und Hochschulen, in Kindergärten und Pflegeheimen, in Schwimmbädern, Sportplätzen und Theatern teilweise dramatisch bemerkbar. Es ist beispielsweise ein sofort abzustellender Skandal, daß der vom Bundesverfassungsgericht bestätigte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab 1996 an der mangelnden Mitfinanzierungsbereitschaft des Bundes zu scheitern droht. Es fehlen 600.000 Kindergartenplätze, für deren Bereitstellung 50.000 zusätzliche KindergärtnerInnen und 21 Mrd. DM an Baumaßnahmen erforderlich sind. Neue Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor schließen auch den Ausbau öffentlich zu finanzierender dezentraler Dienste wie

z.B. ambulanter Pflegedienste mit ein. Die Grundlage gesellschaftlicher Versorgung, die nicht über den Markt vermittelt wird, sondern weitgehend unabhängig von der Höhe des Einkommens der Menschen erfolgt, ist in den letzten Jahren erheblich durchlöchert worden. Das gefährdet nicht nur den vielgepriesenen sozialen Frieden (der ansonsten so gerne als wichtiger Standortfaktor der deutschen Wirtschaft angeführt wird), sondern verstößt auch gegen die grundlegenden Ansprüche einer Gesellschaft, in der es neben Markt und Konkurrenz immer noch den Anspruch auf Solidarität und Sozialstaatlichkeit gibt. Wir schlagen daher vor, das Personal in den öffentlichen Diensten – vor allem in den sozialen, den Bildungs- und Gesundheitsbereichen und insbesondere auf Landes- und Kommunalebene – in den nächsten drei Jahren um 10 vH, d.h. etwa um 400.000 Personen zu erhöhen, was rund 40 Mrd. DM pro Jahr kosten würde. Die entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität erfolgende schwerpunktmäßige Ansiedlung dieser zusätzlichen Arbeitsplätze auf den unteren Verwaltungsebenen erfordert allerdings auch die Bereitstellung entsprechender gesetzlicher Finanzierungsmöglichkeiten durch den Bund.

Insgesamt könnten also durch ein öffentliches Beschäftigungsprogramm in Höhe von 100 Mrd. DM etwa 1 Million zusätzlicher Arbeitsplätze direkt geschaffen werden. Die Konsumausgaben dieser neu Beschäftigten schaffen noch einmal weitere Arbeitsplätze. Wenn diese Multiplikatorwirkungen staatlicher Beschäftigungsprogramme über einen gewissen Zeitraum noch einmal die Hälfte der ersten Anstoßwirkung erreichen, kann die Zahl der neuen Arbeitsplätze sogar auf 1,5 Millionen steigen.

Da die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland nach wie vor im Durchschnitt fast doppelt so hoch ist wie im Westen und die industrielle Basis nach dem Währungsschock noch lange nicht rekonstruiert ist, fordern wir *viertens* ein *beschäftigungs- und industriepolitisches Sonderprogramm für Ostdeutschland*, für das der Bund weitere 20 Mrd. DM (davon 4 Mrd. DM für Lohnkostenzuschüsse) zur Verfügung stellen sollte. Ein solches Programm sollte in seinen sektoralen und regionalen Strukturen im wesentlichen auf der jeweiligen Länderebene konzipiert und koordiniert werden, und dort zwischen VertreterInnen der Länder, der Arbeitgeberverbän-

de und Gewerkschaften sowie der Industrie- und Handelskammern abgestimmt werden. Das Programm sollte auch die über 60 von der Treuhand-Anstalt hinterlassenen noch nicht privatisierten Unternehmen umfassen, deren industrie- und regionalpolitische Bedeutung nach wie vor sehr groß ist. Schließlich bedarf es der finanziellen Absicherung einer Auffanglinie für die überstürzt privatisierten Unternehmen, die nicht überleben bzw. ihre Investitions- und Arbeitsplatzzusagen nicht einhalten können. Das Ziel der Industriepolitik in Ostdeutschland ist eine innovative und ökologische Reindustrialisierung, eine weitere Stärkung ostdeutscher Unternehmen auf den regionalen Märkten, der Wiederaufbau von Marktpositionen in den benachbarten osteuropäischen Ländern Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn. Ein stärkerer regionaler Verbund dieser Gebiete würde einerseits die geplante Einbeziehung Osteuropas in die EU voranbringen, zweitens der aus ökologischen Gründen wünschenswerten stärkeren Regionalisierung der Wirtschaft entsprechen und drittens spezifische Stärken der Qualifikation in den neuen Bundesländern nutzen und weiterentwickeln. Neben den als Ausgleich für Arbeitszeitverkürzungen bei vollem Lohnausgleich konzipierten Lohnkostenzuschüssen sollten die Instrumente und Mittel der Beschäftigungs- und Industriepolitik in Ostdeutschland insbesondere auf die Stärkung der Eigenkapitalbasis, die besondere Förderung von Forschung und Entwicklung, von innovativen Betrieben, von Aus- und Neugründungen und auf den industriellen und handwerklichen Mittelstand gerichtet werden. Hier gibt es bereits eine Reihe von Ansätzen und erhebliche Mittel auch von Seiten der EU.

Fünftens schließlich sollte die *Arbeitsmarktpolitik* nicht weiter demontiert, sondern konsolidiert und ausgebaut werden. Im Jahre 1992 wäre die Zahl der Arbeitslosen in Deutschland ohne Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik um 81 vH (Westdeutschland 32 vH, Ostdeutschland 156 vH) höher gewesen. 1994 waren die entsprechenden Zahlen für die Entlastung des Arbeitsmarktes auf 49 vH für Gesamtdeutschland (Westen 22,7 vH, Osten 111,5 vH) zurückgegangen. Wenn das Niveau arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von 1992 auch 1994 durchgehalten worden wäre, hätten dadurch allein 600.000 Menschen einen – wenn auch

befristeten – Arbeitsplatz erhalten. Eine Rückkehr zu mindestens diesem alten Niveau ist also dringend geboten. Dabei sollte allerdings darauf geachtet werden, daß es sich bei den Maßnahmen nicht um kompensierenden und billigeren Ersatz von Stellen handelt, die eigentlich für Regelarbeiten im öffentlichen Dienst erforderlich sind, aber aus Geldmangel abgebaut wurden. Den für diese Maßnahmen aufzuwendenden Mitteln in Höhe von rund 10 Mrd. DM stehen zum Teil die Einsparungen an Arbeitslosenunterstützung gegenüber, die andernfalls zu zahlen wären. Soweit die Maßnahmen den Arbeitslosen einen Weg zu einem regulären Arbeitsplatz öffnen, führen sie auch zu zusätzlichen Einnahmen und Ausgabenentlastungen der Bundesanstalt für Arbeit. Aber auch dann, wenn die TeilnehmerInnen an Maßnahmen anschließend keinen regulären Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt finden, werden dadurch berufliche Dequalifizierung und gesellschaftliche Isolierung vermieden oder zumindest vermindert. Insofern ist die Finanzierung von sinnvoller Arbeit – vielfach in Verbindung mit regionalen und sozialen Entwicklungsprogrammen – auf jeden Fall besser als die Finanzierung von Arbeitslosigkeit, deren unproduktiver und zerstörerischer Charakter unübersehbar ist.

Auch die Gründung und Arbeit von *Beschäftigungsgesellschaften*, bei denen es sich um eine Zwischenform zwischen Arbeitsmarktpolitik und regulärer Beschäftigung im öffentlichen Sektor handelt, sollte verstärkt gefördert werden. Da auch bei zügiger Inangriffnahme und erfolgreicher Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen in mittlerer Frist immer noch Millionen von Arbeitsplätzen fehlen würden, ist es außerordentlich wichtig, den hiervon Betroffenen Auffang-, Qualifizierungs-, Beschäftigungs- und Kommunikationsmöglichkeiten zu schaffen, die sie vor den zunehmend irreparabel werdenden Schäden einer länger dauernden Arbeitslosigkeit bewahren. Derartige Beschäftigungsgesellschaften sind Ende der achtziger Jahre vereinzelt in Städten und Ländern der alten Bundesrepublik eingerichtet worden, gelangten jedoch ab 1991 vor allem in Ostdeutschland zu einer breiteren Entfaltung und Weiterentwicklung. Sie haben dort den Zusammenbruch des Arbeitsmarktes zwar nicht verhindern und werden auch in Zukunft seinen dringend notwendigen Wiederaufbau nicht ersetzen kön-

nen, aber doch in zahlreichen Fällen wichtige ökonomische und soziale Funktionen erfüllt und die Isolierung der Betroffenen verhindert. Mittlerweile gibt es in Ostdeutschland ein weitgespanntes Netz sehr verschiedenartiger Beschäftigungs-, Qualifizierungs- und Strukturgesellschaften, die als Bindeglied zwischen der regionalen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsstrukturpolitik wirken können. Sie werden teilweise durch branchen- oder regionalbezogene Trägergesellschaften beraten, koordiniert und finanziell gefördert, an denen öffentliche Stellen, Arbeitgeber, Gewerkschaften, Industrie- und Handelskammern und WissenschaftlerInnen beteiligt sind. Die Finanzierung erfolgt aus der Bündelung von Mitteln aus den unterschiedlichsten Quellen – aus Sozialplan- und weiteren Finanzmitteln von Unternehmen, Kommunal- und Landesmitteln zur regionalen Wirtschaftsförderung, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, Bundeszuschüssen und Mitteln des Sozial- und/oder des Regionalfonds der EU. Auch für Westdeutschland werden derartige Beschäftigungsgesellschaften als mögliche Schaniere zwischen Betrieb und Region eine wachsende Bedeutung erhalten: Sie können von Arbeitsplatzabbau in Unternehmen Betroffenen eine Auffangposition bieten, ihre Weiterqualifikation fördern und zu ihrer sozialen Absicherung beitragen.

Zur Finanzierung

Die hier vorgeschlagenen beschäftigungspolitischen Maßnahmen kosten pro Jahr 130 Mrd. DM (Beschäftigungsprogramm: 100 Mrd. DM, Sonderprogramm für Ostdeutschland: 20 Mrd. DM; Ausbau der Arbeitsmarktpolitik: 10 Mrd. DM). Wenn sie erfolgreich sind, können durch sie rund 2 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden, d.h. rund 6 vH mehr Erwerbstätige als 1994 in Deutschland beschäftigt waren. Hierdurch würden die öffentlichen Haushalte beträchtlich entlastet. Der Zuschuß des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit und die Aufwendungen des Bundes für die Arbeitslosenhilfe könnten um insgesamt ca. 10 Mrd. DM verringert werden, die Einnahmen aus der Lohn- und Einkommensteuer würden

um rund 20 Mrd. DM steigen. Hierdurch würde sich der Finanzierungsbedarf auf 100 Mrd. DM. vermindern.

Zur *Finanzierung* der vorgeschlagenen Maßnahmen verweisen wir auf unsere schon mehrfach gemachten Vorschläge, die auch heute nichts an Sinnhaftigkeit und Praktikabilität eingebüßt haben. Es handelt sich im einzelnen um

- Umstrukturierung der *Staatsausgaben* vor allem durch eine weitere Rückführung des Rüstungshaushalts;

- Abbau von *Subventionen*, die ökonomisch nicht gerechtfertigt sind, sowie eine zeitliche Befristung neuer Subventionen und deren degressive Gestaltung;

- Verbesserung des *Steuereinzugs* und Bekämpfung der *Wirtschaftskriminalität*, insbesondere die Ersetzung des derzeit geltenden Zinssteuerabschlags zugunsten einer Sicherung der vollen Besteuerung der Einkünfte aus Geldvermögen durch die Einführung von Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter (Aufhebung des § 30 Abgabenordnung);

- Einführung einer *Arbeitsmarktabgabe* für Beamte und Selbständige sowie für Besserverdienende über die bisherige Beitragsbemessungsgrenze für Sozialabgaben hinaus;

- Umbau des ab dem 1.1.1995 in Kraft getretenen Solidaritätszuschlags in eine *Ergänzungsabgabe* auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld mit einem von 7,5 vH auf 10 vH erhöhten Abgabesatz sowie Freigrenzen bei der Einkommensteuer (50.000 DM/100.000 DM für Ledige/Verheiratete);

- Erhebung einer auf fünf Jahre befristeten *Investitionsabgabe* der gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands zur Finanzierung von Maßnahmen zum Aufbau und zur Sanierung des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks in Ostdeutschland mit der Möglichkeit der Verrechenbarkeit mit entsprechenden Ausgaben für Sachinvestitionen und Beteiligungen an Investitionsfonds in Ostdeutschland;

- Auflage einer *Anleihe mit Zeichnungspflicht* für Banken, Bausparkassen, Investmentfonds und Versicherungen mit einer Minimalverzinsung in der Höhe der Geldentwertungsrate und der Verpflichtung, nach fünf Jahren schrittweise die Tilgung vorzunehmen;

- Beitrag zum sozialen Lastenausgleich durch eine auf fünf Jah-

re verteilte Abgabe auf das Geldvermögen (bezogen auf einen fixierten Stichtag) unter Berücksichtigung von Freigrenzen für Besitzer niedriger Geldvermögen;

– schrittweise Angleichung der Einheits- an die Verkehrswerte bei der Bemessung der Steuern auf Grund und Boden unter Berücksichtigung von Freigrenzen für einkommensschwache Hauseigentümer.

Die folgende Tabelle weist den einzelnen Instrumenten die vorsichtig geschätzten Finanzwirkungen zu.

| | | Mrd. DM |
|--------|---|------------|
| I. | Minderausgaben durch Subventionsabbau | 10 |
| | Kürzung des Rüstungshaushaltes | 5 |
| | Summe Minderausgaben | 15 |
| II. | Mehreinnahmen durch | |
| | Verbesserung des Steuereinzuges | 15 |
| | Arbeitsmarktabgabe | 10 |
| | Ergänzungsabgabe (Änderung des Solidaritätszuschlags ab 1995)* | 4 |
| | Investitionshilfeabgabe der gewerblichen Wirtschaft | 15 |
| | Anleihe mit Zeichnungspflicht | 15 |
| | Abgabe auf das Geldvermögen („sozialer Lastenausgleich“) | 10 |
| | Schrittweise Anpassung der Einheits- an die Verkehrswerte von Grund und Boden | 20 |
| | Summe Mehreinnahmen | 89 |
| I + II | Minderausgaben und Mehreinnahmen | 104 |

* netto; Mehreinnahmen gegenüber dem ab 1995 veranschlagten Beitrag aus dem Solidaritätszuschlag

Da abzusehen ist, daß sich die Mehreinnahmen nicht auf einen Schlag, sondern nur schrittweise realisieren lassen, ist es erforderlich und sinnvoll, die bis dahin anfallenden Finanzierungslücken durch öffentliche Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Hierdurch würden brachliegende menschliche Produktivkräfte und Produktionsmittel aktiviert und ökonomische Aktivitäten in Gang gesetzt, aus deren Erträgen dann Bedienung und Rückzahlung der Schulden geleistet werden können.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '95 wurde bis zum 27.3.1995 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

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

Udo Abelmann, GS, Düsseldorf
 Udo Achten, Düsseldorf
 Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock
 Prof. Dr. Marek Adamiec, Lodz
 Hans-Henning Adler, Oldenburg
 Andrea Adrian, WA, Bremen
 Michael Ahlmann-Eltze, BR, Bremen
 Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen
 Detlef Ahting, GS, Braunschweig
 Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
 Gabriele Ansuhn, GS, Hamburg
 Dr. Werner Anton, WA, Merseburg
 Lutz Apel, WA, Bremen
 Horst Arenz, WA, Essen
 Hilde Arndt-Burglin, PRV, Gelsenkirchen
 Dr. Helmut Arnold, Frankfurt
 Peter Artzen, GS, Wehrheim
 Sylvia Artzen, GS, Wehrheim
 Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld
 Andreas Bach, Dortmund
 Erich Bach, GS, Frankfurt
 Heino Bade, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Kurt Bader, Lüdershagen
 Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR, Düsseldorf
 Manfred Balder, GS, Wiesbaden

Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf
 Ulrich Bartetzko, GF, Hannover
 Klaus Barthel, MdB, Kochel
 Dr. Walter Baumann, Bad Vilbel
 Peter Baumeister, PR, Peine
 Hans Baur, GS, Friedrichshafen
 Herbert Bayer, GS, Frankfurt
 Wolfgang Bayer, WA, Bonn
 Andrea Becker, Witten
 Steffen Becker, Darmstadt
 Karin Beckmann, WA, Hannover
 Peter Behr, GS, Mönchengladbach
 Christoph Behrendorf, GF, Lehrte
 Petra Beil-Borchers, GS, Hattingen
 Dr. Theodor W. Beine, PRV, Isselburg
 Hartmut Belitz, GF, Hannover
 Günter Bell, Köln
 Norbert Berentz, BRV, Bonn
 Christian Berger, GF, Dortmund
 Thomas Bergmann, BRV, Langenberg
 Michael Bergstreser, GS, Hamburg
 Brigitte Bernhard, GS, Lübbecke
 Sabine Beutert, Köln
 Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
 Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt

Frank Biesinger, Hechingen
 Monika Bietz, Nieder-Olm
 Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
 Norbert Birkwald, GS, Mörfelden-Walldorf
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
 Dr. Reinhard Bispinck-Hellmich, WR, Düsseldorf
 Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS, Stuttgart
 Dirk Blotevogel, GF, Bonn
 Prof. Dr. Gerhard Bodenstein, Duisburg
 Alwin Boekhoff, GS, Oldenburg
 Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
 Norbert Bömer, BRV, Dortmund
 Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig
 Dr. Burchard Bösche, GS, Hamburg
 Manfred Böttcher, GS, Hannover
 Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Northeim/Hückelheim
 Manfred Bohle, Düsseldorf
 Ulrike Bohnenkamp, Langwedel
 Dieter Boigk, GS, Weimar
 Heike Boller, Saulheim
 Dr. Heinz-J. Bontrup, WA, Isernhagen
 Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
 Manfred Bork, GS, Freiberg
 Prof. Dr. Gerhard Bosch, Dortmund
 Elke Brachmann, Wiesbaden
 Monika Brandt, GS, Dortmund
 Dr. Lutz Brangsch, Berlin
 Sonja Brauers, Plön
 Dr. Bernhard Braun, WA, Dortmund
 Prof. Dr. Karl-Heinz Braun, Magdeburg
 Hans-Erich Bremes, Hamm

Hiltrud Breyer, MdEP, Mandelbachtal
 Prof. Dr. Ulrich Briefs, Paris
 Gerd Brücker, GS, Erfurt
 Stephan Brückl, WA, Augsburg
 Peter Brückner-Bozetti, Bremen
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS, Nordhorn
 Michael Buchner, Hamburg
 Georg Büchner, Frankfurt
 Julika Bürgin, Erfurt
 Andreas Bürkle, Hechthausen
 Martin Buhl, PR, Lüdenscheid
 Dr. Udo Bullmann, WA, Pohlheim
 Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen
 Dr. Manfred Busch, MdL, Düsseldorf
 Klaus Busch, GS, Bremen
 Prof. Dr. Christoph Butterwegge, Bremen
 Jörg Cezanne, Walldorf
 Peter-Martin Cox, GS, Idstein
 Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
 Ilona Dammköhler, GS, Stuttgart
 Adelheid Danielowski, Hannover
 Manfred Degen, GS, Osnabrück
 Gerhard Dehling, Sulzbach-Rosenberg
 Dr. Judith Dellheim, Berlin
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Dr. Regine Deschle, Rostock
 Walter Deterding, GF, Hannover
 Dr. Hans Diefenbacher, WR, Mannheim
 Andreas Diers, Bremen
 Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle
 Berthold Dietz, Pohlheim
 Frauke Dittmann, GF, Bad Oldesloe
 Klaus-Peter Dittmar, GS, Wuppertal

Martina Ditzell, GS, Northeim
 Bernd Dörfner, GS, Bad Kissingen
 Jens Dörschel, Braunschweig
 Florian Dohmen, WA, Viersen
 Hans-Peter Dohmen, Grevenbroich
 Dr. Ulrich Dolata, Bremen
 Heinz-Peter Domjahn, GS, Thallwitz
 Werner Dreibus, GS, Biebergemünd
 Kurt Drommler, GS, Hückelhoven
 Rolf Düber, GS, Erfurt
 Dietmar Düe, WA, Kassel
 Hubert Dünneheimer, GS,
 Sprockhövel
 Jürgen Dupper, Passau
 Georg Dybe, Berlin

Angelika Ebeling, GF, Hannover
 Claudia Eberhard, Hannover
 Roman Eberle, GS, Dortmund
 Raimund Echterhoff, Wuppertal
 Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Gerhard Endres, Baldham
 Dieter Engel, GF, Wiesbaden
 Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
 Harald Esker, GS, Oldenburg
 Prof. Dr. Josef Esser, Frankfurt
 Norbert Ewald, Frankfurt

Walter Fabian, GF, Hannover
 Reinhold Falta, BR,
 Stadecken-Elsheim
 Veronika Faust, Dortmund
 Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg
 Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
 Bärbel Feltrini, GS, Frankfurt
 Dr. Angela Fiedler, WA, Berlin
 Harald Fiedler, GS, Friedrichsdorf
 Josef Filipppek, PR, Lüdenscheid
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm

Ruth Fischer-Pusch, GS,
 Bad Überkingen
 Helmut Fleischer-Brachmann,
 Wiesbaden
 Thomas Forth, Duisburg
 Uwe Foullong, GS, Neuss
 Michael Frank, GS, Hildesheim
 Günter Frech, GF, Hamburg
 Otfried Frenzel, BRV, Chemnitz
 Dr. Petra Frerichs, Köln
 Dr. Wolfram Friedersdorff, Berlin
 Klaus Friedrich, Würzburg
 Dr. Folker Fröbel, GF, Seestermühle
 Peter Fuchs, Hamburg
 Kurt Fussangel, Schwanewede

Ullrich Galle, Mainz
 Thomas Gauger, GS, Krefeld
 Elmar Gayk, Hannover
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm
 Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg
 Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
 Hagen
 Swidbert Gerken, GF, Hannover
 Gerhard Gerlach, GS, Düsseldorf
 Dr. Petra Getfert, WA, Bielefeld
 Werner Gierschke, GS, Erfurt
 Herbert Gissel, GS, Frankfurt
 Dr. Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt,
 Hamburg
 Arno Gottschalk, WA, Bremen
 Dr. Peter Grabley, Berlin
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Berlin
 Prof. Dr. Norbert Greinacher,
 Tübingen
 Stefan Gress, Bremen
 Günther Griesel, Quickborn
 Herbert Grimberg, GS, Hamburg

Herbert Grimm, GF, Dortmund
 Kay-Brita Gröting, Herdecke
 Edith Gross, WA, Bremen
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
 Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
 Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld
 Edeltraut Grund, GS, Eltville
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle

Klaus Hachenberg, Hannover
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
 Helmut Hahne, Hannover
 Renate Hakvoort, Duisburg
 Roland Hamel, Bremen
 Michael Hartwig, Hamburg
 Rosmarie Hasenkox, GF, Wuppertal
 Wolfgang Haupt, GS, Renningen
 Rudolf Hausmann, GS, Reutlingen
 Dr. Gert Hautsch, BRV, Frankfurt
 Lothar Havemann, WA, Bremen
 Karl-Heinz Heer, Ludwigshafen
 Micha Heilmann, GS, Hamburg
 Stefan Heimlich, GS, Utzberg
 Eckhard Hein, WA, Berlin
 Rainer Heinrich, GS, Berlin
 Christoph Heintzmann,
 Braunschweig
 Christian Heinz, GF, Mainz
 Horst Heinz, GF, Mainz
 Markus Heißler, Duisburg
 Julius Heller, Tübingen
 Jürgen Hennemann, BRV, Ebern
 Dr. Detlef Hensche, GS, Waiblingen
 Dr. Frank W. Hensley, WA,
 Dossenheim
 Karl-Heinz Heppner, Bremen
 Thomas Herbing, GS, Magdeburg
 Michael Hermund, GS, Bochum
 Dr. Peter Herrmann, Achim

Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
 Dr. Horst Hesse, Leipzig
 Hermann Hibbeler, PRV, Lage
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Frank Hiebert, Saarbrücken
 Sandra Hildebrandt, Berlin
 Antje Hinrichs, BR, Friedrichshafen
 Rolf Hinsche, GF, Husum
 Nicolaus Hintloglou, GS, Düsseldorf
 Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig
 Christian Höhn, BR, München
 Klaus Hoenen, Braunschweig
 Heinz-Rudolf Hönings, Köln
 Martin von Hören, Köln
 Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
 Bernhard Hoffmann, BRV,
 Eppelheim
 Joachim Hoffmann, GF, Münster
 Reiner Hofmann, Gründau
 Heinz-Gerd Hofschien, WA, Bremen
 Helmut Holtmann, Bremen
 Ralf Holzer, BRV, Hamburg
 Rolf Homeyer, BRV, Hannover
 Andreas Hoppe, Dortmund
 Hella Hoppe, Aachen
 Roland Hornauer, PRV, Erlangen
 Max Huber, GS, Maxhütte-Haidorf
 Ulrich Huber, BR, Heidenheim
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Bremen
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
 Pohlheim

Tamer Ilbuga, Hamburg
 Bodo Irrek, GS, Radebeul
 Christian Iwanowski, Essen
 Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Konrad Jäger, GS, Gießen
 Michael Jäkel, GS, Köln

Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
 Johannes Jakob, GS, Lingen
 Christoph Jetter, GS, Darmstadt
 Sabine Jückstock, GS, Reutlingen
 Dr. Uwe Jürgenhake, WA, Dortmund
 Dr. Heiner Jüttner, Langerwehe
 Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
 Kalle Jung, PRV, Freiburg
 Robert Jung, GS, München
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
 Hildegard Kaluza, Bremen
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin
 Harald Kampffmeyer, Berlin
 Irmtraud Kannen, Cloppenburg
 Dr. Robert Kappel, WA, Bremen
 Dr. Robert Katzenstein, Berlin
 Manfred Kays, Braunschweig
 Hans-Steffen Kerth, WA, Bonn
 Gisela Kessler, GS, Stuttgart
 Christoph Keussen, Krefeld
 Dr. Thomas Kieselbach, Bremen
 Hans Kirchgässner, BR,
 Friedrichshafen
 Ralph Kirsten, GF, Rostock
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Peter Kleemann, Löhnberg
 Bernhard Klein, Hamburg
 Wilfried Klein, Bonn
 Prof. Dr. Alfred Kleinknecht,
 Amsterdam
 Pat Klinis, GF, Heidelberg
 Hans Klinker, GS, Bamberg
 Alfred Klose, GS, Hannover
 Dr. Johannes Klotz, Bremervörde
 Dieter Knauß, GS, Waiblingen
 Werner Kneuer, GS, Passau
 Detlev Knocke, WA, Bonn

Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
 Stefanie Knoch, WA, Mainz
 Paul Köhler, GS, Münzenberg
 Prof. Dr. Fritz Köhler, Rostock
 Margit Köppen, GS, Köln
 Manfred Körber, Herzogenrath
 Dietmar Köster, Wetter
 Jörg Köther, Springe
 Nanna Kokumann, Alfdorf
 Harald Kolbe, GS, Hannover
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Norbert Koprek, GS, Hameln
 Prof. Dr. Reinhold Kowalski, Berlin
 Ralf Krämer, Dortmund
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Hans-Peter Krebs, Frankfurt
 Petra Kreinecker, Wien
 Jutta Krellmann, GS, Brünninghausen
 Dr. Uwe Kremer, WA, Dortmund
 Peter Kremer, WA, Dortmund
 Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen
 Ulrike Kröger, GS, Bremen
 Ulrich Kröpke, GS, Bielefeld
 Dr. Stephan Krüger, Berlin
 Heinrich Krüger, Berlin
 Lothar Krüger, Erfurt
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
 Dr. Sabine J. Kryszon, WA, Berlin
 Jürgen Kubig, GF, Lübeck
 Werner Kubitza, GS, Salzgitter
 Michael Kuehn, Münster
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin
 Eike Kühne, GS, Detmold
 Prof. Dr. Peter Kühne, Dortmund
 Marianne Kugler-Wendt, GS,
 Heilbronn
 Joachim Kuhnke, BR, Düsseldorf
 Peter Kurbjuweit, GS, Hameln
 Wilfried Kurtzke, Bremen

Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel
 Michael Kutner, Wiesbaden
 Dr. Eberhard Langer, MdL, Chemnitz
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, GS, Lehrte
 Dr. Steffen Lehndorff, WA, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Dresden
 Bruno Leidenberger, Hamburg
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen
 Rolf Lemm, GS, Düsseldorf
 Günter Lenz, BR, Wedemark
 Detmar Leo, MdBB, Bremen
 Marion Leonhardt, GS, Utzberg
 Manfred Lesch, Frankfurt
 Hans Liersch, Münster
 Hartmut Limbeck, GS, Essen
 Hartmut Lind, Bad Münster
 Godela Linde, GS, Marburg
 Axel Lindenlaub, GS, Altbach
 Hauke Lippert, Bargteheide
 Gerd Lobodda, GS, Nürnberg
 Sabine Lorenz, Lemgo
 Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen
 Angelo Lucifero, GS, Erfurt
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf
 Sibylle Lust, GS, München
 Barbara Lux, WA, Braunschweig

Brigitte Maas, Berlin
 Wolf Mache, GS, Meerbusch
 Johanna Madrasch, Berlin
 Karl Mai, Halle
 Prof. Dr. Friederike Maier, Berlin
 Gerd Mankowski, GS, Flensburg
 Heike Marker-Sträter, GF,
 Recklinghausen
 Peter Marquard, Köln
 Heinz Martens, GS, Marburg
 Markus Marterbauer, WA, Wien

Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Christel Mathes, Offenbach
 Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Bremen
 Margitta Matthies, WA, Hamburg
 Hartmut Meine, GS, Hannover
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA,
 Berlin
 Ortrun Meißner, Berlin
 Rainer Mempel, Duisburg
 Holger Menze, GS, Hannover
 Helmut Menzel, GS, München
 Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf
 Rainer Metke, GS, Harsleben
 Thomas Meyer-Fries, Germering
 Jörg Miehe, Göttingen
 Armin Mittelstädt, WR, Bremen
 Rainer Moeckel, BR, Hamburg
 Franz-Josef Möllenberg, Rellingen
 Peter Mogga, GS, Stolberg
 Annegret Mohr, Bonn
 Michael Müller, MdB, Düsseldorf
 Prof. Dr. Eva Müller, Taucha
 Prof. Dr. Gerhard Müller, Taucha
 Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz
 Charles Mündler, GS, Berlin
 Rolf Münster, WA, Aachen

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Andrea Nahles, Mainz
 Martin Nees, GS, Radebeul
 Ingrid Neese, Lage
 Hans-Georg Nelles, BRV, Düsseldorf
 Arno Netzbandt, Dortmund
 Bernd Neubacher, BR, Lübeck
 Reinhard Neubauer, Göttingen
 Karl Neubert, Steinheim
 Roland Neuhaus, Kiel
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
 Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim
 Felicitas Nick, GS, Göttingen

Gerd Nickel, GS, Zirndorf
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen
 Axel Nolte, BR, Alzenau
 Dr. Dirk Nolte, WR, Ratingen
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin

Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal
 Volker Offermann, WA, Neuss
 Bernd-Michael Ohms, Bremen
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell

Holger Paetow, WA, Hamburg
 Heinz Paul, GS, Nürnberg
 Fritz Peckedrath, Lage
 Prof. Peter Peschel, Essen
 Dr. Gabriele Peter, GF, Hamburg
 Horst Peter, Kassel
 Axel Peters, GS, Hamburg
 Ulrich Petri-Klar, GS, Stuttgart
 Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt
 Guntram Pfahl, Rostock
 Walter Pfau, Ludwigsau
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
 Werner Pfennig, GS, Stuttgart
 Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
 Klaus Pickert, Gütersloh
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt
 Matthias Pippert, WA, Oldenburg
 Dieter Plehwe, Marburg
 Achim Plener, Wuppertal
 Bernhard Pollmeyer, Bremen
 Wolfgang Polt, WA, Wien
 Uschi Prahm, Oldenburg
 Gisa Prentkowski-Freitag, GS, Düsseldorf
 Dr. Klaus Priester, Frankfurt
 Martin Prinz, Hagen
 Dr. Helga Purgand, WA, Berlin

Erhard Pusch, GS, Bad Überkingen

Gunter Quaßer, WA, Aachen

Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen
 Winfried Radermacher, GS, Aachen
 Petra Radeschnig, Wien
 Wolfgang Räsche, GS, Coppenbrügge
 Bodo Ramelow, GF, Erfurt
 Jens Rannenberger, Magdeburg
 Prof. Winfried Raske, Berlin
 Ralf Redeker, BR, Bielefeld
 Ulla Regenhart, WA, Berlin
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Andrea Reimann, WA, Berlin
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
 Michael Reimann, Berlin
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
 Dieter Reinken, GS, Bremen
 Jörg Reitzig, Hamburg
 Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Detmold
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen
 Dr. Gerhard Richter, Neubiberg
 Ursula Richter, Neubiberg
 Wolfgang Riedemann, Münster
 Anne Rieger, GS, Stuttgart
 Frank Riegler, GS, Erlangen
 Monika Rietze, Hannover
 Dr. Rainer Rilling, WA, Marburg
 Fritz Rische, Düsseldorf
 Dr. Charles Roberts, Dachau
 Bernd Rode, GS, Augsburg
 Inés M. Rodriguez-Döring, Hamburg
 Gregor Rölke, GS, Hattingen
 Hermann Römer, Bad-Nauheim
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen
 Almut Rosien, Hannover
 Peter Rothbart, Seelze

Holger Rottmann, GS, Rüthen
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf
 Andrea Ruby, Köln
 Dr. Karsten Rudolph, WA, Wetter
 Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel
 Hajo Rübsam, GS, Homberg
 Dr. Harald Rübner, Dortmund
 Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Günter Sanné, Eschborn
 Dr. Thomas Sauer, WA, München
 Thomas Sauer, Ahrensburg
 Günther Sauter, Stuttgart
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen
 Günther Schachner, GS, Peiting
 Remo Schardt, GS, Aschaffenburg
 Gerald Scheidler, Altenstadt
 Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA, Hamburg
 Dr. Andreas Schikora, Berlin
 Michael Schlecht, GS, Stuttgart
 Walter Schlottau, WA, Berlin
 Dr. Rolf Schmachtenberg, Berlin
 Silvia Schmid, Berlin
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Ingo Schmidt, WA, Gleichen
 Nikolaus Schmidt, GS, Frankfurt
 Norbert Schmidt, BRV, Salzgitter
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Martin Schmidt-Zimmermann, Braunschweig
 Peter Schmitt, GS, München
 Horst Schmitthenner, GF, Niedernhausen
 Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS, Limburg
 Eberhard Schneider, GF, Bruchsal
 Gerhard Schneider, GS, Ellwangen

Günter Schneider, Unna
 Dr. Wolfgang Schober, Bremen
 Wolfgang Schöll, GS, Steinenbronn
 Wilhelm Schönfeld, Oldenburg
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf
 Dr. Ursula Schröter, WA, Berlin
 Bernd Schüngel, WA, Berlin
 Dr. Bernd Schütt, WA, Friedrichsdorf
 Klemens Schütters, GS, Wiesbaden
 Hubert Schütz, GS, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg
 Hans-Peter Schulz, GF, Wuppertal
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
 Christel Schwab, Karlsruhe
 Helmuth W. Schwarz, Willich
 Marcus Schwarzbach, BR, Kassel
 Helga Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Dagmar Selzner, BR, Bochum
 Peter Seßner, BRV, Wiesbaden
 Petra Sibum, Herne
 Detlev Siedersleben, WA, Berlin
 Reinhold A. Siegers, BRV, Mönchengladbach
 Carsten Sieling, WA, Bremen
 Fritz Simon, GS, Bielefeld
 Jutta Simon, Bielefeld
 Ralf Sitte, WR, Köln
 Gert Söhnlein, GS, Kist
 Dr. Angelina Sörgel, WR, Bremen
 Mathias Sommerfeld, GS, München
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg

Siegfried Soth, Essen
 Hans-Peter Speiser, WA, Bremen
 Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf
 Heiko Spieker, Neustadt
 Hermann Spieker, GS, Groß Trebbow
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Frank Spieth, GS, Erfurt
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Dr. Thomas Steg, Adenbüttel
 Prof. Dr. Klaus Steinitz, Berlin
 Brigitte Stolz-Willig, WR, Düsseldorf
 Dr. Detlev Sträter, WA, München
 Manfred Sträter, GS, Recklinghausen
 Andreas Strauch, WA, Hannover
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS,
 Rüsselsheim
 Dr. Peter Strutyński, WA, Kassel
 Klaus Stürmann, BRV, Hamburg
 Peter Stutz, GS, Oldenburg
 Alexander Sühlo, WA, Berlin
 Ortwin Swiderski, GS, Dülmen
 Prof. Dr. György Szell, Osnabrück

 Frank Teichmüller, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Karlheinz Tews, Hamburg
 Erika Thiel, BRV, Stuhr
 Helmut Thiel, Lüdenscheid
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke,
 Leipzig
 Jürgen Thiem, GF, Amberg
 Michael Tiemens, Eppstein
 Prof. Dr. Willi Timmermann,
 Neukirchen
 Genia Timm-Krausz, Hamburg
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig
 Klaus Trautwein, Wetzlar
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Gröbzig

Dr. Axel Troost, Bremen
 Dr. Annegret Tügel, WA, Berlin

 Manfred Ullrich, GS, Dortmund
 Detlef Umbach, Hamburg
 Hans-Jürgen Urban, GS, Frankfurt

 Kurt Vittinghoff, MdEP,
 Bad Kreuznach
 Dr. Alexander Voegelé, Berlin
 Alfred Voges, BR, Steinfurt
 Willi Vogt, GS, Bielefeld
 Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg
 Ludger Volmer, MdB, Bonn
 Günter Volz, GF, Schwäbisch Hall
 Dr. Günter Vornholz, Hannover
 Andreas de Vries, BR, Hannover
 Hans de Vries, Seelze
 Jan de Vries, GS, Hannover
 Reinhard van Vugt, Siegbach

 Anno Wagner, BRV, Köln
 Dr. Alexandra Wagner, WR,
 Düsseldorf
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
 Dr. Dieter Walter, WA, Strausberg
 Rolf Walther, GS, Brüssel
 Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin
 Wilhelm Warner, WA, Hannover
 Dr. Hans Watzek, Berlin
 Dr. Roberta Weber, Idstein
 Dr. Ulrich Weber, Lünen
 Herbert Weber, GS, Dresden
 Gabi Weberbauer, GS, Zentern
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, GS, Frankfurt
 Ralf Weggenmann, Frankfurt
 Dr. Bettina Wegner-Reimers, Berlin

Manfred Weiß, GF,
 Sulzbach-Rosenberg
 Dr. Marianne Welteke, Hungen
 Michael Wendl, GS, München
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Uwe Westerheide, BR, Gaiberg
 Christian Wetekam, Gießen
 Karl-Peter Wettstein, MdL,
 Plankstadt
 Jörg Wiebking, Bad Nenndorf
 Hans-Joachim Wiedorn, Lingen
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Angelika Wiese, GS, Düsseldorf
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen
 Frank Wilhelmy, Bad Münster
 Gerd Will, GS, Nordhorn
 Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden
 Georg Wißmeier, Hamburg
 Uwe Witt, GS, Lübeck
 Klaus und Marion Wittkowski,
 Gelsenkirchen
 Herbert Wöhrl, BR, Abensberg
 Dr. Frieder Otto Wolf, MdEP, Berlin

Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund
 Jürgen Wolf, Magdeburg
 Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
 Volker Wulf, WA, Bonn
 Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

 Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen
 Jutta Zartner, Lage
 Burkhard Zastrow, Berlin
 Margrit Zauner, Berlin
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen
 Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
 Philip Zeschmann, Trier
 Helga Ziegert, GS, Bremen
 Aline Zieher, GS, Hamburg
 Wolfgang Ziller, GS, Rülzheim
 Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
 Jörg Zimmermann, GS, Erfurt
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
 Gunnar Zirkler, BR, Garbsen
 Johannes Zöllner, Köln
 Dietmar Zoll, Schwerin

II. Langfassung des Memorandum

1. Steigende Sockelarbeitslosigkeit im Aufschwung: Zur sozialen Lage in Deutschland

1.1 Arbeitsplatzlücke von über 7 Millionen

Das Jahr 1994 hat zu einem neuen Rekord bei der Zahl der Arbeitslosen geführt. Im Jahresdurchschnitt gab es einen Bestand von 3,7 Millionen registrierten Arbeitslosen, 280.000 mehr als noch ein Jahr zuvor. Die beginnende konjunkturelle Belebung hat noch zu keiner Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt geführt. Im Gegenteil, bisher steigen die Arbeitslosenzahlen immer noch an.

Die von der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in jüngster Zeit oft beschworenen Entspannungstendenzen am Arbeitsmarkt lassen sich nur an mittelbaren Daten und relativen Werten ablesen. Die Zahl der Arbeitslosen wächst etwas langsamer. Die einzig wirklich erfreuliche Nachricht vom Arbeitsmarkt ist der kräftige Rückgang der Zahl der Kurzarbeiter um 576.000 auf 372.000. Dagegen fällt die Zunahme des Bestandes an offenen Stellen um ca. 5.000 (auf 285.000) mehr als bescheiden aus und spricht für eine stagnierende Nachfrage nach Arbeit.

Tabelle 1: Arbeitslose in Deutschland (Jahresdurchschnitt in 1000)

| | registrierte Arbeitslose | | | Quote (in vH der abh. ziv. Erwerbspersonen) | |
|------|--------------------------|-------|-------|---|------|
| | Gesamt | West | Ost | West | Ost |
| 1991 | 2.602 | 1.689 | 913 | 6,3 | 10,3 |
| 1992 | 2.978 | 1.808 | 1.170 | 6,6 | 14,8 |
| 1993 | 3.419 | 2.270 | 1.149 | 8,2 | 15,8 |
| 1994 | 3.698 | 2.556 | 1.142 | 9,2 | 16,0 |

Die Entwicklungstendenz des vorigen Jahres hielt auch im Januar 1995 weiter an. Mit 3,85 Millionen waren noch einmal 290.000 mehr Menschen als im Dezember 1994 auf der Suche nach Arbeit. In den alten Ländern erreichte die Arbeitslosigkeit mit 2,75 Millionen Betroffenen sogar einen neuen Rekordwert in der Nachkriegsgeschichte.

In noch größerem Umfang, als die Zahl der registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt von 1993 auf 1994 zugenommen hat, ist die Beschäftigung zurückgegangen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ArbeitnehmerInnen ging um 344.000 auf 28,3 Millionen zurück. Offensichtlich kommen hier die Produktivitätseffekte wachsender Kapazitätsauslastungen zur Geltung. Allerdings ist der Beschäftigungsabbau nur ein westliches Phänomen (- 1,6 vH), während die Zahl der Arbeitsplätze im Osten annähernd gleich geblieben ist (+ 0,5 vH).

Der im Vergleich zur Arbeitslosigkeit überproportionale Beschäftigungsabbau verweist auf die dramatische Lage jenseits der offiziellen Arbeitslosenstatistik: Es wurden 1994 wieder mehr Menschen in die „Stille Reserve“ (Arbeitslose, die nicht beim Arbeitsamt registriert sind) gedrängt. Tabelle 2 bietet einen Überblick über die tatsächlich fehlenden Arbeitsplätze: insgesamt fast 7,6 Millionen. Außerdem sind die Entlastungswirkungen der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu erkennen: Über 900.000 ArbeitnehmerInnen befinden sich in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung oder Umschulung.

Bei der Entlastung durch Maßnahmen entfielen 570.000 Personen auf Fortbildung und Umschulung, über ein Fünftel weniger als 1993. Dabei änderte die FuU-Kampagne zum Herbst 1994 nicht viel an dem Trend, daß die BA (vor allem in Umsetzung der 10. AFG-Novellierung und des Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms, SKWPG) ihre Ausgaben für berufliche Weiterbildung, das erklärte „Kernstück aktiver Arbeitsmarktpolitik“, erheblich reduziert hat – 1994 gegenüber 1992 um 20 Prozent. Die Zahl der FuU-TeilnehmerInnen ging seit 1992 bundesweit um mehr als ein Drittel zurück. Seit Januar 1994 ist die Gewährung von Unterhaltsgeld (Uhg) generell eine Kann-Leistung, die im Ermessen der Arbeitsämter liegt.

Tabelle 2: Die Arbeitsplatzlücke 1994 (Jahresdurchschnitt in 1.000)

| | Gesamt | West | Ost |
|--|--------|--------|-------|
| sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ¹ | 28.251 | 22.751 | 5.500 |
| registrierte Arbeitslose | 3.698 | 2.556 | 1.142 |
| Entlastung durch aktive Arbeitsmarktpolitik ² | 905 | 366 | 539 |
| statistische Entlastung ³ | 666 | 142 | 524 |
| geschätzte „Stille Reserve“ ⁴ | 2.300 | 2.000 | 300 |
| gesamte Arbeitsplatzlücke | 7.569 | 5.064 | 2.505 |
| offene Stellen | 285 | 234 | 51 |
| Arbeitssuchende pro offener Stelle | 27 | 22 | 49 |

1 Ende Juni 1994.

2 Beschäftigte in allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und TeilnehmerInnen an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung.

3 EmpfängerInnen von Altersübergangsgeld und Arbeitslose nach § 105c AFG, die statistisch nicht als Arbeitslose gezählt werden.

4 Schätzung des IAB.

Wird Uhg gewährt, dann nur noch in Höhe des Arbeitslosengeldes. Vor Eintritt in eine FuU hat die Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich zugenommen. Über die Hälfte der arbeitslosen TeilnehmerInnen waren 1993 vor Beginn einer FuU mehr als ein halbes Jahr ohne Arbeit.

Seit einigen Jahren ist eine tiefgehende Spaltung des Arbeitsmarktes zu beobachten. Dieser Prozeß setzt sich in der derzeitigen Konjunkturphase fort und verstärkt sich sogar noch. Er erfaßt dabei die alten und die neuen Bundesländer. Auf der einen Seite gibt es einen Arbeitsmarkt, bei dem Arbeitslosigkeit nur ein relativ kurzfristiges Suchproblem ist. Es gibt weitaus mehr Menschen, die im Laufe des Jahres 1994 arbeitslos wurden (6,1 Millionen), weitaus mehr angebotene offene Stellen (3,1 Millionen) und weitaus mehr erfolgreiche Arbeitsvermittlungen (2,5 Millionen), als es die Bestandsgrößen vermuten lassen.

Auf der anderen Seite gibt es immer mehr Menschen, die auf dem Arbeitsmarkt weitgehend chancenlos sind. Das drückt sich in den geradezu dramatischen Zahlen der Langzeitarbeitslosigkeit aus: 1,13 Millionen Menschen sind im Jahresdurchschnitt 1994 schon länger als ein Jahr vergeblich auf der Suche nach einem Arbeitsplatz, ein Drittel mehr als noch 1993. Dabei spiegelt die offizielle Statistik die tatsächliche Situation nur unvollständig wider, denn langzeitarbeitslos ist in der formalen Definition der BA (seit 1985) nur derjenige, der ununterbrochen länger als ein Jahr arbeitslos gemeldet ist. Bei einer länger als sechs Wochen dauernden Unterbrechung durch eine Stellenaufnahme, Maßnahme oder auch durch Erkrankung wird der Betroffene wieder als „neuer“ Arbeitsloser gezählt.

Derzeit ist eine weitere Polarisierung festzustellen. Der dynamische Teil des Arbeitsmarktes reagiert bereits auf das schwache Wirtschaftswachstum. Der Zugang an Arbeitslosen wächst nur noch geringfügig, aber die Zugänge an offenen Stellen und die Arbeitsvermittlungen steigen bereits spürbar. Dagegen sind diejenigen, die für die olympiareifen Belegschaften tatsächlich oder nach Meinung der Unternehmen nicht geeignet sind, von der wirtschaftlichen Erholung bisher vollständig abgekoppelt. Im Gegenteil, immer mehr Menschen sind ohne wirkliche Chance auf einen Arbeitsplatz.

Neben der Spaltung des Arbeitsmarktes in einen mehr oder weniger funktionierenden und einen abgekoppelten Teil gibt es eine sehr starke regionale Differenzierung. Dabei ist es keineswegs nur die Spaltung zwischen Ost und West, sondern auch innerhalb dieser Regionen zeigen sich riesige Unterschiede. Auf der Ebene der Arbeitsamtsbezirke reicht die Spannweite (November 1994) in den alten Ländern von einer Arbeitslosenquote von 4,1 vH in Freising bis zu 15,2 vH in Duisburg. In den neuen Ländern sieht die Situation in Potsdam mit 10,5 vH am besten und in Dessau mit 18,7 vH am schlechtesten aus. Allerdings ist die Arbeitsplatzlücke in Ostdeutschland im Durchschnitt höher als in den am stärksten von der Krise betroffenen westdeutschen Regionen.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ist 1994 in den alten Bundesländern um 1,6 vH auf 22,8 Millionen zurückgegangen. Der Beschäftigungsabbau betrifft mit Ausnahme der Energiewirtschaft nahezu alle Bereiche des Produzierenden Gewerbes, aber auch Handel und Verkehr. Insbesondere in der Grundstoffindustrie und im Investitionsgüterbereich wurden Arbeitsplätze vernichtet. In der westdeutschen Investitionsgüterindustrie waren im ersten Halbjahr 1994 über 8 vH weniger Arbeitnehmer beschäftigt als ein Jahr zuvor, in der Grundstoff- und Produktionsgüterindustrie über 7 vH und in der Verbrauchsgüterindustrie über 6 vH weniger. Auch das Baugewerbe ist von diesem Schrumpfungsprozeß betroffen. Das relativ hohe Beschäftigungswachstum im westdeutschen Dienstleistungssektor reicht nicht aus, den Beschäftigungsrückgang im Verarbeitenden Gewerbe zu kompensieren, zumal ein Teil des Dienstleistungswachstums die Folge einer Auslagerung von Diensten aus dem produzierenden Bereich darstellt, und somit rein statistischer Natur ist.

Die Zahl der registrierten Arbeitslosen ist in den alten Bundesländern im Jahresdurchschnitt 1994 weiter kräftig gewachsen. Sie liegt jetzt mit 2,56 Millionen um 285.000 oder 13 vH höher als 1993. Die Arbeitslosenquote, bezogen auf die abhängigen zivilen Erwerbspersonen, liegt bei 9,2 vH. Damit hat sie ihren traurigen Höchststand aus dem Jahre 1985 wieder erreicht. Die Situation der Frauen hat sich relativ verbessert. War ihre Arbeitslosenquote in den letzten Jahren immer deutlich höher als die der Männer (z. B. 1990 noch 8,4 vH zu 6,3 vH), so liegt sie diesmal für beide gleich hoch.

Die Strukturverschiebung bei den Beschäftigten zugunsten des Dienstleistungssektors mit einem hohen Frauenanteil macht sich im veränderten Arbeitslosigkeitsrisiko bemerkbar. Doch es ist eine Anpassung auf höherem Niveau: Sowohl für Frauen als auch für Männer liegt die Quote 1994 höher als noch 1993, die Zahl der arbeitslosen Frauen stieg um 10 vH auf 1,1 Millionen, die der Männer um 14 vH auf 1,5 Millionen. Außerdem werden Frauen aufgrund des unterschiedlichen Erwerbsverhaltens wesentlich häufiger in die „Stille Reserve“ abgedrängt.

Deutlich härter als die deutschen ArbeitnehmerInnen trifft das Arbeitslosigkeitsrisiko die ausländischen MitbürgerInnen. Ihre Arbeitslosenquote liegt bei 16,2 vH. 410.000 AusländerInnen sind im Jahresdurchschnitt 1994 arbeitslos, 19 vH mehr als noch im Jahr zuvor.

Genau so eindeutig ist aber auch die weitere Verfestigung von Arbeitslosigkeit. Ein Teil der zu beobachtenden Dynamik des Arbeitsmarktgeschehens liegt einfach an der Verdrängung von vielen ArbeitnehmerInnen in prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Knapp ein Drittel aller Arbeitsvermittlungen erfolgt nur in Beschäftigungen bis zu 7 Tagen Dauer. Erschreckend gewachsen ist auch das Heer derjenigen, die Gefahr laufen, ganz durch die Netze der Erwerbsgesellschaft zu fallen. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen hat sich im Jahresdurchschnitt von 25 vH auf 30 vH erhöht.

Die Entlastung des Arbeitsmarktes durch aktive arbeitsmarktpolitische Instrumente (einschließlich Übergangsgeld und § 105c AFG) lag 1994 mit 0,5 Millionen Personen weiterhin auf völlig ungenügendem Niveau. Sie ist gegenüber dem Vorjahr sogar um 100.000 zurückgegangen. Da diese Verminderung aber ausschließlich auf die geringere Zahl der Kurzarbeiter zurückzuführen ist, hat der Rückgang der gesamten Beschäftigung nicht seine Ursache in der Arbeitsmarktpolitik. Im Gegenteil, da die Zahl der ABM-Beschäftigten leicht gestiegen ist (im Jahresdurchschnitt von 51.000 auf 57.000) konnte der Abbau regulärer Beschäftigungsverhältnisse sogar geringfügig kompensiert werden. Dagegen ging die Zahl der Fortbildungen, die keine Beschäftigungsverhältnisse darstellen, merklich zurück. Die Gesamtzahl der Personen in beruflicher Weiterbildung schrumpfte von 348.000 auf 308.000.

Ostdeutschland: Frauen bleiben die Verliererinnen auf dem Arbeitsmarkt

Wie schon in den letzten Jahren sind Frauen die Hauptleidtragenden der Arbeitslosigkeit in den neuen Ländern. Die Arbeitslosenquote für Frauen betrug 1994 21,5 vH, bei den Männern waren es „nur“ 10,9 vH. Zwei Drittel der registrierten Arbeitslosen sind

Frauen. Gegenüber 1990 (54 vH) hat sich dieser Anteil stetig erhöht (zum Vergleich: In den alten Bundesländern liegt der Frauenanteil bei 43 vH). Die Förderung von Frauen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erfolgt nach wie vor nicht entsprechend ihrem hohen Anteil an der Arbeitslosigkeit. So beträgt im Osten der Frauenanteil an der Förderung nach § 249h AFG nur ein Drittel. Nur 40 vH der von der BA vermittelten Arbeitsplätze gingen in den neuen Bundesländern an Frauen. Die Ausgrenzung von Frauen aus dem Erwerbsleben, wie sie sich in relativ kurzer Zeit vollzog und vollzieht, ist beispiellos. Waren 1989 noch rund 4,2 Millionen Frauen erwerbstätig, so reduzierte sich ihre Zahl bis 1993 auf nur noch 2,8 Millionen. Nach den Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) waren 1994 nur noch 40 vH der Frauen im Alter von 16 bis 65 Jahren vollzeitbeschäftigt – gegenüber 55 vH im Jahre 1990 (das Westniveau liegt bei 32 vH).

Durch die drastisch gesunkene Frauenerwerbsquote hat sich die Erwerbsstruktur der Haushalte weiter dem westdeutschen Muster angepaßt. Nach Angaben des „Sozialreports 1994“ betrug der Anteil der Partner-Haushalte, in denen Frauen und Männer erwerbstätig sind, 1993 im Osten nur noch 59 vH und hat sich dem westdeutschen Niveau (52 vH) stark angenähert. Mittlerweile wird auch der Familien-Haushalt (mit Kindern) immer mehr von der Erwerbstätigkeit und dem Erwerbseinkommen des Mannes geprägt. 32 vH der Frauen in diesen Haushalten sind bis 1993 aus dem Erwerbsleben ausgeschieden und Hausfrauen geworden (1990 waren es 18 vH). Trotz dieser prekären Situation ist ein freiwilliger Rückzug der Frauen vom Arbeitsmarkt noch nicht zu erkennen, denn der Wunsch nach Berufstätigkeit ist mit 95 vH im Prinzip unverändert.

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten ArbeitnehmerInnen hat sich 1994 gegenüber dem Vorjahr mit 5,5 Millionen (+0,5 vH) erstmals stabilisiert. Große Einbrüche gab es in der Landwirtschaft (-10 vH) und im Bergbau (-33 vH). Das Verarbeitende Gewerbe hielt fast das Beschäftigungsniveau von 1993 (-1 vH). Neue Arbeitsplätze werden per Saldo nur im Dienstleistungssektor geschaffen. Die Zahl der Erwerbspersonen hat sich geringfügig um 30.000 auf 7,5 Millionen erhöht. Wesentlich mehr

Menschen werden in die „Stille Reserve“ abgedrängt, ihre Zahl hat sich gegenüber 1993 verdoppelt. Sie liegt aber noch deutlich unter dem westlichen Niveau. Der PendlerInnensaldo wird unverändert auf 300.000 Personen geschätzt.

Ebenso wie 1993 ist auch 1994 der jahresdurchschnittliche Bestand an Arbeitslosen leicht zurückgegangen (um -0,6 vH auf 1,1 Millionen). Die Arbeitslosenquote hat allerdings mit 16 vH einen neuen Rekordwert erreicht. Im Gegensatz zum Westen ist die Arbeitslosenquote bei AusländerInnen mit 7,3 vH deutlich günstiger, wobei die absolute Zahl mit 11.800 (Tendenz weiter fallend) sehr gering ist.

Vor dem Hintergrund der im Vergleich zum Westen etwas günstigeren Entwicklung der Arbeitslosenzahlen (bei weiterhin viel höherem Niveau der Massenarbeitslosigkeit) sind auch die Bewegungen zu betrachten. Der Zugang an offenen Stellen (+18,7 vH) und die Zahl der Arbeitsvermittlungen (+15,1 vH) sind kräftig gewachsen. Doch auch der Zugang an Arbeitslosen ist immer noch ungebremst (+4,3 vH). Äußerst bedenklich ist die enorme Steigerungsrate (+46,1 vH) bei den Vermittlungen in Beschäftigungen bis 7 Tagen Dauer. Der Anteil an allen Vermittlungen ist aber mit 9 vH im Vergleich zu den alten Ländern noch recht klein. Hier scheinen sich die Verhältnisse allmählich anzugleichen.

Was sich bei den prekären Beschäftigungsverhältnissen noch vollzieht, ist bei der Langzeitarbeitslosigkeit längst abgeschlossen. Zwar fiel die Steigerung des Anteils der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen von 29 vH 1993 auf 32 vH 1994 etwas moderater aus als im Westen, aber die Anteile sind höher. Berücksichtigt man zudem noch, daß sich diese Anteile von einem viel höheren Niveau der Arbeitslosigkeit berechnen, wird erst die ganze Beschäftigungsmisere deutlich. Wird die Zahl der Langzeitarbeitslosen als Anteil an den zivilen abhängigen Erwerbspersonen gemessen, so liegt dieser Wert im Osten bei schätzungsweise 5 vH, während er im Westen 2,8 vH ausmacht.

Die gesamten Entlastungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik sind auch 1994 mit knapp 1,1 Millionen Personen (mehr als registrierte Arbeitslose) für den gesamten Arbeitsmarkt prägend und liegen weit über dem Niveau des Westens. Ohne diese kräftige

Stützung würden die Arbeitslosenzahlen explodieren. Die Entlastungswirkungen sind allerdings im Vergleich zum Vorjahr (1,5 Millionen) deutlich geringer ausgefallen. Den größten Teil am Rückgang der Förderungen machen die verschiedenen Formen der Vorruhestandsregelungen aus. Im Jahresdurchschnitt waren hier von nur noch 646.000 Personen (gegenüber 849.000 im Jahre 1993) betroffen. Leicht zugenommen hat dagegen die Beschäftigung in ABM (von 260.000 auf 280.000), was auch die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt gestützt hat. Von 381.000 auf 259.000 ist die Zahl der TeilnehmerInnen in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung gesunken.

Am Rande der Erwerbsgesellschaft – Problemgruppen des Arbeitsmarktes

Genauere Aufschlüsse über Personengruppen, die am Arbeitsmarkt benachteiligt werden, liefert die Strukturberichterstattung der BA. Zwar liegen detaillierte Daten bisher nur für Westdeutschland vor, doch mit wachsender Angleichung der Arbeitsmärkte sind die Ergebnisse auch immer mehr auf die neuen Länder übertragbar.

Nach der letzten zur Zeit zugänglichen Erhebung (September 1993) haben jüngere (unter 25 Jahren) und ältere ArbeitnehmerInnen (über 45 Jahren) besondere Probleme auf dem Arbeitsmarkt. Jüngere ArbeitnehmerInnen unterliegen einem hohen Risiko, arbeitslos zu werden. Die Erfahrung von Arbeitslosigkeit wird immer mehr normaler Bestandteil des Erwerbslebens. Doch Jüngere beenden ihre Arbeitslosigkeit auch wieder in recht kurzer Zeitspanne, Verfestigungstendenzen greifen noch nicht. Offen läßt die Statistik allerdings, inwieweit das günstige Bild durch die Aufnahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse entsteht. In Zahlen ausgedrückt: 28 vH der Zugänge in Arbeitslosigkeit, aber nur 16 vH der Beschäftigten und 14 vH des Bestandes an Arbeitslosen sind unter 25 Jahre alt.

Für ältere Arbeitslose sieht die Situation ganz anders aus. Sie werden nur sehr selten arbeitslos, dann allerdings ausgesprochen lange. 20 vH der Zugänge, aber 30 vH der Beschäftigten und 38 vH der Arbeitslosen sind ältere Menschen. Fast die Hälfte der

älteren Arbeitslosen (42 vH) sind bereits länger als ein Jahr ohne Beschäftigung. Mit zunehmendem Alter steigt auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit.

Arbeitslos zu werden ist – neben allen anderen Problemen – schon deshalb eine soziale Katastrophe für die Betroffenen, weil es oft den endgültigen Ausschluß aus der Erwerbsgesellschaft bedeutet. Mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen beendet ihre Arbeitslosigkeit mit der Rente, mit Eintritt in eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme oder resigniert und geht in die „Stille Reserve“. Nur 42 vH können ein reguläres Arbeitsverhältnis aufnehmen. Bei den älteren Arbeitslosen beträgt die Wiederbeschäftigungsquote sogar nur noch 27 vH. Ist der Arbeitslose nicht nur älter als 45 Jahre, sondern auch noch gesundheitlich beeinträchtigt und ohne abgeschlossene Berufsausbildung, ist seine Lage hoffnungslos: In diesem Fall beträgt seine durchschnittliche Wiederbeschäftigungsquote nur noch bedeutungslose 5,2 vH. Die derzeitige Arbeitsmarktpolitik versagt bei den älteren Arbeitslosen. Trotz der großen Probleme sind sie in allen Maßnahmen weit unterdurchschnittlich vertreten.

Doch selbst wer keine besonderen Risikofaktoren (Alter, Gesundheit, Qualifikation) aufweist, wird vom Arbeitsmarkt ausgegrenzt, wenn er erst einmal langzeitarbeitslos geworden ist. Mehr als jeder zehnte Arbeitslose ist dies bereits länger als zwei Jahre. Die große Anzahl von Menschen, die schon sehr lange vergeblich auf der Suche nach Arbeit sind, macht die Brisanz der Bonner Kürzungspläne deutlich. Wenn es der Bundesregierung gelingt, die zeitliche Befristung der Arbeitslosenhilfe auf 2 Jahre durchzusetzen, dann trifft dies mehr als nur Einzelschicksale. Wobei neben der Verarmung der Betroffenen, die in die Sozialhilfe gedrängt werden, noch die finanziellen Belastungen für die Kommunen hinzukommen, die dies dann zu finanzieren haben.

Die Art der Qualifikation spielt übrigens keine sonderlich große Rolle bei dem Risiko, sehr lange arbeitslos zu bleiben. Die Streuung liegt nur im Bereich weniger Prozentpunkte. Dagegen ist das Alter ein entscheidender Einflußfaktor. Vor allem bei den über 50-Jährigen steigen die Anteile der schon länger als 2 Jahre Arbeitslosen rapide an. Dabei greifen gerade bei den älteren massiv die sta-

tistischen Entlastungswirkungen durch die Regelung des § 105c AFG. Ältere ArbeitnehmerInnen, die bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, weisen statistisch die größten Risikofaktoren auf.

Welche soziostrukturellen und erwerbsbiographischen Strukturen verbergen sich hinter den persönlichen Schicksalen? Eine Studie des IAB bringt dazu interessante Aufschlüsse: Es sind keine Randgruppen, sondern ganz „normale“ Beschäftigte. Für zwei Drittel der untersuchten Personen ist es die erste Arbeitslosigkeit in ihrem Leben. Doch die dauert mittlerweile schon länger als 4 Jahre. Dabei blicken diese Menschen auf 27 Jahre Erwerbstätigkeit zurück. Ihr Arbeitsleben war durch eine hohe Stabilität gekennzeichnet, im Durchschnitt haben sie nur 3,4 mal ihre Arbeitsstelle gewechselt. Das restliche Drittel hat zwar ein etwas bewegteres Erwerbsleben hinter sich, aber keineswegs am Rande der Gesellschaft. Diese Personengruppe hat immerhin noch 25 Jahre gearbeitet, 5,6 mal die Beschäftigung gewechselt und war 3 mal arbeitslos (kumulierte Dauer: 7,7 Jahre).

Das Arbeitslosigkeitsrisiko in der Untersuchungsgruppe war größer bei Kündigung durch den Betrieb, mehreren Phasen der Arbeitslosigkeit im bisherigen Erwerbsleben (bei Männern) oder einer langen Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (bei Frauen). Verringert wurde das Risiko durch häufige berufliche Wechsel, einen beruflichen Aufstieg oder eine Tätigkeit im Dienstleistungssektor. Was die übrigen, sog. „vermittlungshemmenden Merkmale“ angeht, war die Zusammensetzung der Gruppe sehr homogen. 60 vH wiesen gesundheitliche Beeinträchtigungen auf (30 vH hatten eine anerkannte Erwerbsminderung), und die beruflichen Qualifikationen waren überwiegend gut.

Von ihren persönlichen Präferenzen waren fast die Hälfte auf den Arbeitsmarkt orientiert. Das bedeutet, sie wollten auf jeden Fall wieder in Arbeit kommen und bemühten sich aktiv um eine Stelle. Allerdings waren dies die noch relativ jungen und noch nicht so lange Arbeitslosen. Mit zunehmendem Alter und zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit weichen die persönlichen Präferenzen der Resignation und der Entwicklung pragmatischer Lösungen. Das bedeutet für ältere Langzeitarbeitslose den Abgang aus der Arbeitslosigkeit in die Rente.

1.2 Einkommen und Vermögen: Alte und neue Ungleichheiten

Die Einkommensentwicklung in gesamtwirtschaftlicher Perspektive

Das Jahr 1993 war in *Westdeutschland* vor allem durch die scharfe ökonomische Krise charakterisiert, während in *Ostdeutschland* zwar hohe Wachstumsraten zu verzeichnen waren, die jedoch auf transformationsbedingt niedrigem Niveau aufbauten. Dieser ökonomische Kontext reflektiert sich auch in der Entwicklung der Einkommen und Vermögen in Deutschland.

Betrachtet man das Aggregat „Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen“, so hat dieses 1993 in Westdeutschland brutto wie netto um knapp vier Prozent abgenommen. Die Profitquote ist demgemäß von 34,1 vH (1992) auf 32,7 vH (1993) gesunken. Daraus läßt sich aber nicht auf eine globale Existenzbedrohung der westdeutschen Wirtschaft schließen, denn zum einen liegen die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen immer noch deutlich über dem Niveau, das vor der deutschen Vereinigung erreicht wurde, zum anderen waren es vor allem die Produktionsunternehmen, die von der Rezession betroffen wurden, und schließlich sind auch die Auswirkungen des niedrigen Zinsniveaus auf die Vermögenseinkommen zu berücksichtigen (s.u.). Analysiert man die Gewinnsituation nur der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, so zeigt sich, daß diese auch in 1993 einen Bruttogewinnanstieg von 4,2 vH verbuchen konnten. Durch die historisch niedrige Belastung der Unternehmen mit direkten Steuern von nur noch 18,3 vH (1992: 19,7 vH, 1980: 33,6 vH) stiegen die Nettogewinne sogar um 6 vH an. Die in der öffentlichen Diskussion verbreitete Annahme einer umfassenden, substanzbedrohenden Krise der westdeutschen Unternehmen läßt sich somit empirisch nicht verifizieren.

Gänzlich anders stellen sich die Verhältnisse hinsichtlich der Entwicklung der Einkommen der abhängig Beschäftigten dar. Zwar stieg die Bruttolohnquote von 70,7 vH in 1992 auf 72,1 vH in 1993 bzw. die bereinigte Lohnquote von 65,9 vH auf 67,3 vH,

doch ist dieser Anstieg lediglich Reflex der krisenbedingt reduzierten Profite. Hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitseinkommen ist nämlich festzustellen, daß die niedrigen Tarifabschlüsse des Jahres 1993, bei unvermindert hoher Belastung der Einkommen mit Steuern und Sozialabgaben (33,4 vH), zu weiteren Nettorealeinkommensverlusten führten. Seit 1980 war 1993 das neunte Jahr ohne Realeinkommensverbesserung für die ArbeitnehmerInnen.

In Ostdeutschland sind gesamtwirtschaftlich betrachtet auch 1993 keine Gewinne angefallen, und die Einkommen aus Vermögen waren nur von untergeordneter Bedeutung, so daß die Entstehungsseite des Volkseinkommens nur Arbeitseinkommen aufweist. Die Berechnung von Lohn- und Profitquote ist damit weitgehend sinnlos. Bemerkenswert ist allerdings, daß die gesamtwirtschaftlichen Arbeitseinkommen in 1993 erstmals seit der Vereinigung netto-real kaum noch zugenommen haben (+ 1,8 vH). Bei stagnierenden Westeinkommen ist der Angleichungsprozeß zwischen alten und neuen Ländern damit fast zum Erliegen gekommen.

Personelle Einkommensverteilung

Für Westdeutschland hat das DIW jüngst eine Neuberechnung der Einkommensschichtung nach sozialen Haushaltgruppen vorgelegt. Danach betrug das verfügbare Einkommen aller Haushalte im Jahre 1992 im Durchschnitt 4.766 DM monatlich. Die Einkommensverhältnisse der verschiedenen sozialen Gruppen weichen aufgrund der bekannten Verteilungsdisparitäten jedoch mehr oder weniger deutlich von diesem Mittelwert ab. Spitzenreiter sind die Haushalte von Selbständigen außerhalb der Landwirtschaft mit einem verfügbaren Monatseinkommen von 13.983 DM. Auf den Plätzen folgen die Haushalte von Landwirten (5.992 DM), Beamten (5.910 DM), Angestellten (5.165 DM) und Pensionären (5.034 DM). Bereits deutlich vom Mittelwert entfernt sind die ArbeiterInnenhaushalte mit einem Durchschnittseinkommen von 4.119 DM je Monat. Die Schlußlichter in der Verteilungshierarchie stellen die Haushalte von RentnerInnen und SozialhilfeempfängerInnen (hier zusammengefaßt) mit 3.313 DM und die der Arbeitslo-

sen mit 2.903 DM dar. Hinsichtlich der Arbeitslosenhaushalte fällt dabei auf, daß – bei Fehlen weiterer EinkommensbezieherInnen – 50 Prozent von ihnen über höchstens 2.000 DM im Monat verfügen. Ein nicht unerheblicher Teil der Arbeitslosen befand sich damit, noch bevor die mit dem 1. SKWPG (Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms) beschlossene Kürzung der Unterstützungssätze wirksam wurde, in einer sozialhilfenahen Einkommensposition. Zukünftig ist mit einem wachsenden Anteil von Arbeitslosengeld-/hilfebezieherInnen zu rechnen, der aufstockende Sozialhilfe beantragen muß.

In Ostdeutschland sind die monatlich verfügbaren Einkommen je Einwohner im Jahre 1994 im Vergleich zu 1993 von 1.390 DM auf 1.480 DM gestiegen. Dieser Zuwachs von 6,5 Prozent wurde nicht voll kaufkraftwirksam, mehr als die Hälfte ging durch Preissteigerungen verloren. Bei einer wiederum fast zweistelligen Zuwachsrate der volkswirtschaftlichen Arbeitsproduktivität im Jahre 1994 in den neuen Bundesländern verläuft der Anpassungsprozeß an westdeutsche Einkommensverhältnisse schleppend. 1994 wurden nur noch 2,4 Prozentpunkte des relativen Einkommensrückstands aufgeholt. Ebenso ist bei einem Vergleich der Einkommensverhältnisse die Entwicklung der Lebenshaltungskosten zu berücksichtigen, sie sind nach den offiziellen Angaben des Statistischen Bundesamts Wiesbaden von 1991 bis 1993 um 21 Prozent gestiegen. Die im Vergleich zu den Vorjahren niedrige Preissteigerungsrate des Jahres 1994 von nur 3,4 Prozent wird sich 1995 vermutlich nicht weiter fortsetzen. Die bereits angekündigten Mietsteigerungen und andere Tarifierhebungen werden die 1994 errungenen Realeinkommenssteigerungen abwerten. Bei einem Vergleich der Einkommensentwicklung darf dieses Faktum nicht unterschlagen werden.

Durch die sozialen Veränderungen haben sich neue gravierende Unterschiede in der Einkommensverteilung im Osten Deutschlands herausgebildet. Verbesserte Lebensverhältnisse werden in erster Linie dadurch entschieden, ob jemand erwerbstätig ist. Nach den jetzt vorliegenden Ergebnissen des Mikrozensus der Jahre 1991 und 1993 ist die Zahl der in Privathaushalten mit Erwerbstätigen lebenden Personen von 11,3 Millionen Personen auf 9,8 Millionen

Tabelle 3: Verfügbares Einkommen privater Haushalte (monatlich je Einwohner in den neuen Bundesländern)

| Zeitraum | Veränderung gegenüber dem Vorjahr | | Niveau gegenüber früherem Bundesgebiet |
|------------------|-----------------------------------|-------|--|
| | DM | in vH | in vH |
| 1. Halbjahr 1991 | 860 | | 40,6 |
| 1. Halbjahr 1992 | 1.220 | 42,4 | 55,8 |
| 1. Halbjahr 1993 | 1.390 | 13,4 | 62,1 |
| 1. Halbjahr 1994 | 1.480 | 6,5 | 64,5 |

Quelle: Statistisches Bundesamt

Personen zurückgegangen. Nur noch 62,8 Prozent aller Einwohner in den neuen Bundesländern leben 1993 in einem solchen Haushalt, zwei Jahre zuvor waren es noch 71,3 Prozent. Umgekehrt erhöhte sich die Zahl der Personen, die in Haushalten von Erwerbslosen und von Nichterwerbspersonen einschließlich Rentnern leben. In Erwerbslosenhaushalten lebten 1993 nach diesen Angaben 1,5 Millionen Personen, das sind 45,3 Prozent mehr als 1991; in Haushalten von Nichterwerbspersonen 2,9 Millionen Personen, hier beträgt die „Wachstumsrate“ innerhalb von zwei Jahren 22,6 Prozent.

Noch unterschiedlich ist die Einkommensbeteiligung der Haushaltsmitglieder in beiden Teilen Deutschlands. In allen sozialen Gruppen – mit Ausnahme der Selbständigen-Haushalte – leben in den Haushalten der neuen Bundesländer im Durchschnitt mehr Einkommensbezieher als in den vergleichbaren westdeutschen Haushalten. Der Anteil der Einkommensbezieher an der Gesamtzahl der im Haushalt lebenden Personen betrug in Ostdeutschland 72 vH im Jahre 1993, in Westdeutschland waren es demgegenüber nur 67 vH. Hier spiegelt sich die noch höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen wider, aber auch die Tatsache, daß Frauen

Tabelle 4: Privathaushalte nach der Beteiligung im Erwerbsleben und nach Haushaltsnettoeinkommen (Ergebnisse des Mikrozensus zusammen = 100)

| Privathaushalte von... | Monatliches Nettoeinkommen von ... bis ... unter DM | | | | | | | | | |
|--|---|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--|--|--|--|
| | unter 600 | 600 – 1.000 | 1.000 – 1.800 | 1.800 – 2.500 | 2.500 – 3.000 | 3.000 u. mehr | | | | |
| Arbeitern 1991 | 1,1 | 7,5 | 30,1 | 34,9 | 14,3 | 12,0 | | | | |
| Arbeitern 1993 | – | 1,5 | 13,6 | 21,1 | 17,8 | 45,6 | | | | |
| Angestellten 1991 | 0,9 | 6,2 | 24,8 | 28,0 | 16,9 | 23,0 | | | | |
| Angestellten 1993 | – | 1,6 | 10,4 | 16,4 | 11,4 | 59,9 | | | | |
| Erwerbslosen 1991 | 18,3 | 19,5 | 32,7 | 18,8 | 6,2 | 4,4 | | | | |
| Erwerbslosen 1993 | 5,3 | 19,2 | 28,2 | 20,3 | 10,5 | 15,9 | | | | |
| Rentnern 1991 | 15,4 | 39,5 | 31,4 | 9,9 | 2,1 | 1,7 | | | | |
| Rentnern 1991 | 1,1 | 14,9 | 47,0 | 22,5 | 7,6 | 6,7 | | | | |
| Alle Haushalte 1991 | 6,6 | 17,5 | 29,7 | 23,7 | 10,6 | 11,7 | | | | |
| Alle Haushalte 1993 | 1,3 | 7,8 | 25,1 | 21,1 | 11,8 | 33,0 | | | | |
| Zum Vergleich 1993 früheres Bundesgebiet | 1,5 | 4,4 | 14,5 | 18,4 | 11,1 | 50,2 | | | | |

Quelle: Statistisches Bundesamt

durch ihre frühere Arbeit in der DDR eigene Ansprüche auf Lohnersatzleistungen haben und so zum Haushaltseinkommen beitragen können.

Die gleiche Besonderheit trifft auch für die Rentnerhaushalte in den neuen Bundesländern im Vergleich zum früheren Bundesgebiet zu. Durch die höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen in der früheren DDR trägt fast jede im Rentnerhaushalt lebende Person zum Einkommen des Haushalts bei. Bei einem innerdeutschen Vergleich von Rentnereinkommen ist ferner zu berücksichtigen, daß in den neuen Ländern die Rentnerhaushalte ihre Einkommen fast ausschließlich aus sozialen Leistungen beziehen, während die westdeutschen Rentnerhaushalte mit Vermögenseinkommen und Betriebsrenten über eine weitere Einkommensquelle verfügen.

Signifikant ist für Ostdeutschland die Zunahme der Einkommensungleichheit: Trotz steigender Löhne, Gehälter, Renten nimmt die Einkommensarmut in Ostdeutschland im Verlauf des Transformationsprozesses stetig zu. Nach den Untersuchungen des DIW ergab eine nach EU-Normen durchgeführte Armutsberechnung, daß bereits jeder siebte Einwohner die Schwelle zum Niedrigeinkommen überschritten hat. 1990 war es nur jeder Zwölfte, der über so geringe materielle, kulturelle und soziale Mittel verfügte, daß er/sie von einer Lebensweise ausgeschlossen war, die als Minimum angesehen werden kann. Innerhalb von nur vier Jahren ist der Anteil der Armen in Ostdeutschland um zwei Drittel gestiegen.

Vermögen und Vermögenseinkommen

Im Jahre 1993 ist der Geldvermögensbestand deutscher Privathaushalte um 237 Mrd. DM auf insgesamt 3,9 Billionen DM angewachsen. Dabei entfielen 3,7 Billionen DM auf West- und 223 Mrd. DM auf Ostdeutschland. Das bedeutet, im Durchschnitt je Einwohner besaßen Ostdeutsche lediglich ein Viertel des Geldvermögens der Bürger in Westdeutschland.

Im rechnerischen Durchschnitt besitzt jeder Haushalt in *Westdeutschland* damit ein Geldvermögen von 127.000 DM (1992:

120.000 DM). Die hochgradig konzentrierte Verteilung dieses Vermögensbestandes erschließt sich indirekt über die Verteilung der Vermögenseinkünfte. Während die obersten zwei Prozent der Haushalte 32 Prozent aller Zinsen und Dividenden bezogen, entfiel auf zwei Drittel der Haushalte mit jeweils recht bescheidenen Zinseinkünften nur ein Sechstel der gesamten Vermögenseinkommen. Wegen des niedrigen Zinsniveaus in 1993 sind die Vermögenseinkommen aller Haushaltstypen im Vergleich zu 1992 rückläufig gewesen. Sie streuten bei einem Durchschnittswert von 6.256 DM zwischen 1.364 DM (Arbeitslose) und 20.301 DM (Selbständige).

Die Vermögensdifferenzen zwischen *West-* und *Ostdeutschland* nahmen 1993 nicht wesentlich ab. Auf die Ost-Haushalte entfiel, bei allerdings erheblich geringerer Konzentration, ein Durchschnittsgeldvermögen von 35.000 DM (1992: 30.000 DM). Insbesondere wegen einer gestiegenen Sparquote, die die westdeutsche sogar übertraf, konnten die Haushalte in den neuen Ländern ihre Vermögenseinkommensposition leicht verbessern. Im Durchschnitt betrug das bezogene Vermögenseinkommen 1.399 DM, wobei es zwischen 474 DM (Arbeitslose) und 2.979 DM (Selbständige) streute. Tendenziell haben sich damit die alten, die westdeutschen Verteilungsverhältnisse bestimmenden Ungleichheitsstrukturen auch in Ostdeutschland durchgesetzt. Dennoch ist die Verteilungsheterogenität in Ostdeutschland bei weitem nicht so stark ausgeprägt wie in den alten Ländern. Dies liegt zum einen daran, daß der Selbständigenhaushalt westdeutschen Typs sich in den neuen Ländern noch nicht umfassend etabliert hat. Zum anderen schlägt sich hier die Tatsache nieder, daß kaum ein ostdeutscher Haushalt über Produktivvermögen verfügt. Die sich eher moderat entwickelnden „alten“ Ungleichheitsverhältnisse westdeutscher Prägung werden so von einer „neuen“ Ungleichheit überlagert, die sich quer zu allen Bevölkerungsgruppen zwischen West- und Ostdeutschland herausgebildet hat. Insgesamt flossen nämlich nicht einmal fünf Prozent der gesamten Vermögenseinkommen den Haushalten in den neuen Ländern zu. Diese sind damit uneinholbar von der allgemeinen bundesrepublikanischen Vermögensentwicklung abgekoppelt. Eine Umkehr dieses Trends

ist bestenfalls nur partiell möglich, da der 40jährige Vorsprung Westdeutschlands selbst bei unvermindert hohen Sparquoten kaum aufgeholt werden kann. Sollen zumindest die Disparitäten nicht weiter anwachsen, so ist eine Stärkung der Sparfähigkeit breiter Bevölkerungsmehrheiten dafür Grundvoraussetzung. Diese hängt ihrerseits von einer Vielzahl an Parametern ab: u.a. Preisgestaltung, Steuer- und Zinspolitik, Möglichkeiten der Vermögensbildung, Lohnentwicklung und vor allem einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die unmittelbar der Entdifferenzierung der Einkommen und der Zunahme prekärer Einkommensverhältnisse infolge von Arbeitslosigkeit entgegenwirkt und dadurch mittelbar auch die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Tarifpolitik stärkt.

1.3 Mehr SozialhilfeempfängerInnen

Nachdem im Jahre 1991 die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen im *früheren Bundesgebiet* erstmals seit 1981 leicht rückläufig war, brachte das Jahr 1992 (letzter verfügbare Daten) einen um so deutlicheren Anstieg bei den BezieherInnen jener Leistungen, die das unterste soziale Sicherungsnetz in der Bundesrepublik darstellen. Insgesamt stieg ihre Anzahl um 294.800 von 3,738 Millionen auf nun 4,033 Millionen im Jahresverlauf an. Mit diesem Zuwachs um 8 Prozent hat die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen erstmals die Viermillionen-Grenze überschritten. Erste, vorläufige Ergebnisse deuten darauf hin, daß sich dieser Anstieg seither fortgesetzt hat. Von der Gesamtzahl der im Verlaufe des Jahres 1992 auf Sozialhilfe angewiesenen Personen im alten Bundesgebiet bezogen 3,15 Millionen (+ 10,3 vH) Sozialhilfe als laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) und 1,63 Millionen (+ 5,5 vH) als Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL). Hinsichtlich der HLU ist insbesondere der erneute überproportionale Anstieg der Kinder unter sieben Jahren an den HilfeempfängerInnen auffällig, so daß nunmehr jeder sechste deutsche HLU-Bezieher aus dieser Altersgruppe stammt. Ursachen für diese Entwicklung sind vor allem in der

Zunahme der Zahl der Alleinerziehenden sowie in der zunehmenden Unmöglichkeit zu sehen, daß große Familien ihren Lebensunterhalt aus eigener Kraft bestreiten können.

Der Verweilkoeffizient, der den Anteil der HilfebezieherInnen, die am Jahresende noch im Sozialhilfebestand sind, auf die Gesamtzahl der LeistungsempfängerInnen während eines Jahres bezieht, gibt indirekt Aufschluß über die Entwicklung der durchschnittlichen Leistungsdauer. Im Jahre 1992 ist er für alle EmpfängerInnengruppen, wie bereits in den Vorjahren, nachhaltig gestiegen.

Betrachtet man die HLU-BezieherInnen außerhalb von Einrichtungen hinsichtlich des Hauptgrundes, der zum Bezug von Sozialhilfe geführt hat, so dominiert weiterhin Arbeitslosigkeit als zentrale Ursache der Inanspruchnahme: 28,8 vH der betroffenen Haushalte bezogen Sozialhilfe aus diesem Grunde; zwei Drittel von ihnen erhielten weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe. Als weitere, auf im wesentlichen einen Faktor zurückführbare Ursachen sind insbesondere hervorzuheben: unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche (10,0 vH), der Ausfall des Ernährers (9,4 vH), unzureichende Erwerbseinkommen (6,5 vH) sowie Krankheit (5,2 vH).

Bei der HbL dominieren seit langem die Krankenhilfe und die Hilfe zur Pflege. HbL als Hilfe zur Pflege bezogen 1992 etwa 528.000 Menschen. Inwieweit die seit April 1995 bzw. ab Juli 1996 eingreifende Pflegeversicherung aufgrund ihres begrenzten Leistungsniveaus in der Lage sein wird, in diesem Bereich Abhilfe zu schaffen, läßt sich heute noch nicht genauer quantifizieren. Es ist allerdings davon auszugehen, daß deutliche Entlastungswirkungen sowohl bei den Fallzahlen als auch bei den Finanzaufwendungen der Sozialhilfeträger eintreten werden.

Für die *neuen Länder und Ost-Berlin* zeichnet sich das Jahr 1992 ebenfalls durch einen deutlichen Anstieg der HilfeempfängerInnen aus. Mit 685.000 SozialhilfebezieherInnen waren hier beinahe 200.000 Menschen mehr als noch im Jahre 1991 (+ 40 vH) auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen. HLU bezogen 1992 insgesamt 488.100 Menschen (+ 34,2 vH), HbL 240.000 (+ 43,4 vH).

Die Hauptursache des HLU-Bezuges war für 54,4 vH der Haus-

halte außerhalb von Einrichtungen (1991: 63,6 vH) Arbeitslosigkeit, wobei rund die Hälfte dieser Haushalte keine Lohnersatzleistungen der Bundesanstalt für Arbeit bezog. Bei den weiteren Ursachen spielt vor allem unzureichendes Erwerbseinkommen eine wichtige Rolle (6,9 vH). Die übrigen Einzelursachen sind als statistisch ausgewiesene Kategorien vernachlässigbar gering. Der Verweilkoeffizient ist in allen EmpfängerInnengruppen deutlich zurückgegangen und unterscheidet sich kaum mehr signifikant von dem Westdeutschlands. Auffallend allerdings ist, daß der Anteil der Haushalte ohne weitere, auf die Sozialhilfe anrechenbare Einkünfte, der ohnehin deutlich über dem Westniveau liegt, deutlich zunimmt. Bei der HbL war, wie auch 1991, die Hilfe zur Pflege, die 61,2 vH der HbL-EmpfängerInnen bezogen, die wichtigste Einzelhilfe.

Insgesamt nahmen nach den Angaben der Sozialhilfestatistik 1992 etwa sechs Prozent der deutschen Bevölkerung Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch (sogenannte „bekämpfte Armut“). Der Kreis der Leistungsberechtigten ist aufgrund der Dunkelziffer von ca. 50 Prozent jedoch deutlich größer („verdeckte Armut“).

Die Daten der amtlichen Sozialhilfestatistik liefern nur ein unvollständiges Bild der Einkommensarmut bzw. der Lebenslage der Betroffenen. Es ist Ziel der „dynamischen Armutsforschung“, hier weiterführende Erkenntnisse zutage zu fördern. Sie ergänzt damit die Querschnittsbetrachtung der kalenderjährlichen Sozialhilfestatistik durch eine Längsschnittanalyse des Weges der Bedürftigen in die, durch die und aus der Armut heraus. Der eingangs erwähnte Verweilkoeffizient erlaubt nämlich nur sehr bedingt Rückschlüsse auf Entwicklung und Dauer des Sozialhilfebezuges. Sein Sinken beispielsweise läßt Interpretationsspielraum offen, ob dies auf den Anstieg von KurzzeitbezieherInnen, auf das Ausscheiden von LangzeitbezieherInnen und/oder auf eine generell sinkende Verweildauer im Leistungsbezug zurückzuführen ist.

Auch Sozialhilfebedürftigkeit ist statistisch gesehen kein „Zustand“, sondern ein „Vorgang“. Keineswegs alle Zugänge eines Kalenderjahres verbleiben dauerhaft in Armut; ein durchaus nennenswerter Anteil entfällt auf KurzzeitbezieherInnen, die die Sozialhilfe (endgültig) wieder verlassen oder möglicherweise im Zeit-

verlauf wiederholt für kürzere Dauer auf sie angewiesen sind. Auch trägt das unterste soziale Netz in einer Reihe von Fällen sehr wohl zur Konsolidierung bzw. Stabilisierung persönlicher Lebensverhältnisse bei. Offen bleibt allerdings auch bei der dynamischen Armutsforschung bislang, wie sich die Lebenslage der Betroffenen im Anschluß an den Sozialhilfebezug darstellt. Einiges deutet darauf hin, daß die erreichte Unabhängigkeit vom Sozialhilfebezug häufig nicht über den armutsnahen Bereich hinausgeht.

Einige Projektergebnisse dynamischer Armutsforschung erfreuen sich einer erhöhten Aufmerksamkeit und scheinen geeignet, die notwendige Thematisierung steigender Armut bei gleichzeitig wachsendem Reichtum als „Dramatisierung“ zurückzuweisen. Dies geben die Untersuchungen bislang jedoch nicht her. Ungeachtet des zu berücksichtigenden Anteils von KurzzeitbezieherInnen eines Beantragungsjahres wächst der Anteil von LangzeitbezieherInnen im Bestand kontinuierlich. Viel bedeutsamer ist denn auch die Betonung des Aspekts der „sozialen Entgrenzung“ von Armut. Nach Auswertungen des Sozio-Oekonomischen Panels (SOEP) unterschritt im Zeitraum 1984 bis 1992 ein knappes Drittel der westdeutschen Bevölkerung mindestens einmal die Armutsgrenze von 50 Prozent des durchschnittlichen Einkommens der jeweiligen Haushaltsgruppe. Einkommensarmut ist somit ein latentes soziales Risiko, das bis in mittlere Gesellschaftsschichten hineinreicht und längst nicht mehr auf traditionelle Randgruppen begrenzt ist. Ursachen hierfür sind sowohl im sozialen Wandel allgemein (z.B. Auflösung von Familienstrukturen, Zunahme der Alleinerziehenden) als auch insbesondere in der zunehmenden deregulierung der Arbeitsmärkte zu sehen, die das Arbeitslosigkeitsrisiko beständig verallgemeinert. Diese generell wirksamen Faktoren führen zu einer Nivellierung des klassischen Verteilungsmusters von Armut. Zwar ist sie heute immer noch in hohem Maße mit niedrigen oder fehlenden Bildungsabschlüssen korreliert, aber auch AbiturientInnen oder HochschulabsolventInnen sind zunehmend von insbesondere kurzzeitigen Armutsphasen bedroht.

1.4 Teilzeitarbeit: Ein Weg mit Hindernissen

Um das Beschäftigungsniveau zu erhöhen und die Arbeitslosigkeit zu verringern, sind Arbeitszeitverkürzungen erforderlich, die nicht auf einzelne in der Krise befindliche Branchen oder Unternehmen beschränkt sind, sondern darüber hinaus zusätzliche Arbeitsplätze entstehen lassen. Hierin liegt eine Chance, die noch tiefere Spaltung der Gesellschaft in einen Teil, der Arbeit und Erwerbseinkommen hat, und einen anderen Teil, der auf Leistungen aus dem Sozialversicherungssystem angewiesen ist, abzuwenden. Somit muß eine generelle Arbeitszeitverkürzung auch in Unternehmen mit ausgelasteten Kapazitäten und guter Beschäftigungslage greifen. In diesem Zusammenhang ist die Einführung der 30-Stunden-Woche anzustreben. Eine der zukünftigen Hauptaufgaben besteht darin, Alternativen bei der Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung zu benennen. Der hierfür vorzusehende Zeithorizont und Vorschläge für unterschiedliche Lohnausgleichsmodelle sollten dabei im Mittelpunkt stehen. Ideen für die konkrete Gestaltung der Arbeitszeitverkürzung werden im MEMORANDUM '96 eine wesentliche Rolle spielen.

In der gegenwärtigen Diskussion über Arbeitszeitmodelle findet jedoch eine ganz andere Variante der Arbeitszeitverkürzung besondere Beachtung. Dies ist die Teilzeitarbeit. Gegenüber der generellen Arbeitszeitverkürzung ist Teilzeitarbeit *individuelle* Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich. Das heißt, daß die jeweilige Arbeitszeit von der betrieblichen Normalarbeitszeit abweicht. Teilzeit stellt somit eine von der bestehenden – kollektiv vereinbarten – Vollzeit abgeleitete Größe dar.

Im MEMORANDUM '94 werden die Arbeitsumverteilung und Aufhebung der starren Grenzen des Normalarbeitsverhältnisses sowie die Vielzahl neuer Arbeitszeitangebote gefordert. Diese Umverteilung von Arbeit erfordert viel Phantasie und auch organisatorischen Aufwand. Die derzeit in der Diskussion befindliche Ausweitung der Teilzeitarbeit hingegen verfestigt die starre Aufteilung von Arbeitsverhältnissen in Vollzeit- und Teilzeitarbeitsverhältnisse, ohne die geforderte Durchlässigkeit und Selbstbestimmung der Beschäftigten in Arbeitszeitfragen zu gewährleisten.

Teilzeit-Beschäftigtenstruktur

Zwischen 1991 und 1993 stieg der Anteil der in Teilzeit sozialversicherungspflichtig beschäftigten ArbeitnehmerInnen an den gesamten Beschäftigten in den alten Bundesländern von 10,9 vH auf 12,0 vH. Die Verteilung der Teilzeitarbeitsplätze auf Männer (8 vH) und Frauen (92 vH) blieb im selben Zeitraum nahezu konstant. Auch in Ostdeutschland spielt das Teilzeit-arbeitsverhältnis bei den Männern nur eine zu vernachlässigende Rolle. Der Anteil der teilzeiterwerbstätigen Frauen ist nicht einmal halb so hoch wie in Westdeutschland.

Beachtlich ist der Zuwachs der Teilzeitarbeitsverhältnisse um 223.000 zwischen 1991 und 1993 gegenüber der Verringerung der gesamten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse (um 50.000) im selben Zeitraum. Allein der zwischen 1991 und 1992 in Westdeutschland erfolgte Zuwachs an Beschäftigungsverhältnissen um ca. 357.000 basierte zu 39 vH auf (zusätzlichen) Teilzeitbeschäftigungen.

Bei der Verteilung der Teilzeitbeschäftigten auf die einzelnen Wirtschaftszweige fanden kaum Veränderungen statt. Analog zum hohen Frauenanteil an den Beschäftigten bestanden 1993 die höchsten Teilzeitquoten im Handel (18,1 vH) und in den Dienstleistungsbereichen Gesundheitswesen (21,4 vH) und Reinigung bzw. Körperpflege (26,4 vH). Als Bereiche, in denen der hohe Anteil von Teilzeitbeschäftigung (29,7 vH) sowohl Männer als auch Frauen betrifft, sind Wissenschaft, Bildung, Kunst und Publizistik zu nennen.

Die mit Abstand geringsten Teilzeitquoten existieren im Verarbeitenden Gewerbe (4,4 vH) und im Baugewerbe (2,8 vH). Während im Verarbeitenden Gewerbe Angestellte und ArbeiterInnen zu etwa gleichen Teilen von Teilzeitarbeit betroffen sind, macht der Anteil der angestellten Teilzeitbeschäftigten im Baugewerbe fast 80 vH aus. Ganz anders sieht es im Bereich Reinigung bzw. Körperpflege aus: Hier sind 93 vH der Teilzeitbeschäftigten ArbeiterInnen.

In der gegenwärtigen Diskussion über die Ausweitung der Teilzeitarbeit wird das Interesse der Frauen an einer Reduzierung der Arbeitszeit besonders hervorgehoben. Dabei wird dieser Wunsch als Wunsch nach Teilzeitarbeit in der Form der individuellen Arbeitszeitverkürzung interpretiert. In diesem Zusammenhang wird eine andere Beurteilung der geschlechtsspezifischen Präferenzstruktur außer acht gelassen, wonach Frauen nicht nur eine Präferenz für Teilzeitarbeit mit all ihren Nachteilen haben, sondern generell kürzere und flexiblere Arbeitszeiten präferieren. Da sie ihre Arbeitszeitwünsche nicht anders realisieren können, nehmen sie in hohem Maße die Nachteile der Teilzeitarbeit in Kauf.

Die Forderung der Bundesregierung, daß durch Teilzeitarbeit saisonale Nachfrage- und Beschäftigungsschwankungen aufgefangen werden sollen und paßgenaue Teilzeitmodelle in Verbindung mit einer Erhöhung der Betriebszeiten zu entwickeln sind, zeigt, daß die derzeitige Teilzeit-Euphorie die Gefahr einer deutlichen *Verschlechterung der Arbeitsbedingungen* in sich birgt und daß die Gleichsetzung von umfangreicher Teilzeitarbeit in den Betrieben mit einer Zunahme von selbstbestimmter Arbeitszeitregelung illusionär ist. Die Beschäftigungseffekte durch eine Ausweitung der Teilzeitarbeit werden selbst von deren Befürwortern als eher gering eingeschätzt. Die nachgewiesenen Produktivitätssteigerungen durch Teilzeitbeschäftigung und die verstärkte Orientierung an saisonalen Schwankungen werden Neueinstellungen in entsprechendem Umfang verhindern. Hierbei sind Ausnahmen – wie im Wissenschaftsberereich – zu beachten.

Darüber hinaus ist zu befürchten, daß vor allem in den Bereichen, in denen derzeit bereits ein Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen besteht, eine *Ausdehnung von nicht existenzsichernden Arbeitsverhältnissen* erfolgt und die kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit (Kapovaz) unter dem Decknamen Teilzeitarbeit in hohem Maße Einzug hält.

Einem weiteren Bereich wird bei der Bewertung von Teilzeitarbeit momentan wenig Bedeutung beigemessen: Erfahrungen von Teilzeitbeschäftigten machen deutlich, mit welchen Problemen

betroffene Männer und Frauen am Arbeitsplatz konfrontiert werden. Der *Diskriminierung am Arbeitsplatz* durch KollegInnen und Vorgesetzte von Teilzeitbeschäftigten kann durch eine Ausdehnung der in Rede stehenden Arbeitsverhältnisse nicht angemessen begegnet werden. Damit das Teilzeitarbeitsverhältnis auch als „Normal-Arbeitsverhältnis“ Anerkennung findet, dürfen bei Beförderungen keine Nachteile für Teilzeitbeschäftigte entstehen, und bei der Organisation von Arbeitsabläufen müssen Diskriminierungen vermieden werden.

Ein weiteres Risiko im Zusammenhang mit der Teilzeitarbeit entsteht durch die *mangelhafte soziale Absicherung*. Das Sozialversicherungssystem ist darauf ausgerichtet, die Vollbeschäftigten abzusichern. Es orientiert sich in erster Linie an einer „lebenslangen“ (45jährigen) vollzeitigen Erwerbstätigkeit, die dem Mann zugeschrieben wird. Die Frau wird durch den Mann „mitversorgt“ und „mitversichert“; eine eigenständige Existenzsicherung ist daher „nicht nötig“. Daraus folgt, daß Teilzeitbeschäftigte auch nur teilweise abgesichert sind.

Die Rentenformel beinhaltet das monatliche individuelle Einkommen und die Dauer der Erwerbstätigkeit. Sie ist für alle Rentenarten maßgebend. Alle Monate mit Teilzeitarbeit gehen mit dem entsprechend geminderten Einkommen in die Berechnung ein. Wenn auch beitragsgeminderte Zeiten einer differenzierten Höherbewertung unterzogen werden, so doch nur bis zu maximal 75 vH des Durchschnitts aller Erwerbseinkommen.

In der Arbeitslosenversicherung bestehen die größten Defizite. Berechnungsgrundlage für Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit ist das um die gewöhnlichen Abzüge verminderte Bruttoarbeitsentgelt (Nettoprinzip), die Zahlungsdauer richtet sich nach der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung. Teilzeitarbeit führt zu entsprechend niedrigeren Leistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit. Die einzige gesetzgeberische Aktivität zur stärkeren sozialen Absicherung des Teilzeitarbeitsverhältnisses ist der neu eingefügte Absatz 4a im § 112 AFG, wonach für nach dem 31.7.1994 eingegangene Teilzeitarbeitsverhältnisse unter bestimmten Umständen ein vorheriges Vollzeiteinkommen als Bemessungsgrundlage für Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit herangezogen werden kann.

Das Nettoprinzip führt zusätzlich dazu, daß die teilzeitbeschäftigte und damit geringerverdienende verheiratete Frau durch die Einordnung in die Steuerklasse V ein durch höhere Steuern zusätzlich gemindertes Einkommen hat, auf dessen Basis die Leistungen berechnet werden. Das AFG beinhaltet damit eine Reihe von Benachteiligungen für Teilzeitbeschäftigte, insbesondere für Frauen, die in wesentlich höherem Maße teilzeitbeschäftigt sind.

Die Teilzeitbeschäftigung stellt derzeit oftmals die einzige Möglichkeit für Frauen dar, überhaupt einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Fehlende Betreuungseinrichtungen für die Kinder und die zusätzlichen Belastungen durch Hausarbeit zwingen geradezu zur individuellen Verkürzung der Arbeitszeit. Eine Ausdehnung der Teilzeitarbeitsverhältnisse („Teilzeitoffensive“) und vor allem die vermehrte Teilzeitarbeit von Männern soll dazu beitragen, Hausarbeit und Kinderbetreuung neu organisieren zu können.

Befragungsergebnisse zum Thema Arbeitszeitpräferenz lassen allerdings Zweifel an der *familienpolitischen Bedeutung* des Vorhabens aufkommen: Die Arbeitszeitwünsche differieren in Abhängigkeit von Alter und häuslicher Situation. Während bei den Männern vor allem die jüngeren und älteren ihre Erwerbsarbeit erheblich reduzieren möchten, sind es bei den Frauen gerade die 30- bis 39jährigen. Männliche Singles bzw. geschiedene Männer neigen eher als verheiratete dazu, ihre Arbeitszeit erheblich zu verkürzen. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, daß eine gleichberechtigtere Verteilung von Haus- und Erziehungsarbeit durch die Ausweitung von Teilzeitarbeitsverhältnissen nicht zu erzielen ist. Im Gegenteil: Wenn die Verknüpfung von Beruf und Familie in erster Linie bei Frauen eine Rolle spielt, wird gerade die Schaffung zusätzlicher Teilzeitarbeitsplätze einen Beitrag zur Zementierung bestehender Ungleichbehandlung von Männern und Frauen leisten.

Somit ist aus familienpolitischer Sicht keine positive Entwicklung durch eine Ausweitung der Teilzeitarbeit zu erwarten. Die Situation der Frauen würde sich im Gegenteil eher noch dadurch verschlechtern, daß – in weit größerem Ausmaß als bisher – zu der alleinigen Zuständigkeit für Haushalt und Kinder auch noch die verstärkte berufliche Diskriminierung durch Teilzeitarbeitsverhältnisse hinzukäme.

Fazit

Solange die „Teilzeitoffensive“ schlicht eine Ausdehnung der Teilzeitarbeit zu den gegenwärtigen Bedingungen vorsieht, dient sie eher der politischen Profilierung als der Problemlösung. Die von der Verbreitung der Teilzeitarbeit ausgehenden beschäftigungspolitischen Effekte werden gegenüber dem rein rechnerisch Möglichen eher gering sein. Der Preis, der dafür zu zahlen ist, ist hingegen hoch: Auch zukünftig wird das Teilzeitarbeitsverhältnis nur in Ausnahmefällen existenzsichernd sein. Die Folgen der hiermit verbundenen fehlenden sozialen Absicherung sind von den einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu tragen.

Statt eine Abwälzung von Risiken auf die Individuen zu fördern, ist an dem Hauptziel, eine rigorose Arbeitszeitverkürzung für alle Beschäftigten zu bewirken, festzuhalten. Darüber hinaus gilt es sehr wohl, weitere Möglichkeiten der Arbeitsumverteilung zu schaffen und zu nutzen, wobei die soziale und arbeitsrechtliche Absicherung sowie die Freiwilligkeit in den Vordergrund gestellt werden sollten und die Ausdehnung bestehender benachteiligter Arbeitsverhältnisse abzulehnen ist.

Ohne die Befreiung der Teilzeitarbeit aus ihrer Zweitklassigkeit sind familien- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen enge Grenzen gesetzt. Um die Akzeptanz bestehender bzw. zukünftiger freiwilliger Teilzeitarbeitsverhältnisse zu erhöhen, ist die Einführung folgender Mindeststandards notwendig:

- Die soziale Absicherung im Falle von Arbeitslosigkeit und Rentenbezug ist – zumindest bei temporärer Teilzeitarbeit – grundsätzlich der von Vollzeitbeschäftigten gleichzustellen. Gerade der eigenständige Anspruch an die Rentenversicherung würde Aufwendungen der Sozialversicherung für die Hinterbliebenenfürsorge reduzieren und somit zu geringen finanziellen Mehrbelastungen führen;
- um der Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten am Arbeitsplatz zu begegnen, sollten Teilzeitbeauftragte Maßnahmen zur Gleichbehandlung von Voll- bzw. Teilzeitbeschäftigten im Betrieb forcieren bzw. initiieren;
- die Möglichkeit, von einem – befristeten – Teilzeitarbeitsver-

hältnis wieder in ein Vollzeitarbeitsverhältnis zurückzukehren, muß gewährleistet sein;

- teilweise Lohnersatzzahlungen aus Steuermitteln beim Wechsel vom Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis bei niedrigen Lohngruppen;
- dauerhafte steuerliche Vergünstigungen von Teilzeitbeschäftigten durch Einführung eines niedrigeren Steuertarifs.

1.5 „Krankenversicherung 2000“: Sozialabbau im Gesundheitswesen

Die Reform der Reform der Reform

Bereits Anfang 1993, also unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesundheitsstrukturgesetzes, hat Gesundheitsminister Seehofer den Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (SVR/KAiG) beauftragt, ein Gutachten zur Vorbereitung einer dritten Stufe der Gesundheitsreform (Krankenversicherung 2000) zu erarbeiten. Darin sollten vor allem folgende Probleme untersucht werden:

- die Konsequenzen der demographischen Entwicklung, der Veränderungen im Krankheitsspektrum und des medizinisch-technischen Fortschritts auf die Ausgaben für Gesundheitsleistungen,
- die Möglichkeiten einer Herausnahme bestimmter medizinischer Leistungen aus der Finanzierung über die gesetzliche (Pflicht-)Krankenversicherung,
- Optionen zur Veränderungen des Beitragssystems.

Gründe dafür, bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten zweier z.T. tiefgreifender Reformen, des Blümschen Gesundheitsreformgesetzes von 1989 (GRG) und des Seehoferschen Gesundheitsstrukturgesetzes von 1993 (GSG), eine neue Jahrhundertreform der Gesetzlichen Krankenversicherung einzuleiten, finden sich zahlreich.

Wie an der Kosten(=Beitragssatz-)entwicklung abzulesen ist, war das Ausgabenwachstum der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) seit jeher kaum zu bremsen, und zwar aufgrund zahlreicher struktureller Defizite dieses Sektors. Hierbei spielen insbesondere Intransparenz und Marktmacht auf allen Gesundheitsmärkten, die Dominanz der Ärzte und anderer Anbieter, die Schwäche der in Konsument, Finanzier und Disponent aufgespaltenen Nachfrageseite sowie die hohe Priorität des Gutes Gesundheit eine entscheidende Rolle als Ursachenfaktoren. Die politische Brisanz wachsender Beitragssätze ergibt sich in erster Linie aus ihrer Bedeutung als Lohnnebenkosten, aber auch aus den immer stärker drückenden finanziellen Belastungen, die breite Teile der Bevölkerung zusätzlich zu den Steuer- und Gebührensteigerungen infolge zunehmender Arbeitslosigkeit und fortbestehender wirtschaftlicher Probleme im Osten tragen müssen. Zahlreiche Kostendämpfungsmaßnahmen seit den siebziger Jahren, meist jeweils am Ende von Rezessionszyklen, haben nicht verhindern können, daß die Beitragssätze von 8,2 vH (1970) auf über 13 vH (1993) stiegen (alte Bundesländer).

Auch GRG und GSG konnten bzw. können den Kostentrend nicht nachhaltig brechen. Zwar fiel der durchschnittliche Beitragssatz der GKV infolge des GRG um 0,71 Prozentpunkte innerhalb von zwei Jahren, schnellte dann aber bis 1993 wieder um 1,21 Punkte hinauf. Insbesondere die Ausgaben für Arzneimittel, die man durch das „Herzstück“ des GRG, die Festbetragsregelung, wirksam begrenzt zu haben glaubte, und die Kosten für Zahnersatz, die durch erheblich ausgeweitete Selbstbeteiligung gedämpft werden sollten, waren für diese Entwicklung verantwortlich.

Die im GSG von 1993 für die lange Sicht geplanten Maßnahmen wie

- Schaffung der Wahlfreiheit zwischen den Kassen zur Förderung eines möglicherweise effizienzsteigernden Wettbewerbs um die Versicherten, flankiert durch einen kassenartenübergreifenden Risikostrukturausgleich,
- Budgetierung von Krankenhäusern und teilweise Vergütung nach Fallpauschalen als Anreiz zur Kostensenkung anstatt der bisherigen Selbstkostenüberwälzung mithilfe tagesgleicher Pflegesätze,

- Lockerung der Trennung zwischen ambulanter und stationärer Behandlung,
- Vereinbarung von indikationsbezogenen Richtgrößen für Arzneimittel,
- erweiterte Leistungsausschlüsse (Positivliste, erweiterte Negativliste bei Arzneimitteln, Ausschluß komplizierten Zahnersatzes)

sind weitgehend noch nicht umgesetzt und haben daher ihre Wirkung bislang noch gar nicht entfalten können. Die zunächst eingetretene Entlastung der Beitragssätze ist vielmehr auf eine Reihe zusätzlicher massiver Notbremsmaßnahmen wie die Budgetierung mehrerer Leistungsbereiche sowie Preisstopp- und -absenkungsvorschriften v.a. für Arzneimittel zurückzuführen. Ob nach Auslaufen dieser nur temporären Regelungen die eigentlichen Reformmaßnahmen des GSG überhaupt umgesetzt werden, wirksam zur Kostendämpfung beitragen und dabei auch noch sozialverträglich sind, scheint eher fraglich.

Überdies wurde das GSG angesichts der dramatisch steigenden Ausgaben „mit heißer Nadel genäht“, wurde als „Lahnsteiner Kompromiß“ zwischen Regierungskoalition und der wegen ihrer Bundesratsmehrheit beteiligten SPD ausgehandelt und ist daher im Ergebnis ein dringend überarbeitungsbedürftiges Sammelsurium sich überschneidender und widersprüchlicher Einzelmaßnahmen.

Als Hauptgrund für die Notwendigkeit einer dritten Stufe der Gesundheitsreform werden allerdings die künftig drohenden Kostensteigerungen angegeben, die v.a.

- von demographischen Veränderungen (Altersstruktur),
- Veränderungen des Krankheitsspektrums,
- dem medizinischen Fortschritt in Verbindung mit
- der Über-Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen durch die Versicherten infolge von deren sog. „Nullkostenmentalität“ erwartet werden.

Der SVR/KAiG legte Mitte 1994 einen Zwischenbericht vor, in dem er sich im wesentlichen auf die Darstellung von vier Optionen für die Neubestimmung des Leistungsumfanges der GKV beschränkte:

- Option 1 sieht die Ausgrenzung von solchen Leistungen vor, die entweder versicherungsuntypisch (Schwangerschaften), individuell vermeidbar (Sportunfälle) oder so preiselastisch sind, daß Patienten selbst zwischen Leistung und Preis abwägen können.

- Option 2 zufolge ist ein Kern von für alle Versicherten solidarisch finanzierten Kernleistungen zu definieren, der durch Zusatz-Leistungen ergänzt werden kann.

- Option 3 soll die freiwillige Abwahl grundsätzlich solidarisch finanzierter Leistungen mit dem Ziel individueller Beitragssatzreduzierung ermöglichen.

- Nach Option 4 werden die gesundheitspolitischen Aufgaben zwischen dem Staat (gesundheitsrelevante Rahmenbedingungen), GKV (Grundversorgung) und privater Versicherung (Zusatz- oder Wahlversorgung) aufgeteilt.

Ergänzend werden Optionen für die Finanzierung der Krankenversicherung erörtert, wobei v.a. solche Modelle neu ins Spiel gebracht werden, in denen die Beteiligung der Arbeitgeber verringert oder abgeschafft wird. Und schließlich finden sich dort einige allgemeine Anmerkungen zur Steuerung des Gesundheitssystems durch Staat, Verbände und Wettbewerb.

Der Zwischenbericht, als Startschuß für einen Ideenwettbewerb gedacht, löste eine lebhafte und kontroverse Diskussion zwischen Verbänden der Leistungserbringer (Ärzte, Krankenhäuser Pharma-Unternehmen), Parteien und Verbänden der Krankenkassen um einen oft als „Neudefinition des Solidarprinzips“ beschönigten Leistungsabbau in der Gesetzlichen Krankenversicherung aus, aber auch um die Schaffung zusätzlicher Einnahmequellen für die Gesetzliche Krankenversicherung. Die „Anregungen“ aus dieser Diskussion mündeten Anfang 1995 in einem umfassenden Fragenkatalog des Gesundheitsministeriums, in dem über die eben genannten Themen hinaus zahlreiche weitere Gestaltungsprinzipien der Gesetzlichen Krankenversicherung zur Disposition gestellt bzw. durch neue Prinzipien ergänzt werden, so z.B.

- Staffelung der Beiträge oder Leistungsausschlüsse je nach persönlichem Risikoverhalten (Drachenflieger, Raucher etc.),
- Ersetzen des Sachleistungsprinzips durch die Kostenerstattung

(statt direkter Abrechnung mit den Kassen Vorfinanzierung durch Patienten),

– Einbeziehen von Vermögen und nichtselbständigem Einkommen bei der Beitragsbemessung und bei der Patienten-Zuzahlung

aber auch

– Anreize zur Prävention,

– Absicherung der Patientenrechte durch die Aufnahme entsprechender Regelungen in das SGB V,

– Einführung qualitätssichernder Maßnahmen.

Rationierung von Leistungen und Privatisierung des Gesundheitsrisikos

Im Kern laufen jedoch sowohl die Äußerungen des Bundesgesundheitsministers als auch die Ausführungen des SVR/KAiG und das Gros der Diskussionsbeiträge v.a. seitens der Leistungserbringer und der Regierungsparteien darauf hinaus, mit der dritten Stufe der Gesundheitsreform den Leistungskatalog der GKV auf einen Kernbestand zu reduzieren und die Finanzierung der übrigen Leistung der Eigenvorsorge, der Selbstzahlung durch Patienten oder den privaten Versicherungen zu überlassen, sofern die Versicherten nicht vollends darauf verzichten wollen oder müssen.

Das Ganze wird verbrämt mit Begriffen aus dem marktradikalen Vokabular wie „Förderung der Selbstbestimmung der Patienten“, „Subsidiarität“, „Stärkung der Eigenverantwortung“, „Entlastung der Solidargemeinschaft“ durch Reduktion der solidarisch zu finanzierenden Gesundheitsleistungen auf das „wirklich Notwendige“; Formulierungen, die schon aus der Diskussion um die Sozialhilfe, die nur den „wirklich Bedürftigen“ zukommen dürfe, satzsaft bekannt sind.

Dabei untersagt das Gesetz der Gesetzlichen Krankenversicherung und allen Beteiligten (Leistungserbringern und Patienten) schon jetzt, Leistungen zu erbringen oder zu bezahlen, die das Maß des Notwendigen überschreiten. Unnötige Leistungen sind zwar

– nicht zuletzt wegen des Einkommensinteresses der Anbieter

medizinischer Leistungen – allgegenwärtig und sollten wirksam zurückgedrängt werden. Eine Beschneidung des Leistungskatalogs der GKV jedoch ist dafür weder notwendig noch hilfreich. Vielmehr ist zu befürchten, daß künftig nicht mehr das zum Erhalt und zur Wiederherstellung der Gesundheit medizinisch Notwendige, sondern nur noch die existentiellen Risiken durch GKV-Leistungen abgedeckt werden.

Es ist zweifelhaft, ob die als Ursachen für eine künftig drohende weitere Kostenexplosion im Gesundheitswesen angeführten Entwicklungen wirklich eintreten.

– Die demographische Entwicklung wird auch nach Aussage des SVR/KAiG weit weniger dramatisch verlaufen als oft dargestellt. Eine „Überalterung“ der Bevölkerung ist frühestens ab 2015 zu erwarten, und das auch nur, wenn sie nicht z.B. durch Migrationsbewegungen kompensiert wird.

– Der medizinische Fortschritt muß nicht zwangsläufig kosten-treibend sein, wenn er zum einen einer kritischeren Bedarfsprüfung unterzogen und durch kostensparende Rationalisierungsfortschritte ergänzt wird (z.B. minimalinvasive Chirurgie, Abbau unnötig langer Verweildauern im Krankenhaus, Abbau von Doppeldiagnose und Überweisungskarussells, Rückführung von Übermedikalisierung etc.). Ein erheblicher Anteil der Mehrkosten durch den verstärkten Einsatz moderner Medizintechnik durch niedergelassene Ärzte ist nicht durch medizinische Erfordernisse begründet, sondern durch die ökonomische Notwendigkeit, beschaffte Geräte durch hohe Auslastung schnell zu amortisieren. Es hat sich zudem gezeigt, daß die heute mögliche aufwendige Diagnosetechnik nicht zu weniger Fehldiagnosen führt.

– Der Anteil der gesamten Gesundheitsausgaben am BSP ist übrigens in Deutschland seit den siebziger Jahren in etwa konstant geblieben und unterscheidet sich auch nicht wesentlich von dem anderer westlicher Industrie- und Dienstleistungsnationen (Ausnahme: Das überwiegend privatwirtschaftlich organisierte Gesundheitssystem der USA beansprucht einen deutlich höheren Anteil am BSP). Geändert hat sich aber der Anteil der Gesundheitskosten, der von der GKV getragen wird. Es gab also bislang

lediglich eine Explosion der Beitragssätze der GKV, nicht aber der Gesundheitskosten.

– Auch der Sachverständigenrat erwartet letztlich nicht, daß das Wachstum der Krankheitskosten das der Lohneinkommen und damit des Beitragsvolumens überschreiten wird.

Die geplante dritte Stufe der Gesundheitsreform würde also nicht zu Einsparungen führen, sondern lediglich zu anderen Finanzierungswegen für die Krankheitskosten, und zwar an der GKV vorbei. Damit sollen vielmehr die folgenden Ziele erreicht werden:

– Abkehr von einer solidarischen Finanzierung nach Leistungsfähigkeit mit den darin angelegten vielfältigen Umverteilungsmechanismen von Gesunden an Kranke, Junge an Alte, Bezieher höherer Einkommen an Einkommenschwächere und insbesondere mit der Beteiligung der Arbeitgeber zugunsten einer Finanzierung nach individuellem Risiko und finanziellem Spielraum wie in der privaten Versicherung und mit reduziertem Arbeitgeberanteil.

– Das bedeutet letztlich eine Senkung der Lohnnebenkosten bei gleichzeitig unangetasteten Erlösspielräumen der Anbieter von Gesundheitsleistungen.

– Abbau der mit dem Sachleistungsprinzip verbundenen wenigstens rudimentären Preis- und Qualitätskontrollmöglichkeiten der Kassen gegenüber den Leistungsanbietern zugunsten eines freien Aushandelns von medizinischen Leistungen zwischen z.B. den Zahnärzten und den „mündigen Patienten“.

– Schaffung neuer Märkte für die privaten Versicherungen.

Am Ende könnte herauskommen, was beispielsweise in den USA annähernd der Fall ist: eine insgesamt überteuerte Zwei-Klassen-Medizin mit einer Hochleistungsversorgung für eine finanzkräftige und umfassend versicherte Oberschicht und einer auf die Behandlung existentieller Risiken reduzierten Grundversorgung für breite Teile der Bevölkerung, die zusätzliche medizinische Leistungen nach eigenem Ermessen und Einkommen auf einem bunten, unkontrollierten Markt diverser Pillenhersteller und Gesundheitsbeter einkaufen. Welche Rolle in diesem Marktgeschehen die privaten und die gesetzlichen Versicherungen spielen werden, in welchem Maße sie mit populären, aber medizinisch überflüssigen Gefällig-

keitsleistungen oder aber mit beitragsenkenden, aber möglicherweise kurzsichtigen freiwilligen Leistungsbegrenzungen werben werden, ist noch gar nicht abzusehen.

Alternativen: Wirtschaftlichkeitsspielräume ausschöpfen und Qualität sichern

Es wird auch in absehbarer Zukunft noch möglich sein, im Rahmen der GKV eine vollwertige medizinische Versorgung nach dem allgemein anerkannten Standard der Wissenschaft unter Einbeziehung des medizinischen Fortschritts aufrechtzuerhalten und zu finanzieren, zumal ein mäßiger Anstieg der Beitragssätze vertretbar scheint, wenn dies tatsächlich mit einer Verbesserung der medizinischen Versorgung verbunden ist. Eine Abkehr von der solidarischen Finanzierung ist weder erforderlich noch sozial vertretbar. Dies gilt auch und insbesondere für eine Verringerung des Arbeitgeberanteils an den Krankheitskosten, nicht zuletzt, weil die Bedingungen der Arbeitswelt wesentliche Ursachenfaktoren für das Entstehen von Krankheiten darstellen. Es ist vielmehr eine Erweiterung der solidarischen Krankheitskostenfinanzierung zu fordern z.B. durch Anhebung oder Aufhebung der Beitragsbemessungs-/Pflichtversicherungsgrenze, wodurch Besserverdienende einen größeren Beitrag zur Finanzierung der GKV leisten würden. Zusätzlich sollten auch die Beamten in die GKV einbezogen werden.

Abzulehnen ist die Ausweitung von Patienten-Selbstbeteiligungen jeder Art, da diese erwiesenermaßen nur zu unsozialen Umverteilungen der Krankheitskosten, aber nicht zu sinnvollen Veränderungen des Inanspruchnahme-Verhaltens führen. Ähnliches gilt für das Ersetzen des Sachleistungsprinzips durch Kostenerstattungsregelungen, v.a. wenn dies dazu führt, die ohnehin schwachen Preis- und Leistungskontrollmöglichkeiten der Kassen auszuhebeln.

Die prinzipielle Finanzierbarkeit einer Gesundheitsversorgung auf hohem Niveau bedeutet jedoch andererseits nicht, daß auf eine konsequente Dämpfung nicht nur der Beitragssätze, sondern der

tatsächlichen Gesundheitskosten zu verzichten ist. Als Maßnahmen sind v.a. zu nennen:

- Die forcierte Ausschöpfung bestehender Wirtschaftlichkeitsspielräumen z.B. durch
 - konsequente Umsetzung und Anwendung der schon bestehenden Instrumente der Preis- und Wirtschaftlichkeitskontrolle bei medizinischen Leistungen,
 - Einrichten einer leistungsfähigen externen Wirtschaftlichkeitskontrolle für Krankenhäuser,
 - Abbau medizinisch nicht vertretbarer Überversorgung, insbesondere Verzicht auf umstrittene und kontraproduktive Medikamente v.a. in Fällen, in denen Umstellung der Lebensweise oder psychosomatische Therapieansätze wirkungsvoller sind,
 - Vermeidung von Überweisungskreisläufen und Mehrfachdiagnostik durch Stärkung der Rolle des Hausarztes,
 - bessere Abstimmung ambulanter und stationärer Versorgung,
 - Förderung effizienter Praxisgemeinschaften und Ambulatorien (Polikliniken);
- Verbesserung der regionalen Bedarfsplanung bei der Einrichtung von Krankenhäusern, der Beschaffung von Großgeräten und der Zulassung von Arztpraxen z.B. im Rahmen regionaler Gesundheitskonferenzen;
- Stärkung der gemeinsamen Verhandlungsmacht der Kassen statt Aufsplitterung der Kassenarten in Wettbewerb mit differenziierten Leistungskatalogen und Einzelverträgen mit Leistungsanbietern;
- Verbesserung der Abstimmung zwischen medizinischen, pflegerischen und rehabilitativen Einrichtungen;
- Ausbau von Maßnahmen zur Qualitätssicherung;
- Förderung von Prävention und Selbsthilfe-Ansätzen, z.B. Förderung der Umweltmedizin, Maßnahmen zur Schaffung gesunder Wohnumfelder und zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes an Arbeitsplätzen.

Solange diese Reformschritte nicht wenigstens ansatzweise realisiert sind, sollte weiterhin das Instrument der Budgetierung eingesetzt, dabei aber so flexibel gehandhabt werden, daß mit dem

Zurückdrängen überzogener Einkommensansprüche der Gesundheits-Anbieter nicht zugleich medizinisch bedenkliche Leistungsausschlüsse auftreten.

1.6 Ansätze zur Reform der Wohnungspolitik

In Deutschland herrscht akute Wohnungsnot. Insgesamt fehlen ca. 2,5 Millionen Wohnungen: in Westdeutschland vor allem zur Erweiterung des Bestandes in den Ballungsräumen und für junge Familien, in Ostdeutschland besonders zum Ersatz verschlissener Bausubstanz und zur Versorgung älterer Ein- und Zweipersonenhaushalte; hier kommt ein außerordentlicher Bedarf an Modernisierung und Sanierung hinzu.

Steigende Wohnkosten stellen eine wachsende Belastung für viele einkommensschwache private Haushalte dar: In den alten Bundesländern haben sie in den letzten Jahren die Ausgaben für Nahrungs- und Genußmittel vom ersten Platz verdrängt; in den neuen Bundesländern droht mit dem Übergang zum Vergleichsmietverfahren 1995/96 das gleiche einzutreten. Das Wohngeld ist in den alten Bundesländern seit Beginn der 90er Jahre nicht mehr den veränderten Bedingungen angepaßt worden. Nur jeder vierte Anspruchsberechtigte gelangt zu einer Sozialwohnung. Die Zahl der Obdachlosen wächst weiter. Städtische Räume lösen sich tendenziell auf, urbane Sozialstrukturen zerfallen.

Der Markt – sich selbst überlassen – löst die sozialen Wohnungsprobleme nicht, wie insbesondere auch die 80er Jahre in Westdeutschland schon vor der großen Zuwanderungswelle gezeigt haben. Seine Mechanismen führen im Zusammenspiel von Wohnungsnutzungsmärkten (Mietpreisen), Bestandsmärkten (Immobilienpreisen) und Neubaumärkten (Baupreisen) zum Überangebot an luxuriösen, teuren und zum Mangel an kostengünstigen Wohnungen. Dieser Prozeß verläuft zyklisch; periodisch auftretender Leerstand an teuren Wohnungen veranlaßt die Investoren in der Regel, den Wohnungsneubau überhaupt drastisch einzu-

schränken. Die Erfahrung zeigt, daß eine – von BefürworterInnen einer Deregulierung der Wohnungspolitik für diesen Fall postulierte – substantielle Mietzinssenkung nicht eintritt.

Die Gewährleistung des Menschenrechts auf Wohnen erfordert deshalb staatliche Interventionen auf den Wohnungsmärkten. Dagegen hatte sich die Regierungskoalition in den 80er Jahren weitgehend aus der sozialen Wohnungsbauförderung zurückgezogen. Vielmehr verschärfte sie mit ihrer Politik der Eigentumsbildung und der Modernisierungsförderung im Wohnungsbestand den Mangel an preisgünstigen Wohnungen; die Mieten für einfache Wohnungen und die Mietbelastung für einkommensschwache Haushalte stiegen überproportional an.

Verteidigung des Wohnens in Miet- und Genossenschaftswohnungen

Soziale Wohnungspolitik ist wesentlich mehr als sozialer Wohnungsbau für »arme Leute«. Sie ist im weiteren Sinne vor allem soziale Gestaltung des Lebens in der Stadt. In der aktuellen Auseinandersetzung sind folgende Hauptpunkte besonders wichtig. Soziale Wohnungspolitik muß in erster Linie das Wohnen zur Miete als sozial, ökologisch und städtebaulich unbedingt erhaltenswerte Wohnform verteidigen. Aus ähnlichen Gründen ist auf genossenschaftliche und andere gruppenorientierte Formen, insbesondere auch auf das Leben in Anlagen für altersgerechtes und altersgemischtes Wohnen sowie für Wohnen mit Kindern und mit Behinderten zu orientieren.

Das Wohnen in Mehrfamilienhäusern mit attraktivem Umfeld hat neben seiner sozialen Einbindung gegenüber dem Wohnen im freistehenden Ein- und Zweifamilienhaus in städtischen Regionen weitere wichtige Vorzüge: Wohnungen in Mehrfamilienhäusern lassen sich ressourcensparender und kostengünstiger errichten; je Wohnung ist der Aufwand für Bau und Erschließung geringer. Sie sind in der Nutzung umweltfreundlicher, denn sie nehmen weniger Land in Anspruch, verbrauchen geringere Energiemengen und sind dem öffentlichen Nahverkehr leichter zugänglich.

Deshalb ist der vordergründigen vermögenspolitischen Bevorzugung des individuellen Wohneigentums durch die Bonner Regierungskoalition öffentlich stärkerer Widerstand entgegenzusetzen, desgleichen der fortwährenden Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen und – speziell im Osten – der Zwangspri-
 vatisierung von kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungen. Dem weiteren Absinken des Anteils von Mietwohnungen (zum Stand siehe Tabelle 5) ist entgegenzuwirken, da die verstärkte Bildung von individuellem Wohneigentum wohnungspolitisch kontraproduktiv ist; sie „frißt“ Wohnflächen, und gut verdienende Mittelschichten werden zu Lasten der am wenigsten Verdienenden übermäßig subventioniert. Darüber hinaus wird angesichts des zunehmenden volkswirtschaftlichen Strukturwandels wünschenswerte Mobilität der Erwerbspersonen durch das Wohnen zur Miete befördert, durch Eigentumsbildung aber eher gehemmt. So entspricht die Verstärkung des Mietwohnungsbaus auch der im Sommer 1994 ausdrücklich erhobenen Forderung der BauministerInnen der Europäischen Union.

Tabelle 5: Eigentumsstruktur des Wohnungsbestandes in Deutschland (vH)

| | Ost* | West |
|--------------------------|-------|------|
| selbstgenutztes Eigentum | 42 | 43 |
| davon: | | |
| – privat | 26 | 39 |
| – genossenschaftlich | 16 | 4 |
| vermietetes Eigentum | 55-61 | 57 |
| davon: | | |
| – privat | 24-27 | 52 |
| – öffentlich | 31-34 | 5 |
| dar. Kommunalbesitz | 25-27 | 3 |

* Nach Restitution an Alteigentümer.

Quelle: Grunddaten nach Expertenkommission des BMBau

Die Beseitigung des Defizits von ca. 2,5 Millionen Wohnungen erfordert in Deutschland 10 Jahre lang den Neubau von ca. 550-600.000 Wohnungen für Ersatz und Erweiterung; dazu sind jährlich rund 200 Mrd. DM Investitionsmittel zu mobilisieren; hinzu kommen besonders in Ostdeutschland immense Mittel für Modernisierung und Sanierung. Über die sozialpolitischen Effekte hinaus bedeutet ein solch umfangreicher Wohnungsbau – besonders wenn er kontinuierlich gestaltet wird – volkswirtschaftlich ein wichtiges Beschäftigungsprogramm, das zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen kann. Das notwendige Wohnungsbauvolumen wurde nach jahrelanger Flaute erstmalig 1994 mit rund 530.000 Wohnungen fast erreicht und droht jetzt schon wieder abzukippen.

Aus diesen Überlegungen folgt als erstes Ziel, vorrangig den Miet- und genossenschaftlichen Wohnungsbau zu fördern und dazu möglichst dauerhafte Rahmenbedingungen für den Bau von jährlich etwa 400.000 solcher Wohnungen zu schaffen. Dazu sind weiterhin die entsprechenden Förderinstrumente zu nutzen; gegenteilige Vorschläge der Steuerreform-Kommission werden deshalb zurückgewiesen: Bei Investitionen für diesen Zweck sind (weiterhin) zumindest die gleichen Steuervorteile zu gewähren, wie sie bisher für gewerbliche Immobilien bereitgestellt wurden; allerdings sind Mißbrauchsmöglichkeiten bei den Abschreibungsregelungen einzuschränken (insbesondere bei Wiederverkäufen). Des weiteren ist für Wohnungsunternehmen das steuerliche Prinzip der Gemeinnützigkeit wieder zu ermöglichen. Kommunale Wohnungsunternehmen sind zu erhalten; das gilt insbesondere für die neuen Bundesländer. Ihnen sollten zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, um die notwendigen Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen ohne unzumutbare Mietsprünge finanzieren zu können. Auch eine vollständige Übernahme der Altschulden wäre angebracht. Dagegen sollten die Steuererleichterungen, Investitionszulagen und Sonderabschreibungen für den nicht für den Eigenbedarf projektierten gewerblichen Bürobau sofort gestoppt werden, da in diesem Segment eine massive Überproduktion zutage tritt. Mitglieder von Genossenschaften mit gemeinschaftlichem Eigentum an von ihnen bewohnten Wohnungen müssen steuer-

lich den Bauherren bzw. Erwerbern von selbstgenutztem individuellen Wohneigentum gleichgestellt werden. Der Vorschlag, die Grundsteuer aufkommensneutral auf eine bloße Bodenwertsteuer umzustellen, ist zu unterstützen, da dadurch mehrgeschossige Wohngebäude steuerlich entlastet und zugleich die Bereitstellung von Bauland gefördert werden. Bei der zu erwartenden Festlegung wirklichkeitsnäherer, höherer steuerlicher Einheitswerte sollte geprüft werden, inwieweit Grundstücke mit Mehrfamilienwohnhäusern von der Grundsteuer befreit werden sollten. Durch das bisherige Fördersystem, bei dem ErwerberInnen von individuellem selbstgenutzten Wohneigentum Schuldzinsen vom zu versteuernden Einkommen abziehen können, werden BezieherInnen hoher Einkommen bevorzugt. Wir schlagen vor, dieses Instrument durch eine nach sozialen Gesichtspunkten gestaffelte Investitionszulage (z.B. Baukindergeld) abzulösen.

Die verstärkte Orientierung auf den Mietwohnungsbau erfordert zugleich die weitere, verbindliche Ausgestaltung des Mieterhöhungsverfahrens, um eine sozial verträgliche Entwicklung der Mieten zu gewährleisten. Um den Schutz der MieterInnen vor willkürlichen Mieterhöhungen zu verstärken, sollte die Aufstellung und Anwendung von Mietspiegeln im Zusammenhang mit Bezugszeiträumen, Kappungsgrenzen und Einbeziehung von Neuvermietungen zwingender geregelt werden. Damit könnte auch der politische Einfluß der Kommunen auf eine kontrollierte Mietenentwicklung erhöht werden.

Ein ausreichendes, differenziertes Angebot von Mietwohnungen ist bereits eine wesentliche Voraussetzung für die Wohnungsvorsorgung einkommensschwacher Schichten, da es ihre Verdrängung durch zahlungskräftige Nachfrager auf diesem Teilmarkt vermindert.

Gezielte Förderung der sozial Benachteiligten

Zweitens sind die sozial Benachteiligten gezielt zu fördern. In dieser Hinsicht ist das Wohnungsbauförderungsgesetz von 1994 sehr zwiespältig zu bewerten: Die Anhebung der Einkommensgrenzen

für den Anspruch auf eine Sozialwohnung ist eigentlich positiv, aber da nicht gleichzeitig das Angebot an Sozialwohnungen vergrößert wird, sondern mehr Sozialwohnungen aus dem Bestand ausscheiden als neu hinzukommen, wird die Kluft zwischen der Zahl der Anspruchsberechtigten und dem Angebot größer, so daß die sozial Benachteiligten es zukünftig noch schwerer haben, an eine solche Wohnung zu gelangen. Die eingeführte einkommensabhängige Zusatzförderung verbilligt zwar die Sozialmiete in neu gebauten Wohnungen, schafft aber – abgesehen von den Bedenken in bezug auf den Datenschutz für die MieterInnen – erhebliche Ungerechtigkeiten, da sehr viele Familien mit vergleichbaren Einkommens- und Wohnverhältnissen nicht in den Genuß der Zusatzförderung gelangen. An die Mietenverzerrung (große Differenzen, die nicht aus unterschiedlichen objektiven Gebrauchseigenschaften, sondern lediglich aus verschiedenen Finanzierungsverfahren und Finanzierungszeitpunkten resultieren) und die Fehlbelegung im Bestand an mietpreisgebundenen Wohnungen wurde mit dem Gesetz von 1994 noch gar nicht herangegangen.

Zur Verbilligung des Wohnungsangebotes ist vorrangig kostengünstigeres Bauen anzuregen; jegliche direkte objektbezogene Förderung dürfte nicht mehr anteilig von der Kostenhöhe abhängig sein, sondern sollte als Fest- oder Höchstbetrag je Wohnung unter Berücksichtigung vorteilhafter Grundrisse, Raumnutzungen und Baukonstruktionen gewährt werden. Objektbezogene Förderungen können auch Vorreiterfunktionen für vielfältige Wohnformen und Wohnanlagen übernehmen. Auf die Bedeutung preisgünstigen Baulandes für einen kostengünstigen Wohnungsbau sei hier nur hingewiesen und an das MEMORANDUM '81 erinnert. Günstige Kreditbedingungen haben dagegen auf die Höhe der Kosten für die Errichtung der Wohngebäude kaum direkten Einfluß, dafür um so mehr auf die Miethöhe (im Extremfall könnten bei Wegfall der Zinsen für Wohnungsbaudarlehen die Grundmieten bis auf ein Viertel gesenkt werden).

Als spezifische Instrumente der sozialen Wohnungspolitik sind weiterhin sowohl der soziale Wohnungsbau (Objektförderung) als auch das Wohngeld (Subjektförderung) zu nutzen und auszugestalten. Wie aus den Tabellen 6 und 7 ersichtlich ist, spielen beide

Instrumente in den östlichen und westlichen Bundesländern eine unterschiedliche Rolle. Im Osten bezieht rund ein Drittel der Haushalte Wohngeld; dagegen gibt es hier im traditionellen bundesdeutschen Verständnis faktisch weder alte noch neue Sozialwohnungen, statt dessen aber einen großen Bestand von Wohnungen im Kommunalbesitz.

Tabelle 6: Geförderte Wohnungen im sozialen Wohnungsbau (in 1000)

| Jahr | Alte Bundesländer | | Neue Bundesländer** | |
|------|-------------------|---------------------------|---------------------|---------------------------|
| | gesamt | darunter 3. Förderweg* | gesamt | darunter 3. Förderweg* |
| 1991 | 90 | 35 | 4 | 3 |
| 1992 | 87 | 28 | 21 | 15 |
| 1993 | 118 | 56 | 39 | 30 |

* Vereinbarte Förderung mit max. 12 Jahren Bindung.

** Einschließlich Ostberlin.

Quelle: nach Bewilligungstatistik

Tabelle 7: Wohngeld in den Alten und Neuen Bundesländern

| Jahr | Zahl der EmpfängerInnen insgesamt in 1.000 | | Höhe der monatlichen Zahlung (Tabellenwohngeld in DM) | |
|------|---|-------|---|-----|
| | ABL | NBL | ABL | NBL |
| 1991 | 1.757 | 1.718 | 138 | 117 |
| 1992 | 1.847 | 2.003 | 130 | 122 |

Quelle: nach Wohngeldstatistik

Unter sozialen Gesichtspunkten sollen alle Ein- und Mehrpersonenhaushalte in die Lage versetzt werden, angemessenen Wohnraum zu nutzen und zu bezahlen. Diese Möglichkeit muß in verschiedensten Stadtlagen gegeben sein (im Interesse kurzer Arbeitswege, alten- und behindertengerechten Wohnens usw.);

Ghettobildungen im Sinne von »Armenvierteln« sollen ausgeschlossen werden. Für die weitere Ausgestaltung der sozialen Wohnungspolitik gibt es im wesentlichen zwei Instrumentenbündel: einerseits die Fortsetzung und Weiterentwicklung des sozialen Wohnungsbaus, andererseits die Reform des Wohngeldes.

Weiterführung des sozialen Wohnungsbaus

Der Umfang des traditionellen sozialen Wohnungsbaus mit subventionierten Mieten, die der Zahlungsfähigkeit einkommensschwacher Haushalte entsprechen, ist trotz der Mängel dieses Systems deutlich auszuweiten. Eine Verringerung der dafür vorgesehenen Haushaltsmittel käme einem wohnungs- und sozialpolitischen Armutszeugnis gleich. Die Anzahl ist mindestens auf etwa 200.000 Wohnungen jährlich auszuweiten. Auf diesem Wege könnten die dringendsten »Fälle«, vor allem kinderreiche Familien, Frauen mit Kind, Behinderte sowie – besonders im Osten – alleinstehende RentnerInnen und SozialhilfeempfängerInnen, endlich versorgt werden und ließe sich häufig drohende Obdachlosigkeit abwenden. Den sog. „dritten Förderweg“ lehnen wir ab, da hierdurch eine dauerhaft wirksame Entlastung bei kostengünstigen Wohnungen nicht eintritt. Zwar kann mit diesem Instrument eine größere Anzahl von Wohnungsneubauten gefördert werden, aufgrund deutlich höherer Mieten und in der Regel nur kurzfristiger Miet- und Belegungsbindungen (ca. zehn statt wie beim „ersten Förderweg“ 30-40 Jahre) geht diese Förderung aber am Bedarf von Haushalten mit niedrigem Einkommen vorbei.

In der öffentlichen Diskussion um den Sozialwohnungsbau spielt das Problem der Fehlbelegung eine besondere Rolle. Während es auf der einen Seite durch Einkommenssteigerungen und demographische Prozesse (Auszug der Kinder, Scheidungen, Tod des Partners u.ä.) sukzessive zu Fehl- und Unterbelegungen der Sozialwohnungen kommt und dadurch einkommensstärkere Haushalte und unangemessen großer Wohnraum subventioniert werden, wachsen auf der anderen Seite die Warteschlangen von neuen NachfragerInnen nach Sozialwohnungen, deren Chancen immer gerin-

ger werden, solange die Zahl der Neubauten hinter dem Bedarf zurückbleibt.

Um nicht im Laufe der Jahre auf diese Weise ständig neue soziale Ungerechtigkeiten entstehen zu lassen, wäre konsequent eine Fehlbelegungsabgabe als Differenz zur Marktmiete durchzusetzen. Die immanenten Mängel der bisher betriebenen Politik des sozialen Wohnungsbaus, z.B. das Problem der Fehlbelegung oder die je nach Finanzierungsart und -zeit sehr unterschiedlichen Mietzinse für Wohnungen mit ähnlichem Gebrauchswert – sind aber, soweit sie nicht durch angemessene Maßnahmen eingeschränkt werden können, in Kauf zu nehmen, da die Liquidierung des Sozialwohnungsbaus zu extremen Mietpreissteigerungen für die unteren Einkommenschichten führen würde.

Die für den Neubau von Sozialwohnungen aufzuwendenden Mittel sollten auf keinen Fall als Manövriermasse der Finanzpolitik mißbraucht werden. Die Verwendung ausreichender Mittel für die Deckung des Bedarfs an preiswerten Wohnungen muß für mehrere Jahre konjunkturunabhängig sichergestellt werden. Im Rahmen des von uns für die Dauer von mindestens fünf Jahren vorgeschlagenen öffentlichen Beschäftigungsprogrammes veranschlagen wir jährlich 20 Mrd. DM für den Neubau und die Sanierung von Sozialwohnungen bzw. genossenschaftlichen und kommunalen Wohnungen. Ein Teil dieser Mittel sollte speziell für die Förderung und Erprobung neuartiger und ökoeffizienter Wohnformen reserviert werden.

Reform des Wohngeldes

Auch eine deutliche Verstärkung des Sozialwohnungsbaus macht das Instrument Wohngeld nicht überflüssig. Die Bezahlbarkeit der ortsüblichen (Vergleichs-)Miete bzw. der Nutzungsentgelte für kostengünstige Wohnungen muß für einkommensschwache Haushalte über ein reformiertes Wohngeld gewährleistet werden. Das bisherige Wohngeld müßte dazu in den Einkommenshöhen angepaßt und dynamisiert werden. Das Bewilligungsverfahren ist zu entbürokratisieren, und derzeit bestehende Diskriminierungen, vor

allem für gemischtgeschlechtliche Wohngemeinschaften, Studierende und Auszubildende sind zu beseitigen.

Die Forderung des Deutschen Mieterbundes nach einer generellen Anhebung des Wohngeldes zum Beginn des Jahres 1996 wird ausdrücklich unterstützt. Es bewirkt für die Haushalte mit den niedrigsten Einkommen die stärksten Vergünstigungen.

Weitere Vorteile des Wohngelds:

- Auf das Wohngeld besteht seitens der EmpfängerInnen ein gesetzlich verankerter Anspruch, mit dem haushaltspolitisch nicht nach Belieben manövriert werden kann.
- Die einkommensbedingte Nachfrage nach Wohnungen mit Sozialmiete wird verringert; zugleich wird die Wahlfreiheit der MieterInnen bei der Wohnungssuche erhöht.

Verfahrensmäßig wären für den Bürger/die Bürgerin die Unterschiede zwischen einem – konsequent praktizierten – regelmäßigen Nachweis der Anspruchsberechtigung auf eine Sozialwohnung und der jährlichen Antragstellung für Wohngeld unerheblich, wenn die Bewilligungspraxis vereinfacht und von Diskriminierungen befreit würde.

Für die Erhöhung des Wohngeldes stehen an Umverteilungsmöglichkeiten innerhalb der gegenwärtigen Wohnungsbausubventionen realistisch gesehen etwa 5-6 Mrd. DM aus der Abschaffung von Steuerprivilegien für selbstgenutztes Wohneigentum (§10e EStG) und anderen geringeren Teilpositionen zur Verfügung.

Die von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission Wohnungspolitik schlägt auf allen Feldern der Mietpreisbildung, des Kündigungsschutzes, der Objektförderung usw. massive Deregulierungsstrategien vor. Gleichzeitig wird zwar für eine Anpassung des seit 1990 festliegenden Wohngeldes sowie für ein weiteres Sonderwohngeld für die neuen Bundesländer plädiert. Es werden jedoch keine Schätzungen vorgelegt, um wieviel Prozent die Mieten in welchen Zeiträumen durch diese Politik steigen würden. Folglich wird auch nicht der zusätzliche Wohngeldbedarf geschätzt. Eine Subjektförderung, die die Zahlungsfähigkeit der MieterInnen erhöht, ohne daß gleichzeitig wirksame Mechanismen zur Begrenzung der Mietpreisssteigerungen festgelegt werden, muß jedoch wie eine Einladung zu kontinuierlicher Mieterhöhung wirken.

Für neue Gesetze zur Wohnungsbauförderung und zum Wohngeld

Mit der im WoBauFördG 94 eingeführten einkommensabhängigen Zusatzförderung und den Beschlüssen der ostdeutschen Bauminister zum Übergang auf das System der Vergleichsmiete 1995 hat die Bonner Regierungskoalition mit grundsätzlicher Duldung durch die SPD-Führung ihren Weg zur Novellierung der Wohnungswirtschaftlichen Gesetze in der laufenden Legislaturperiode bestimmt. Dem damit von neokonservativen Kräften auch im Wohnungswesen angestrebten Sozialabbau setzen wir entgegen:

– Die Neufassung des Wohnungsbauförderungsgesetzes enthält klare Prioritäten zugunsten des Mietwohnungsbaus. Darin eingeschlossen ist die Förderung des sozialen Wohnungsbaus mit objektgebundenen staatlichen Zuschüssen (auch weiterhin mit Bundesbeteiligung) als Grundlage für den Erwerb von *langfristigen* kommunalen Belegungsrechten. Damit sind zugleich Bedingungen für eine regelgebundene, nicht diskretionäre Wohnungsbaupolitik zu schaffen, um den Wohnungsbau entsprechend den Erfahrungen in der Krise 1993/94 weiterhin vom allgemeinen Konjunkturzyklus abzukoppeln. Das erfordert insbesondere eine Stabilisierung der Nachfrage und der Zinskonditionen für Wohnungsbaudarlehen.

– Mit der Neufassung des Miethöhegesetzes sind die Regelungen für das Vergleichsmietenverfahren so auszugestalten, daß sie mit größerer Transparenz und stärkerer Verbindlichkeit die MieterInnen im Wohnungsbestand vor ungerechtfertigten Mieterhöhungen schützen. Insbesondere sollte die Aufstellung und Anwendung von Mietspiegeln in einem Bundesgesetz zwingend geregelt werden.

– Das Wohngeldgesetz ist zu reformieren, indem die Einkommensgrenzen auf das aktuelle Anspruchsniveau für Sozialwohnungen angehoben und zukünftig dynamisiert werden. Zugleich sind das Antragsverfahren zu vereinfachen und Diskriminierungstatbestände zu beseitigen. Die laut Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 eingeführte einkommensabhängige Zusatzförderung ist in das reformierte Wohngeld einzubeziehen (inhaltlich und verfahrensmäßig).

– In Ostdeutschland ist der Übergang in das Vergleichsmietensystem nur schrittweise möglich und setzt entsprechend den Einkommensunterschieden zu Westdeutschland unabdingbar eine weitere Sonderregelung für das Wohngeld voraus.

– Schließlich sind bei der Novellierung der wohnungswirtschaftlichen Gesetzgebung die Rechte und Kompetenzen der Kommunen zu stärken. Das schließt auch durchgreifende Verbesserungen im vertikalen Finanzausgleich ein. Auf dieser Basis läßt sich der Aktionsraum für die demokratische Mitwirkung und die Selbsthilfe bei der qualitativen Gestaltung der Wohnverhältnisse (einschließlich der Verhinderung von Obdachlosigkeit und der Entwicklung neuer Wohnformen) auf lokaler Ebene wesentlich erweitern.

2. Nach der Standortdebatte die Sozialstaatskritik: Abbau im Namen von Umbau

Der Sozialstaat ist mal wieder in der Diskussion. – Nicht wegen der sechs bis sieben Millionen fehlenden Arbeitsplätze, der eklatanten Wohnungsnot oder der stetig steigenden Armutspopulation. Es ist das „überbordende Sozialsystem“ (BDA), das die wirtschaftliche Entwicklung behindere und damit seine eigene finanzielle Basis gefährde. Wie schon gegen Ende der sozialliberalen Koalition erleben wir gegenwärtig, daß die parlamentarische und außerparlamentarische „Opposition gegen den Sozialstaat“ ihre Bataillone formiert. Das Schüren von Vorurteilen etwa durch den Vorwurf des „Mißbrauchs“ und der „ungerechtfertigten Inanspruchnahme“ von Sozialleistungen stand in Zeiten finanzpolitischer Ratlosigkeit schon immer hoch im Kurs. Nach fast dem gleichen Muster wie zu Beginn der 80er Jahre wird so das gesellschaftliche Klima für die nächste Demontage-Runde vorbereitet.

Hinter dem Codewort vom „Umbau des Sozialstaats“ verstecken sich gleichermaßen ordoliberalen Wissenschaftler und marktradikale Arbeitgeber wie auch Politiker inzwischen fast aller Parteien. Als gäbe es ein ungeschriebenes Dechiffrierverbot, als wolle die Beletage dem Souterrain der Gesellschaft die Wahrheit wenigstens begrifflich vorenthalten, ist die Tarnvokabel vom „Umbau“ mittlerweile in aller Munde.

Die Sozialpolitik befindet sich seit Jahren in einer tiefgreifenden Krise. Einzelne Sozialversicherungszweige geraten immer wieder in erhebliche Finanzierungsschwierigkeiten. Kennzeichen dieser Finanzierungsprobleme ist die Scherenentwicklung zwischen hohen Zuwachsraten bei den Ausgaben einerseits und einer im Vergleich dazu geringeren Einnahmesteigerung andererseits. Zur Lösung dieses Dilemmas wurden Sozialleistungen gekürzt und/oder Beiträge erhöht. Ein löchriges Netz sozialer Sicherung mit einer gleichzeitig im historischen Vergleich bislang unübertroffenen

Beitragsbelastung der Versicherten üben zusammengekommen – und vor dem Hintergrund von Reallohnneinbußen der ArbeitnehmerInnen – einen ungeheueren Legitimationsdruck auf die Ausgestaltung der Sozial(versicherungs)politik aus. Als gelte es, die Nettolöhne gegen die Sozialeinkommen zu verteidigen (sowie umgekehrt), geraten so die Profite in den sozialpolitischen Verteilungsauseinandersetzungen aus dem Blickfeld handlungsrelevanter Politikstrategien auf fast sämtlichen Ebenen. Die Angriffe auf die Sozialpolitik beschränken sich dabei nicht etwa auf Randbereiche, sondern zielen auf den sozialstaatlichen Kern; zur Disposition steht nicht mehr und nicht weniger als der bundesdeutsche Sozialstaatskompromiß der Nachkriegszeit.

Die „Sparpolitik“ der vergangenen Jahre hat keinen nennenswerten Bereich der Sozialpolitik unberührt gelassen; Ziel- und Wirkungsrichtung der verschiedenen Neuregelungen sind dabei durchaus ambivalent. Im Bereich der Krankenversicherung folgte nach der Selbstbeteiligungsortie der Blüm-Reform (Gesundheitsreformgesetz '89) unter Seehofer, und mit Zustimmung der SPD-Opposition (Kompromiß von Lahnstein), das Gesundheitsstrukturgesetz '93. Neben weiteren Selbstbeteiligungselementen wurden über Instrumente wie Ausgaben-Budgetierung oder Grundlohnkoppelung der Vergütungsentwicklung erstmals auch auf Seiten der Anbieter und Leistungserbringer im Krankenversicherungsbereich Einschnitte vorgenommen. Nach wie vor aber konzentrieren sich sämtliche „Reformüberlegungen“ auf die „Gesundung“ der Finanzen und nicht auf die der Kranken. Das Rentenreformgesetz '92, ebenfalls von einer großen informellen parlamentarischen Koalition verabschiedet, versuchte den demographischen Herausforderungen bis zum Jahre 2010 durch einen – in Teilen allerdings faulen – Belastungskompromiß zwischen Beitragszahlern, Rentnern und Bund zu begegnen. Das letzte gemeinsame Werk einer großen sozialpolitischen Koalition, die Pflegeversicherung, ist 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.

Daneben konzentriert sich der sozialstaatliche Abbau in der jünger-

sten Vergangenheit auf die arbeitsmarktnahen Politikbereiche; im Zentrum des Sozialabbaus stehen Arbeitsförderungs- (AFG) und Bundessozialhilfegesetz (BSHG). Realisiert wurden die wesentlichen Schritte über die 10. AFG-Novelle (1993), das Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms (FKPG, 1993), das erste und zweite Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (1. und 2. SKWPG, 1994) sowie das sogenannte Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschfG 94) vom vergangenen Sommer. Spätestens entlang dieser Deregulierungs-Phalanx wird deutlich, daß sich die wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen nicht lediglich auf harte, aber vermeintlich unumgängliche Maßnahmen zur Etatdekung und Finanzkonsolidierung beziehen. Es geht vielmehr auch und gerade um die Instrumentalisierung von Massenarbeitslosigkeit für eine Neujustierung weiterer Bereiche der Erwerbsarbeit und des sozialen Sicherungssystems.

Bei alledem geht es nun nicht etwa um die völlige Abschaffung von Sozialpolitik. Es gibt heute kaum noch Staaten oder Gesellschaften, deren Ökonomien ohne regulierende soziale Standards auskommen können – und seien diese Standards aus mitteleuropäischer Sicht vom Niveau und vom gesellschaftlichen „Durchdringungsgrad“ her auch noch so karg ausgestaltet. Dennoch ist Sozialpolitik nicht nur Ausdruck funktionell-ökonomischer Erfordernisse, sondern immer auch zugleich Ergebnis sozialer Auseinandersetzungen.

Ganz unabhängig von den Detailkontroversen in den verschiedenen Bereichen sozialer Sicherung ist es in der gegenwärtig verschärften tagespolitischen Auseinandersetzung um den Sozialstaat unerläßlich, einige selbstverständliche Zusammenhänge von Sozialpolitik wieder ins Blickfeld zu rücken. Dies auch deshalb, weil der Abbau des Sozialstaats im Kopf beginnt und weil mehr und mehr eine nur noch fingierte soziale Wirklichkeit zur Grundlage des gesellschaftlichen Umbaus avanciert – ein Ensemble virtueller Realitäten aus den neokonservativen Ideologie-Fabriken, denen auch weite Teile der gesellschaftlichen Opposition zunehmend zum Opfer fallen. So gesehen sind konzeptionell-analytische Defizite für die Sicherung und den Ausbau des Sozialstaats sehr viel folgenreicher als dessen allseits beklagte Finanzierungsdefizite.

Sozialpolitische Regulation erfolgt auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlicher Zielrichtung. Mit Blick auf ihren historischen Ausgangspunkt in Deutschland („Preußisches Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken“ von 1839) bedeutet Sozialpolitik zum einen – und prioritär – Intervention in den Produktionsprozeß mit dem Ziel der Einschränkung einer unbegrenzten (Ver-)Nutzung der Arbeitskraft. In diesem Sinne ist Sozialpolitik (*Lohn-)Arbeitspolitik*, die in Gestalt von Arbeits- und Arbeitszeitschutz dem Umstand geschuldet ist, daß der kapitalistische Produktionsprozeß als solcher soziale Risiken erzeugt; auf dieser Ebene findet der präventive Aspekt von Sozialstaatspolitik seine Verankerung. Neben der Intervention in den Produktionsprozeß zielt Sozialpolitik zum anderen auf die Veränderung und nachträgliche Korrektur der Marktverteilung. Der Aspekt der *Veränderung* der Marktverteilung meint dabei hauptsächlich die Ebene der *Primärverteilung* zwischen Kapital und Arbeit im Rahmen von Koalitionsfreiheit und Arbeitskampfrecht. Auf der Ebene der *Sekundärverteilung* zielt Sozialpolitik auf die *Korrektur* der Marktverteilung über das Abgabensystem, die Sozialversicherung und sonstige staatliche Fonds, – ein Aspekt, der gemeinhin im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung und Auseinandersetzung von und um Sozialstaatspolitik steht. In dieser Triade bezweckt Sozialpolitik gleichermaßen *Prävention* und *Kompensation* sozialer Risiken und, darüber vermittelt, die Einschränkung des Warencharakters der Arbeitskraft. Damit ist der Sozialstaat in allen drei Dimensionen immer auch zugleich Subjekt wie Objekt, Instrument und Gegenstand bzw. Austragungsort des Interessenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit. Soziale Sicherungspolitik als wohlfahrtsstaatliche Zivilisierung des Kapitalismus entzieht wesentliche Teile der individuellen Reproduktionsbedingungen den rein konkurrenzwirtschaftlichen, liberalistischen Verwertungsbedingungen und Organisationsformen, – Sozialpolitik ist *Gegenprinzip* zur Verwertungslogik des Kapitals. Deshalb sind Umfang und Ausgestaltung sozialer Sicherung immer auch (vielfach gebrochenes) historisches Zwischenergebnis der Klassenkonflikte zwischen Kapital und Arbeit.

Auf der *Finanzierungsseite* ist Sozialpolitik angewiesen auf die Abtretung von Anteilen aus der Wertschöpfung der jeweils lau-

fenden Periode (Umlagefinanzierung). Damit ist und bleibt sie ökonomisch abhängig von der Dynamik kapitalistischer Akkumulation; eine Abhängigkeit, die zwar kräftepolitisch gelockert, niemals jedoch überwunden werden kann. Da die Sicherung der Sozialfinanzen nur über die Austragung konkurrierender Verteilungsansprüche zu erreichen ist, steht Sozialpolitik gegen Kapitalinteressen. Sozialpolitik, die sich an diesem Konflikt vorbeimogelt, endet als „Sozialismus innerhalb der Klasse“, – sie verzichtet darauf, die Verteilungsfrage zu stellen, beantwortet sie aber gerade deswegen um so eindeutiger. Auch auf Seiten der *Mittelverwendung* ist und bleibt Sozialpolitik mit den Verteilungsansprüchen privater Kapitalverwertung konfrontiert (etwa: marktkonforme versus solidarische Ausgestaltung).

Spätestens hier kommt auch der Doppelcharakter von Sozialpolitik zum Vorschein. Während es der ArbeiterInnen- und Gewerkschaftsbewegung im Kampf um die Sozialpolitik um eine Mittelverwendung im Sinne des solidarischen Ausgleichs sowie der Lebenslagesicherung und damit um eine Lockerung des Lohnarbeitszwangs geht, hebt konservativ-liberale Politik auf das genaue Gegenteil, auf die Unterordnung und Instrumentalisierung des Sozialstaats unter die Kapitalökonomie ab. Dieser Doppelcharakter ist es, der in kräftepolitisch widrigen Zeiten Sozialpolitik zum ökonomischen und Herrschaftsinstrument des Kapitals mutieren läßt. Die Sozialpolitik der 80er Jahre ist augenscheinlicher Beleg für diese These: Die Sozial-, Arbeits- und Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl begann als fiskalische Reaktion auf Wirtschaftskrise und Massenarbeitslosigkeit. Von Anfang an diente sie aber auch als Instrument zum Umbau der Gesellschaft *mittels* Sozialpolitik: Der Abbau von Elementen des Solidarausgleichs, die Stärkung des reinen Äquivalenzprinzips von Beitrag und Leistung sowie die Privatisierung im Sinne von Individualisierung wie auch im Sinne von Vermarktung sozialer Risiken und ihrer Kosten – und damit der Schaffung neuer Kapitalanlagefelder und Profitquellen – kennzeichnen die vergangenen anderthalb Jahrzehnte Sozialpolitik. Erreicht wurden mehr Marktkonformität innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und mehr Konformität im Markt durch verstärkte Auslieferung des sozial- und arbeitsmarktpoliti-

schen Klientels unter die Zwänge des Marktes. So gesehen wird Sozialpolitik in diesem Zusammenhang selbst noch zum Garanten sozialer Ungleichheit. Der Sozialstaat steht folglich nicht über den Dingen, im Gegenteil: Die Verteilungsauseinandersetzungen finden in ihm und über ihn ihre *Fortsetzung* – nicht dagegen ihre *Ersetzung*. Wer in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit auf Appelle an die sozialstaatliche Verantwortung setzt und dabei mehr als einen die „wirklich Bedürftigen“ mit Almosen speisenden – und dadurch noch diskriminierenden – ideellen Gesamt-Patriarchen vor Augen hat, muß daher auch regelmäßig bitter enttäuscht werden.

Wo einzelwirtschaftliche Rationalität zum hegemonialen Kriterium für gesellschaftspolitische Vernunft wird, entzieht sie der Forderung nach Reproduktionssicherung und Lebenslageorientierung von Sozialpolitik die argumentative, weil sozialökonomische Basis; im durchökonomisierten Blickwinkel kann Sozialstaatspolitik nichts anderes sein als Luxus oder Almosen. Wo Massenarbeitslosigkeit die Akquisitionsbedingungen des Kapitals auf den Arbeitsmärkten der vielköpfigen Austauschbarkeit wegen enorm vergünstigt, da erscheint Sozialpolitik in ihrer eingangs angerissenen Dreidimensionalität als ausschließlicher Kostenfaktor. Ein Umstand, der im übrigen auch verdeutlicht, warum aus einzelkapitalistischer Sicht keinerlei *ökonomisches* Interesse an Vollbeschäftigung bestehen kann: „Vollversorgung“ mit Erwerbsarbeit führt dieser einzelwirtschaftlichen Logik zufolge nämlich zu „Anspruchsdanken“ auf Seiten der Lohnabhängigen – und umgekehrt. In letzter Zeit wird auffällig häufig auf den Standortfaktor „sozialer Friede“ verwiesen, um damit die Zweckrationalität des Sozialstaats auch im wohlverstandenen Eigeninteresse des Gesamtkapitals zu unterstreichen und zu begründen. Eine illusionäre Hoffnung, die völlig ignoriert, daß sozialer Friede unter den Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit fürs Kapital einfach billiger zu haben ist, daß sozialer Friede bei jederzeitiger Austauschbarkeit der Ware Arbeitskraft durch Sozialabbau jedenfalls *ökonomisch* nicht in Gefahr gerät, sondern im Gegenteil materiell erpresst werden kann. Ob er *politisch* in Gefahr gerät, vermag wiederum weder die Sozialpolitik noch die Ökonomie endgültig zu sagen. Hier verhält es sich ähn-

lich wie mit der Frage nach dem Vollbeschäftigung garantierenden Gleichgewichtslohn, dessen genaue Verortung ganzen Heerscharen von Angebotstheoretikern nicht gelingen will.

Sozialpolitik ist Gegenprinzip zur Kapitalverwertungslogik. Verliert sie diesen Bezugsrahmen aus den Augen, so verliert sie auch ihre Daseinsberechtigung; wird sie zum funktionalen Bestandteil von Kapitalverwertung und Marktverteilung umgeformt, so kann sie ihren Zweck nicht mehr erfüllen. Vielmehr wird sie noch zum Garanten jener Verhältnisse und Strukturen, denen sie ihre Entstehung verdankt und zu deren Korrektur sie angetreten ist. Denn der Verstoß gegen Marktgesetze ist nicht etwa ein der Heilung zu unterziehendes Defizit, sondern explizites Ziel von Sozialpolitik. Wo kapitalistischer Produktionsprozeß und dessen unregulierte Distributionsergebnisse Ursache sozialer Risiken sind, da kann die Ausrichtung des Sozialstaats nach einzelwirtschaftlichen Kriterien nicht gleichzeitig zur Risikominimierung beitragen. Dessen ungeachtet preist die herrschende Wirtschaftspolitik Verhältnisse, Mechanismen und Strukturen permanent als Teil der Lösung an, die doch so offensichtlich Teil des Problems sind.

Dieser „Umbau des Sozialstaats“ wird vorbereitet und flankiert durch eine vehemente Agitation gegen die momentane Ausgestaltung der Sozialpolitik. In den Medien, in politischen Verlautbarungen und in der herrschenden Theorie- und Ideologiebildung hat sich die Sozialstaatskritik in ihren vielfältigen Einzelelementen und Zielrichtungen deutlich verschärft. Vor allem die im folgenden betrachteten sechs Argumentationsmuster spielen in der ideologisierten Sozialstaatsdiskussion eine Rolle.

1. „Lähmung der Leistungsfähigkeit durch zu hohe Beitragslast“

Der FDP-Vorsitzende spürte zu Jahresbeginn instinktiv, „daß an unserem Sozialsystem etwas faul ist, daß wir daran ersticken werden“ (Kinkel). Glaubt man dem neuen BDI-Präsidenten, dann hängen

die Soziallasten inzwischen „wie ein Mühlstein um unseren Hals“ (Henkel). Gemeint ist damit vor allem die hohe und perspektivisch weiter steigende Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen. BDA-Chef Murmann gab vor diesem Hintergrund als politische Vorgabe die Zielgröße aus: Stabilisierung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung auf maximal 20 vH, in der Krankenversicherung auf maximal 12 vH und in der Arbeitslosenversicherung auf rund 3 vH. Eine Forderung, die breiter Zustimmung gewiß sein kann, denn niemand zahlt gerne Abgaben. Die mit dem Einfrieren oder gar Absenken der Beitragssätze verbundene Demontage sozialer Sicherung in mehrstelliger Milliardenhöhe geht dabei allzu schnell aus den Augen verloren.

Der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz (Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung) betrug zu Beginn des Jahres 1995 39,3 vH des Bruttoarbeitsentgelts; hiervon entfallen je 19,65 vH auf ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen, wobei der hälftige Pflegeversicherungsbeitrag die ArbeitgeberInnen infolge der Kompensation (Streichung eines Feiertages bzw., wo dies nicht erfolgt, alleinige Beitragspflicht der ArbeitnehmerInnen) bekanntlich nicht belastet. Der Gesamtbeitrag lag damit um 3,5 (6,9) Prozentpunkte höher als 1990 (1980). Davon entfallen alleine 2,2 (3,5) Prozentpunkte auf den drastisch erhöhten Beitragssatz zur Bundesanstalt für Arbeit (BA). Der Beitragssatz zur Rentenversicherung ist mit minus 0,1 (plus 0,6) Prozentpunkten ver-

gleichsweise stabil geblieben. Der Krankenversicherungsbeitrag stieg dagegen seit 1990 (1980) um 0,4 (1,4) Prozentpunkte.

Diese Entwicklung ist alles in allem erstaunlich verhalten, wenn man bedenkt, daß die BeitragszahlerInnen zur Sozialversicherung bislang den größten Teil der nicht kreditfinanzierten Einheitskosten zu tragen hatten. In den Jahren 1992 und 1993 betrug der Ausgabenüberhang der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung in den neuen Bundesländern 4,6 Mrd. DM bzw. 7,9 Mrd. DM; die Bundesregierung geht davon aus, daß dieser Betrag von 10,5 Mrd. DM (1994) auf über 15 Mrd. DM in 1998 steigen wird. Dies entspräche rund einem Beitragssatzpunkt.

Die Einnahmelücke der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in den neuen Ländern belief sich in den Jahren 1991 bis 1993 auf zusammen über 90 Mrd. DM; rund zwei Drittel dieses regionalen Defizits wurden von den westdeutschen BeitragszahlerInnen aufgebracht. Im vergangenen Haushaltsjahr sahen die Relationen ähnlich aus. Damit sind knapp drei Prozentpunkte des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung den Verwerfungen des Einigungsprozesses geschuldet. – Der Anstieg des Gesamtsozialversicherungsbeitragssatzes in den 90er Jahren ist somit ursächlich nicht etwa auf einen „überbordenden“ Sozialstaat zurückzuführen, sondern Ergebnis der Art der Finanzierung der deutschen Einheit.

Auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf die Beitragssatzhöhe ist vor Katastrophenszenarien zu warnen; dies unterstreicht das jüngste, im Auftrag des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger erstellte PROGNOSE-Gutachten. Eine Verdoppelung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung, wie sie in ausschließlich auf die demographische Entwicklung beschränkten Rechnungen gemeinhin propagiert wird, wurde dort erneut widerlegt. Im günstigsten (ungünstigsten) Falle wird der Beitragssatz von heute 18,6 vH bis zum Jahre 2040 auf 26,1 vH (28,7 vH) steigen. Die Nettoquote des Arbeitsentgelts wird diesen Berechnungen zufolge allerdings sehr viel weniger abnehmen, als es der Anstieg der Rentenversicherungsbeitragssätze erwarten läßt: Die durchschnittlichen Nettoentgelte der ArbeitnehmerInnen werden hiernach im Vergleich zu heute preisbereinigt bis 2040 auf etwa das Doppelte ansteigen

Tabelle 8: Beitragssätze zur Sozialversicherung

| | 1980 | 1990 | 1995 |
|----------------------------------|------|------|------|
| Gesamtsozialversicherungsbeitrag | 32,4 | 35,8 | 39,3 |
| davon: | | | |
| Rentenversicherung | 18,0 | 18,7 | 18,6 |
| Krankenversicherung ¹ | 11,4 | 12,8 | 13,2 |
| Arbeitslosenversicherung | 3,0 | 4,3 | 6,5 |
| Pflegeversicherung | – | – | 1,0 |

¹ Alte Bundesländer.

(untere Variante: um reichlich zwei Drittel). Selbst im pessimistischen Szenario führt die künftige Abgabenbelastung (direkte Steuern und Beiträge zusammen) daher keineswegs zu Einbußen bei den *Netto realeinkommen*.

Ein weiterer Verursachungsfaktor für die hohen Sozialbeiträge ist dem Umstand geschuldet, daß vor allem Renten- und Arbeitslosenversicherung eine Reihe von Aufgaben erfüllen (müssen), die von der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung her nicht so sehr der Gemeinschaft der BeitragszahlerInnen, sondern viel eher der Gesamtgesellschaft, also den SteuerzahlerInnen, obliegen. Die Rede ist in diesem Zusammenhang gemeinhin von versicherungsfremden Leistungen, wobei unter „versicherungsfremd“ grundsätzlich all das rubriziert wird, was außerhalb der reinen Äquivalenz von Beitrag und Leistung steht. In großen Teilen sind diese Leistungen/Ausgaben deckungsgleich mit den bereits erwähnten West-Ost-Transfers der Sozialversicherung. Das Institut der deutschen Wirtschaft beziffert den Betrag dieser sogenannten versicherungsfremden Leistungen auf jährlich über 170 Mrd. DM; der Bund beteilige sich hieran zu lediglich 70 Mrd. DM, so daß etwa 100 Mrd. DM an jährlichen Sozialversicherungsausgaben ungerechtfertigterweise über Beiträge der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen finanziert würden. Würde der Betrag hingegen aus Steuermitteln gedeckt, so könnten die Sozialbeiträge dieser Rechnung zufolge um insgesamt rund acht Prozentpunkte gesenkt werden.

Einmal abgesehen von den fragwürdigen Abgrenzungskriterien zwischen sogenannten versicherungstypischen und versicherungsfremden Leistungen, mit denen so getan wird, als müsse die Sozialversicherung exakt genau so ausgestaltet sein wie eine Privatversicherung, ist und bleibt selbstverständlich die Beitragsfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben aus mehreren Gründen problematisch:

– Zwischen Beitrags- und SteuerzahlerInnen besteht keine personelle Identität. Vielmehr unterliegen maßgebliche Einkommensteile zwar der Steuer, nicht aber unbedingt auch der Beitragspflicht – so etwa bei BeamtenInnen oder bei Selbständigen. Des weiteren ist Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungs-

grenzen beitrags-, nicht aber steuerfrei. Und schließlich beschränkt sich die Beitragserhebung, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, auf Erwerbseinkommen; steuerpflichtig sind demgegenüber aber auch beispielsweise Vermögenserträge.

– Die Belastungsverläufe von (Einkommen-)Steuersystem und Beitragsfinanzierung sind sehr unterschiedlich. Sozialversicherungsbeiträge werden nach Sätzen erhoben, die für alle Versicherungspflichtigen gleich hoch sind, – die Belastung ist mithin proportional bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze. Bei höheren Erwerbseinkommen verläuft die Belastung des Gesamteinkommens sogar degressiv. Der Einkommensteuertarif sieht hingegen eine mit zunehmendem Einkommen progressive Belastung vor; der Grenzsteuersatz steigt von 19 vH auf 53 vH.

Die Beitragsfinanzierung begünstigt folglich hohe Einkommen, auf die bei einer Finanzierung über direkte Steuern höhere Belastungen zukämen. Doppelt begünstigt sind durch die gegenwärtige Finanzierung schließlich Einkommen, die gar nicht oder nur zu Teilen der Beitragspflicht unterliegen.

Ein gängiges Argument lautet: Würde die Sozialversicherung von den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben entlastet, so ließen sich auch die Lohnnebenkosten merklich reduzieren und damit ließe sich im Gegenzug die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft auf der Kostenseite erhöhen. Als ginge es bei dieser Debatte lediglich um die einfache finanzierungstechnische Option „Beitrag“ oder „Steuer“, wird von fast unterschiedslos allen Seiten (zumindest der Einstieg in) die Steuerfinanzierung der genannten Aufgaben gefordert. Hierbei ist aber u.a. folgendes zu bedenken:

– Die vordergründige Programmidentität in dieser Frage etwa zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern hinsichtlich der Neuabgrenzung der Finanzverantwortung in der Arbeitslosenversicherung täuscht über einen grundsätzlichen Dissens hinweg: Die Arbeitgeber lehnen jede Steigerung der Steuerbelastung ab. Das aber heißt nichts anderes, als daß die Mehrausgaben des Bundes durch Kürzungen und Umschichtungen an anderer Stelle des Sozial Etats zu kompensieren wären. Damit wird deutlich, warum die „ganze Welt“ eine Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpoli-

tik befürwortet, aber niemand auf den so naheliegenden Gedanken kommt, sie einfach auf dem Verordnungswege zu realisieren. Denn die Möglichkeit der Steuerfinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist älter als das AFG – nämlich über den Bundeszuschuß. Man senke den Beitragssatz auf das für die Deckung der reinen Versicherungsleistungen notwendige Niveau und lasse den Bund das dann entstehende Defizit tragen. Wie „bereitwillig“ er darauf eingehen wird, haben die Haushaltsplanverfahren der BA in der jüngsten Vergangenheit belegt.

– Auch eine Steuerfinanzierung ohne das Tabu der Belastungsneutralität wirft die Frage danach auf, wer die Belastungen in einem solchen Falle zu tragen hätte.

a) Die ArbeitgeberInnen – dies ist wohl die einzig eindeutig zu ziehende Schlußfolgerung – würden den obigen Zahlen zufolge um rund 50 Mrd. DM oder ca. vier Beitragssatzpunkte entlastet. Ihre im Gegenzug fälligen Steuermehrbelastungen stünden hierzu vermutlich in keinem Verhältnis.

b) Welche Steuern wären zu erhöhen – der Einkommensteuertarif oder Umsatz- bzw. Verbrauchsteuern? Die Belastungswirkungen sind sehr unterschiedlich. Bei einer Mehrwertsteuererhöhung beispielsweise würde die Belastung der ArbeitnehmerInnen insgesamt vermutlich höher ausfallen als unter Beibehaltung der heutigen paritätischen Beitragsfinanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben. Eine Verbrauchsteuerfinanzierung liefe Gefahr, die Belastung der ArbeitnehmerInnen über ihren derzeitigen Anteil hinaus zu erhöhen.

Wenn es bei dem Disput „Beitrag oder Steuer“ nicht nur um den vordergründigen Leistungsabbau geht, dann „landet“ auch die Steuerfinanzierung des Sozialstaats am Ende wieder bei den Unternehmen. Nehmen wir zum Beispiel den steuerfinanzierten dänischen Sozialstaat, der eine Beitragsfinanzierung entsprechend dem bundesdeutschen Modell nicht kennt. Dort finden wir neben entsprechend höheren Steuersätzen eben auch entsprechend höhere Bruttolöhne. Nur für den Fall, daß die Gewerkschaften nicht in der Lage sind, auf der Primärverteilungsebene ihren Anspruch auf entsprechende Anteile an der Wertschöpfung kräf-

tepolitisch durchzusetzen, folgt daraus eine Kostenentlastung des Kapitals. Wenn sich also beispielsweise die BDA von der Steuerfinanzierung größerer Teile der Sozialversicherungsausgaben eine Kostenentlastung ihres Klientels verspricht, so setzt dies die Erwartung voraus, daß die Steuermehrbelastung vorwiegend von den ArbeitnehmerInnen getragen wird und nicht mittelfristig über die gewerkschaftliche Durchsetzung entsprechend höherer Bruttolöhne ausgeglichen wird.

2. „Mißbrauch – der Sozialstaat als Selbstbedienungsladen“

Der Vorwurf der mißbräuchlichen Inanspruchnahme von Sozialleistungen zieht sich wie ein roter Faden durch die unterschiedlichen Facetten der Sozialstaatskritik. Nun kann es keinen Zweifel daran geben, daß in der sozialen Wirklichkeit sozialpolitische Leistungen – wie alle anderen Leistungen oder Vergünstigungen des Staates auch (!) – mißbräuchlich genutzt werden können und genutzt werden. Anlaß zur Skepsis geben sollte allerdings der Umstand, daß Mißbrauchsdebatten immer dann politisch auf großer Flamme gekocht werden, wenn angesichts hoher und stabiler Arbeitslosenzahlen Ratlosigkeit um sich greift und Politik ihre beschäftigungspolitische Tatenlosigkeit kaschieren will.

Wie schon ihre zahlreichen Vorgängerinnen so krankt auch die gegenwärtige Debatte vor allem daran, daß ihr jegliche harten Zahlen fehlen. Dieser Mangel wird durch die wiederholte Schilderung krasser Einzelfälle oder gar krimineller Machenschaften umgangen; so wird der Eindruck suggeriert, ein Millionenheer geschickter SozialbetrügerInnen bereichere sich auf Kosten der ehrlichen Beitrags- und SteuerzahlerInnen. Dieses Vorgehen setzt bewußt auf Vorurteile, Unkenntnis und Emotionen in der Öffentlichkeit, um das politische Klima der Diskriminierung und Stigmatisierung anzuhetzen und zugleich eine Fülle von sich überbietenden Vorschlägen für weitere Leistungskürzungen zu provozieren. Die politisch-ideologische Funktion der Mißbrauchsdiskussi-

on ist offensichtlich: Nicht die Eingrenzung tatsächlicher Mißbrauchsfälle steht im Mittelpunkt, – abgezielt wird vielmehr auf den „normalen Gebrauch“ des sozialpolitischen Leistungsangebots, für dessen angestrebten Abbau nach wie vor ein legitimatorisches Vehikel notwendig ist. Tatsächliche Sachverhalte scheinen bei der Debatte nicht mehr zu interessieren.

Der Behauptung vom übermäßigen „Krankfeiern“ etwa steht eine über Jahrzehnte auffällige Stabilität des Verlaufs des Krankenstandes entgegen. In ihrem jüngsten Drehbuch zum Abbau des Sozialstaats schreibt die BDA: *„Die Gleichbewertung von Arbeit und arbeitsfreier Lebensführung bei Arbeitsunfähigkeit durch die 100prozentige Entgeltfortzahlung muß Mitnahmeeffekte und Anspruchsdenken bei den Arbeitnehmern auslösen.“* – Hartnäckig und stereotyp behaupten die sozialkonservativen KrankenstandskritikerInnen, daß das Niveau der Entgeltfortzahlung ursächlich zu einem höheren Krankenstandsniveau führe, da es den Mißbrauch geradezu herausfordere. Am Krankheitsverhalten der ArbeitnehmerInnen haben aber weder das Gesetz zur Verbesserung der wirtschaftlichen Stellung der ArbeiterInnen im Krankheitsfall (1957) noch die Verbesserungen ab August 1961 und auch nicht die Einführung der Lohnfortzahlung für ArbeiterInnen 1970 etwas Grundsätzliches geändert. Der augenfällige Niveausprung Ende der 50er Jahre war zurückzuführen auf die mit dem Wegfall von Karenztagen verbundene erweiterte statistische Erfassung der Arbeitsunfähigkeitstage.

Seit langem ist bekannt, daß der Krankenstand mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schwankt; seinen Tiefststand erreichte er 1983 mit 4,4 vH beim bis dato höchsten Stand der Arbeitslosigkeit. Die ArbeitgeberInnen deuten diese Konjunkturabhängigkeit, die sich in den alten Ländern auch über die beiden vergangenen Jahre andeutet, als Bestätigung ihrer Mißbrauchsthese. Neben vielen anderen Faktoren, die zu einem Anstieg des Krankenstandes in wirtschaftlich günstigeren Zeiten führen, ist sein Rückgang bei steigender Arbeitslosigkeit vorrangig den Wirkungen der industriellen Reservearmee geschuldet. Umgekehrt wird also ein Schuh draus: Die Abhängigkeitsverhältnisse im Produktionsprozeß führen unter Krisenbedingungen zu einem Mißbrauch gesundheitlich angeschlagener Arbeitskraft.

Tabelle 9: Krankenstand der Pflichtmitglieder der GKV in Prozent der Pflichtmitglieder¹

| | Alte Bundesländer | Neue Bundesländer |
|------|-------------------|-------------------|
| 1955 | 4,6 | |
| 1960 | 6,0 | |
| 1965 | 5,6 | |
| 1970 | 5,6 | |
| 1975 | 5,3 | |
| 1980 | 5,7 | |
| 1985 | 4,7 | |
| 1990 | 5,2 | |
| 1991 | 5,2 | 4,0 |
| 1992 | 5,1 | 4,2 |
| 1993 | 4,8 | 4,5 |
| 1994 | (4,8) | (4,5) |

¹ Vor 1970: In vH der Pflichtmitglieder mit sofortigem Anspruch auf Entgeltfortzahlung.

Der Behauptung vom Ausnutzen der Arbeitslosenunterstützung – ein weiterer Bereich, der sich öffentlicher Mißbrauchsvorwürfe sicher sein kann – steht entgegen, daß in den alten (neuen) Ländern 1994 lediglich 44 (54) Prozent der registrierten Arbeitslosen überhaupt Arbeitslosengeld und nur 23 (27) Prozent die von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängige Arbeitslosenhilfe erhielten. 31 (18) Prozent der registrierten Arbeitslosen erhielten überhaupt keine Lohnersatzleistungen der Arbeitsämter. Die Höhe der Leistungen ist zudem geringer als die gesetzlich ausgewiesenen Sätze vermuten lassen, da eine Reihe vormaliger Entgeltbestandteile nicht zur Bemessung der Unterstützung herangezogen werden.

Systematisch ausgeblendet wird vor allem, daß Arbeitslosigkeit kein individuell verursachtes oder gar angestrebtes Schicksal ist, sondern Ergebnis einer gesamtwirtschaftlichen Krise, in deren Verlauf sich das Verhältnis von Arbeitsplätzen zu Arbeitssuchenden dramatisch verschlechtert.

Arbeitslose unterliegen der Zumutbarkeitsregelung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG); wer als EmpfängerIn von Arbeitslosengeld oder -hilfe eine ihm vom Arbeitsamt angebotene zumutbare Arbeit ablehnt, erhält eine Sperrzeit von 12 Wochen, während derer die Zahlung von Lohnersatzleistungen eingestellt wird. Im Wiederholungsfalle geht der Leistungsanspruch gegenüber der BA völlig verloren. Grundsätzlich zumutbar sind von vornherein Arbeiten, die u.a. nicht der bisherigen beruflichen Tätigkeit des Arbeitslosen entsprechen, deren Beschäftigungsort bei Vollzeitarbeit bis zu insgesamt 2,5 Stunden Pendelzeit täglich erfordert oder deren Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei der bisherigen Beschäftigung, – dies gilt vor allem auch hinsichtlich Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit. Selbst Beschäftigungen, die *deutlich* ungünstiger als die bisherige Tätigkeit sind, können vom Arbeitslosen dann verlangt werden, wenn sie vorübergehend sind und nicht länger als 180 Kalendertage dauern.

Je länger die Arbeitslosigkeit im Einzelfall dauert, um so mehr werden auch deutlich ungünstigere (Dauer-)Beschäftigungen als zumutbar angesehen. So sind nach jeweils 4-monatiger Arbeitslosigkeit Vermittlungen auf die nächst niedrigere von insgesamt 5 Qualifikationsstufen möglich. Ein Facharbeiter etwa kann nach viermonatiger Arbeitslosigkeit auf eine Anlernstelle und nach weiteren vier Monaten auf alle übrigen Beschäftigungen verwiesen werden. Die einzige ordnungspolitisch wirksame Grenze nach unten bildet die Vorschrift, daß die Arbeitsämter Arbeitslose bislang nur zu *tariflichen Arbeitsbedingungen* vermitteln dürfen.

Trotz dieser rigorosen Zumutbarkeitsbedingungen, die den längere Zeit Arbeitslosen keinen Berufs- oder Statusschutz mehr gewährleisten, ist der Umfang der von den Arbeitsämtern verhängten Sperrzeiten wegen Ablehnung einer zumutbaren Arbeit überraschend gering. Im Jahr 1994 waren dies in den alten Bundesländern monatlich nur *0,4 Promille* bezogen auf die Zahl der LeistungsempfängerInnen.

Welche Schieflage die pauschale Mißbrauchsdebatte hervorbringt, zeigt im übrigen auch die Erfahrung mit den verschärften Meldekontrollen des Jahres 1993. Zwischen Ende Februar und Ende August ergingen rund 6,8 Mio. Meldeaufforderungen durch die

Arbeitsämter; das ursprünglich angestrebte Ergebnis von zusätzlich 1 Mrd. DM an Einsparungen der BA wurde mit 302 Mio. DM weit unterschritten. „*Weit gravierender*“, so kommentiert die stellvertretende DGB-Vorsitzende, „*sind die Verstöße der Unternehmen im Bereich illegaler Beschäftigung. 1991 wurden in Westdeutschland bei 53.000 Außenprüfungen in drei Viertel der Fälle Verstöße festgestellt. 10.000 Arbeitsplätze, die durch illegale Beschäftigung verloren gehen, führen zu Ausfällen an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen von 240 Mio. DM. Wir schätzen die Zahl der illegal Beschäftigten in Deutschland auf etwa 1 Mio. Danach erfolgen Ausfälle an Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen im Jahr von 24 Mrd. DM.*“

Völlig ausgeblendet bei der Mißbrauchsdiskussion bleibt schließlich die Nichtinanspruchnahme von Sozialleistungen, so etwa im Bereich der Sozialhilfe oder auch beim Wohngeld. Bei der Sozialhilfe beispielsweise beträgt die Dunkelziffer rund 50 vH der Anspruchsberechtigten; d.h. im Schatten eines jeden Empfängers laufender Hilfe zum Lebensunterhalt steht eine weitere Person, die ihren Rechtsanspruch aus Scham, Unkenntnis oder Angst vor dem Rückgriff der Ämter auf tatsächlich oder vermeintlich Unterhaltsverpflichtete nicht geltend macht.

3. „Anspruchsinflation und Vollkaskomentalität“

„*Ein überbordendes Sozialsystem behindert die wirtschaftliche Entwicklung und gefährdet damit seine eigene finanzielle Basis*“, lautet die Diagnose etwa der Arbeitgeberverbände. Ausgestaltung und Wirkung von Sozialpolitik, so der suggestive Schluß, sind zugleich Ursache ihrer Probleme; die Rede ist vom „*Wildwuchs bei den Sozialleistungen*“ (Kohl), von der „*Expansion des Sozialstaats*“ (BDA). Unweigerliches Ergebnis eines vermeintlich ausufernden und überversorgenden Staates sind hiernach „Anspruchsinflation“ und „Vollkaskomentalität“ seiner BürgerInnen. Abhilfe versprechen da Programmsätze wie etwa: „*Weg vom ungerechten Gießkannenprinzip, weg von der totalen Betreuung von der Wiege bis zur Bahre durch den Staat*“

(Kinkel). Noch in der Formulierung der Therapie kommt ein Zerrbild der Wirklichkeit zum Vorschein.

Vom „überversorgenden“ Sozialstaat kann weniger denn je die Rede sein:

- Mit dem Rentenreformgesetz '92 wurde das Nettorentenniveau auf rd. 70 vH eingefroren; um diese Durchschnittsgröße pendelt seither der tatsächliche Wert. Erreicht werden kann dieses Niveau allerdings nur von denjenigen, die 45 (!) Versicherungsjahre vorweisen können. Zwischen Standard- und Durchschnittsrenten liegen deshalb Welten – vor allem bei den Versichertenrenten an Frauen und Arbeiter in den alten Ländern.
- Bei den Sachleistungen der Krankenversicherung greifen inzwischen fast durchgängig Selbstbeteiligungsregelungen.
- In der Arbeitslosenversicherung müssen bei Risikoeintritt im Schnitt tatsächliche Netto-Einkommenseinbußen von zwischen 40 vH und über 50 vH in Kauf genommen werden; auch hier kann keine Rede sein von Vollkasko-Sicherung.

Die SozialstaatskritikerInnen schrecken selbst bei der Diagnose nicht vor falschen Darstellungen und Behauptungen zurück. Die gesamten Ausgaben bzw. Vergünstigungen des Jahres 1993, die auch nur irgendwie mit dem Attribut „sozial“ versehen werden können (Sozialbudget), betrugen zusammen über eine Billion DM – oder rund 13.000 DM pro Kopf der Bevölkerung. Die gesamtdeutsche Sozialleistungsquote, also der Anteil des Sozialbudgets am Bruttosozialprodukt, belief sich 1993 auf 34,0 vH, – das war der höchste Wert seit 1975 (33,9 vH). Die BDA spricht in diesem Zusammenhang von einer „Expansion des Sozialstaates“, obwohl die Entwicklung des Wertes eher ein Beleg für das Versagen der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zuge der deutschen Einheit ist.

In den alten Bundesländern ist die Sozialleistungsquote in den 80er Jahren im Trend kontinuierlich gesunken – von 1982 bis 1990 um vier Prozentpunkte. 1991 erreichte die Quote mit 28,9 vH den niedrigsten Stand seit 1973, dem letzten Jahr annähernder Vollbeschäftigung. In Werten von 1993 entspricht der Quotenrückgang seit 1982 einem Betrag von über 100 Mrd. DM, um den das Sozialbudget bei Quoten-Konstanz höher ausgefallen wäre.

Tabelle 10: Sozialleistungen in vH des Bruttosozialprodukts (Sozialleistungsquote)

| | Alte Bundesländer | Neue Bundesländer | Gesamt- deutsch |
|------|----------------------|----------------------|--------------------|
| 1982 | 33,3 | | |
| 1983 | 32,3 | | |
| 1984 | 31,8 | | |
| 1985 | 31,5 | | |
| 1986 | 31,5 | | |
| 1987 | 31,9 | | |
| 1988 | 31,5 | | |
| 1989 | 30,4 | | |
| 1990 | 29,3 | | |
| 1991 | 28,9 | 66,2 | 31,4 |
| 1992 | 29,5 | 73,1 | 33,0 |
| 1993 | 30,3 | 70,0 | 34,0 |

In den neuen Bundesländern besteht das Sozialprodukt zu 70 vH aus Sozialleistungen im Sinne des Sozialbudgets. Zu einem knappen Viertel setzte sich das ostdeutsche Sozialbudget aus West-Ost-Transfers zusammen. Einzig der Sozialpolitik ist es zu verdanken, daß der ostdeutsche Transformationsprozeß jedenfalls bislang ohne massive gesellschaftliche Konflikte vonstatten ging, daß das Versagen der Wirtschafts-, Struktur- und Finanzpolitik nicht mit ungebremsster Wucht auf die Betroffenen durchgeschlagen ist. Festzuhalten bleibt mithin: Trotz der „Jahrhundertaufgabe deutsche Einheit“ liegt die gesamtdeutsche Sozialleistungsquote mit 34,0 vH in 1993 nur geringfügig über ihrem bisherigen Höchstwert von Mitte der 70er Jahre.

Die Sozialstaatskritik argumentiert gerne nach dem Muster: Je höher die Sozialleistungsquote, um so „ausufernder“ der Sozialstaat. So wenig ein Sinken der Quote *für sich alleine* Auskunft darüber gibt, ob der Sozialstaat abgebaut wird, so wenig ist eine steigende Quote Ausdruck dafür, daß der Sozialstaat „sozialer“ geworden ist oder gar überhand nimmt:

- Steigt das BSP stärker als das Sozialbudget, so senkt dies die Quote – und umgekehrt.
- Eine quantitative Zunahme sozialer Risiken, wie etwa steigende Arbeitslosenzahlen oder zunehmende Erwerbsunfähigkeitsfälle, läßt die Sozialleistungsquote c.p. steigen; zunehmende soziale Risiken aber sind weder Indikator einer besonders „sozialen“ Entwicklung noch eines „überbordenden“ Sozialsystems.
- Ein überproportionaler Kostenanstieg bei sozialen Sach- oder Dienstleistungen sagt noch nichts über deren Qualität; vielmehr kann er Ergebnis einer überproportionalen Einkommens-/Gewinnsteigerung auf Seiten der (privaten) AnbieterInnen sein wie auch Folge einer bei personalintensiven Dienstleistungen zwangsweise geringeren Produktivitätsentwicklung im Vergleich zum Durchschnitt der Wirtschaft.

Und selbstverständlich schlagen sich auch Veränderungen im Leistungsrecht quotenmäßig nieder. Sozialbudget und Sozialleistungsquote geben Auskunft über den finanziellen Stellenwert *öffentlicher* Aufwendungen bzw. Vergünstigungen im Sozialbereich. Beide Größen liefern Anhaltspunkte dafür, was der Sozialstaat kostet; die Werte geben keine Auskunft darüber, was der Sozialstaat leistet. Wenn allerdings die Sozialleistungsquote über einen Zeitraum – wie in den alten Ländern von 1982 bis 1993 –, in dem die Zahl der Renten um knapp 20 vH, die der Arbeitslosen um knapp 25 vH und die der SozialhilfeempfängerInnen um fast 75 vH gestiegen ist und während dessen die (öffentlichen) Ausgaben (Kosten) im Gesundheitswesen trotz merklich erhöhter Selbstbeteiligung der Versicherten weiter gestiegen sind, dennoch um 3 Prozentpunkte sinkt, dann dokumentiert eine solche Entwicklung unzweideutig eine Verschlechterung des Leistungsrechts (Sozialabbau).

Sozialpolitische Interventionen und Leistungen sind Reaktionen auf die sozialen Risiken und Gefährdungen, die durch Produktionsverhältnisse hervorgerufen bzw. verschärft werden, deren ungezügelter Wirken gerade seitens der SozialstaatskritikerInnen unermüdlich eingefordert wird. Die Inanspruchnahme von verbrieften Rechten, denen im Rahmen des Solidarausgleichs Beitrags- und Steuerverpflichtungen gegenüberstehen, ist angestreb-

tes *Ziel* von Sozialpolitik. Bedenkt man die schichtenspezifischen Versorgungsdefizite im Gesundheitswesen oder die Nicht-Inanspruchnahme der Sozialhilfe sowie sonstiger Transfers außerhalb der Sozialversicherung, so ist dieses Ziel noch längst nicht erreicht. Die Kampagne gegen vermeintliche „Anspruchsinflation“ und „Vollkaskotalität“ wird die Barrieren vor der Einforderung geschriebener Rechte eher erhöhen als senken.

Auch die kostenfreie Bereitstellung sozialer Dienste, Leistungen oder Einrichtungen ist nicht etwa Kennzeichen einer Sozialpolitik im Überfluß; über den marktwirtschaftlichen Zuweisungs- und Selektionsmechanismus „Preis“ würden – und werden inzwischen – gerade Einkommensschwachen Zugänge erschwert oder völlig verbaut. Wenn FreiberuflerInnen oder MittelstandsvertreterInnen im Gesundheitswesen besonders vehement und aggressiv gegen Überversorgung polemisieren und für Selbstbeteiligung votieren, treibt dies die Demagogie auf die Spitze: Sind es doch gerade die privaten LeistungsanbieterInnen im Gesundheitswesen, die bislang ihre Einkommens- und Profitansprüche auf Kosten des angefeindeten Sozialstaates haben durchsetzen können.

4. „Bürokratismus und Ineffizienz“

Im Rahmen konservativer Sozialstaatskritik taucht immer wieder das Bild des bürokratisierten Staates auf, der ineffektiv, verschwenderisch, eigennützig, verkrustet usw. sei und nur selbstbeharrend an sein Eigeninteresse denke. Die völlig überbürokratisierte Sozialleistungsmaschinerie sei schließlich insgesamt auch noch unwirksam, weil Begünstigte und ZahlerInnen weitgehend identisch wären.

Kein Zweifel: Kritik an staatlicher Bürokratie und Aufgabenerfüllung ist notwendig, weil unzweifelhaft vielfältige Probleme im täglichen Verwaltungshandeln auftreten und viele BürgerInnen damit bereits ihre (negativen) Erfahrungen gemacht haben. Bür-

gerferne und Verapparung sozialstaatlicher Einrichtungen, Unübersichtlichkeit von Leistungen und Zuständigkeiten, fehlende Ganzheitlichkeit bei der Behandlung/Behebung sozialer Risiken und ihrer Folgen – ja, der Steuer- und Beitragszahler als Bittsteller sind nur einige Beispiele. Die Sozialstaatskritik, die ansetzt an diesen verbreiteten Erfahrungen mit bürokratischen Strukturen, an von Laien kaum mehr durchschaubaren Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungswirkungen von Sozialpolitik sowie an den nicht bestreitbaren Defiziten und Sicherungslücken für die „wirklich Bedürftigen“, ist aus dem Munde ihrer konservativen und liberalen ProtagonistInnen jedoch nichts anderes als emanzipatorisch verbrämte Rechtfertigung für rigorosen Sozialabbau und weitere Umverteilung von unten nach oben. Mängel des Sozialstaats werden hier ja nicht etwa zum Anlaß genommen, um staatliche Verwaltung zu demokratisieren, um größere Klientennähe oder auch Ganzheitlichkeit gesundheitlicher Betreuung zu erreichen und Sozialpolitik insgesamt zu effektivieren; die rechte Kritik strebt den Abbau des Sozialstaats an – nach der vordergründigen Gleichung: Je weniger Sozialstaat, um so weniger Bürokratie und um so mehr (ökonomische) Effizienz. Und schließlich streben auch die Hinweise auf die Ineffizienz sozialstaatlicher Umverteilung, auf den „Griff in die eigene Tasche“, keine Effektivierung im Sinne von Verbesserungen an; Ziel ist auch hier die Diskreditierung des Systems sozialer Sicherung als eine der Voraussetzungen für dessen weitere Demontage.

Jüngstes Beispiel für den begriffsideologischen Transport einer solchen Politik: das Bürgergeld. Im Programm der FDP zu den Bundestagswahlen 1994 hieß es dazu: *„Das heutige System hoher Steuern einerseits und einer Vielzahl steuerfinanzierter Sozialleistungen andererseits ist sozial ungerecht, zu kompliziert und undurchsichtig. Die Vielzahl unterschiedlicher Zuständigkeiten für die Sozialleistungen (37 Anlaufstellen für 152 verschiedene Hilfearten) überfordert durch bürokratisierte und komplizierte Regelungen vor allem die sozial Schwächsten unserer Gesellschaft und erleichtert den Mißbrauch von Sozialleistungen. (...) Die FDP fordert eine Steuer- und Transferordnung aus einem Guß: das Bürgergeldsystem.“* Einheitliches Bürgergeld (oder auch „Negativsteuer“) statt vieler verschiedener staatlicher Sozialtransfers so-

wie Integration von Steuer- und Transfersystem zu einer Ordnung aus einem Guß – so lautet das Rezept zur vermeintlichen Lösung gleich einer ganzen Reihe von Problemen.

Die verschiedenen Sozialtransfers wie Kindergeld, Erziehungsgeld, BAföG-Leistungen, Wohngeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe haben ganz unterschiedliche Lebenslagen und Lebensumstände sowie Lebensphasen im Auge. Sie richten sich mithin auch nach unterschiedlichen Bedarfskriterien und Einkommensgrenzen. Sie beziehen sich auf Individuen, auf Haushalte oder auf Bedarfsgemeinschaften. Unterhaltsverpflichtungen spielen entweder gar keine Rolle, oder sie sind sehr verschieden ausgestaltet. Ebenso verhält es sich mit der gegenseitigen Anrechnung der genannten Transfers; Erziehungsgeld beispielsweise ist von der Anrechnung auf die Sozialhilfe freigestellt, während Kindergeld in voller Höhe bedarfsmindernd berücksichtigt wird. Die unterschiedlichen Sozialtransfers zielen auf die Behebung oder Verringerung ganz spezieller sozialer Risiken oder Belastungen. Wer diese Transfers in einen Topf wirft und damit von den Anspruchsvoraussetzungen wie auch vom Betrag her vereinheitlicht, der läuft Gefahr, die Zielgenauigkeit von Sozialpolitik gleich mit über Bord zu werfen. Vereinfachung und höhere Transparenz gehen im Konzept von Bürgergeld/Negativsteuer nun einmal zu Lasten der Zielgenauigkeit. Neue und vermutlich größere Ungerechtigkeiten würden etabliert, eben weil ein pauschalierendes Verfahren die Lebenslage- und Bedarfsunterschiede auf individueller wie auch auf Haushaltsebene nur unzureichend berücksichtigen kann. Damit aber fände die von den Bürgergeld-VertreterInnen geforderte Konzentration sozialer Leistungen auf die „wirklich Bedürftigen“ gerade nicht statt. Zudem wäre ein Bürgergeldsystem, das sich am heutigen Bedarfsniveau der Sozialhilfe orientiert, nicht finanzierbar; das DIW veranschlagt die Mehrkosten eines solchen Bürgergeldes auf Beträge zwischen 65 und 170 Mrd. DM jährlich. Von der Kostenseite aus tragfähig würde das Konzept erst durch eine drastische Reduktion des Existenzminimums. Damit aber würden auch hier wiederum die Armen und nicht etwa die Armut bekämpft.

5. „Entmündigung durch Behinderung privater Vorsorgefähigkeit“

Einer der zentralen Kritikpunkte am bestehenden System sozialer Sicherung wird darin gesehen, daß der Ausbau kollektiver Sicherungssysteme die Bereitschaft der Eigenvorsorge schmälere. Statt selbst Rücklagen für mögliche Einkommensausfälle bzw. Ausgabensteigerungen (z.B. bedingt durch Krankheit) zu bilden, würden sich die Menschen auf den Staat bzw. die Sozialsysteme verlassen. Hierdurch aber werde die private Vorsorgefähigkeit behindert und damit bereits im Vorfeld dafür gesorgt, daß das Subsidiaritätsprinzip – also die Abdeckung sozialer Risiken durch den einzelnen bzw. die Familie, bevor die Solidargemeinschaft herangezogen wird – nicht greifen kann. Dies bedeute – folgt man der Terminologie der KritikerInnen – eine Entmündigung der BürgerInnen. Zudem seien breite Bevölkerungsschichten durch das erreichte Wohlstandsniveau weniger als früher von kollektiv finanzierter Hilfe abhängig. Die Umbau-Strategen haben sich somit die Stärkung des Subsidiaritätsprinzips und den Ausbau der Eigenvorsorge auf die Fahnen geschrieben. In dieser Lesart konvertiert „Subsidiarität“ zum Kampfbegriff des ökonomischen Ordoliberalismus. Nicht mehr Hilfe *zur* Selbsthilfe auf der Basis solidarischer Sicherungssysteme ist gemeint, sondern Hilfe *durch* Selbsthilfe, vor deren Hintergrund kollektive Sicherung dann als Barriere individueller Freiheit erscheinen muß.

Diesbezügliche Veränderungen zielen in Richtung Reduktion des Sozialsystems auf eine Basis- oder Grundsicherung durch die Gemeinschaft, – der Rest kann und soll durch private Vorsorge entsprechend den individuellen Wünschen und Anforderungen aufgestockt werden. Im Zentrum der einschlägigen marktradikalen „Alternativen“ steht die Rentenversicherung.

Nun ist das mit der Eigenvorsorge so eine Sache. Zwar ist der private Geldvermögensbestand von gegenwärtig rund 4 Billionen Mark beachtlich, – ebenso beeindruckend aber ist seine Verteilung: Auf die ärmere Hälfte entfallen zwischen fünf und sechs Prozent, während die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung fast die Hälfte des Geldvermögens ihr eigen nennen. So scheitert das „Alternativ-Modell“ häufig schon an der mangelnden *Vorsorgefähig-*

keit. Aber selbst unterstellt, die wäre durchweg gegeben, und auch einmal abgesehen von all den über die vergangenen Jahre reichlich dargelegten Problemen, die mit einer solchen System-Umstellung verbunden wären: Dann könnte tatsächlich jede Generation während ihrer produktiven Phase fürs spätere Rentnerdasein ansparen. Dieser Vorgang nun wiederum wird kaum im Wege des Hortens und Anhäufens von Wäsche, Dosenbier oder Tageszeitungen und dergleichen mehr – also von Konsumgütern – erfolgen können, sondern nur durch Geldanlage. Und da dies über die Jahre ein erkleckliches Sümmchen ergibt, dürfte Omas Sparstrumpf alleine schon aus Platzgründen mega-out sein; letztendlich übrig bleiben daher nur Versicherungen und Banken des „persönlichen Vertrauens“. Aber auch die sammeln und verschließen das Geld nicht im Tresor, bis der Einzahler es nach vollbrachtem Lebenswerk wieder zurückfordert. Alleine für die jetzigen Rentenansprüche und die bereits erworbenen Rentenanwartschaften wäre ein Deckungskapital von schätzungsweise 10 Billionen DM nötig.

Folglich werden die Spargroschen wieder in der Wirtschaft angelegt, also investiert – in langlebige Gebrauchsgüter wie etwa Immobilien und natürlich in Produktionsmittel. Die Kapitaldeckung des Angesparten besteht also nicht aus trocken und brandsicher gestapelten Geldbündeln, sondern aus den der Unbill des Wirtschaftslebens ausgesetzten Investitions- und langlebigen Gebrauchsgütern. Damit aber stellt sich für die EinzahlerInnen-Generation nach erreichtem Ruhestandsalter das Problem des „Entsparens“, denn sie kann entgegen manch landläufiger Vorstellung auch im Alter nicht von Kapital-, sondern muß von Konsumgütern leben. Wie aber läßt sich das einmal in Bauten und Maschinen investierte Kapital wieder entsparen? Dieser Prozeß des De-Investierens erfolgt im Wege der Abnutzung durch Gebrauch und zu guter Letzt – wenn auch der nicht mehr möglich ist – durch den Gang alles Irdischen. Je nach der zuvor gewählten Anlageart reduziert sich am Ende also alles auf Schutt oder Schrott, – jedenfalls auf einen Haufen, der sich zum Konsum nicht eignet.

So kommen schließlich auch die Akquisiteure der Lebensversicherungsunternehmen und ihre politischen Lobbyisten nicht an der ökonomischen Tatsache vorbei, daß die jeweils produktive Gene-

ration wohl in der Lage sein mag, allein durch eigene Leistung Ersparnisse zu bilden, am Ende aber den umgekehrten Prozeß des Entsparens nicht ohne fremde Hilfe bewerkstelligen kann. Hierzu ist sie vielmehr auf die Mitwirkung (Sparen/Konsumverzicht) der dann produktiven jüngeren Generation angewiesen. Infolge dieses widrigen ökonomischen Umstandes landen somit auch die PropagandistInnen der privaten Vorsorge zum Schluß wieder bei dem alten Mackenroth'schen Lehrsatz, daß aller Sozialaufwand immer nur aus dem laufenden Bruttosozialprodukt erwirtschaftet werden kann.

Wie man es auch dreht und wendet: Die Alterssicherung – in welcher Form auch immer – ist und bleibt eine Verteilungsfrage zwischen produktiver und nicht-produktiver Generation. Das aber heißt: Private Vorsorge ist nicht nur nicht besser geeignet, die demographischen Herausforderungen ökonomisch zu bewältigen; sie hat im Gegenteil u.a. wegen des ihr fremden Solidarausgleichs den nicht zu übersehenden Nachteil sozial verheerender Verteilungswirkungen auf personeller Ebene.

Was von den „Alternativkonzepten“ privater Altersvorsorge am Ende bleibt, ist die radikale Privatisierung des Einkommensrisikos bei Invalidität und im Alter sowie – womit der Kreis zur Tagespolitik wieder geschlossen wäre – die massive Entlastung der ArbeitgeberInnen von Sozialbeiträgen auf Kosten der Versicherten und RentnerInnen. Erweitert würden schließlich auch die Geschäftsfelder der Privatversicherungsunternehmen.

6. „Lähmung der Leistungsbereitschaft durch fehlenden Arbeitsanreiz“

In der Geschichte der deutschen Sozialpolitik ist der Vorwurf der leistungshemmenden Wirkung sozialpolitischer Standards und Regulation nicht neu. Hinter der These von den schädlichen Wirkungen der Sozialpolitik verbirgt sich ein Menschenbild, in dem nur noch ökonomische Kategorien vertreten sind. Unterstellt wird nicht mehr und nicht weniger, als daß Leistungsbereitschaft um so stärker ausgeprägt sei, je größer soziale Unsicherheit und Risikosi-

tuationen sind. Oder umgekehrt: Die Existenz von Lohnfortzahlung und Krankenversicherung erhöht den Krankenstand, weil kein Zwang mehr zu gesundheitsgerechtem Verhalten bestehe bzw. zum „Krankfeiern“ eingeladen werde. Durch die Existenz der Arbeitslosenversicherung werde die Arbeitslosigkeit, wenn nicht verursacht, so doch deutlich erhöht, da kein Anreiz zur Arbeitsaufnahme bestehe usw.

Richtig ist andererseits: Wenn die Folgen sozialer Risiken – nämlich Existenzunsicherheit oder gar Existenzvernichtung – bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Erwerbsunfähigkeit sozialstaatlich gemildert und abgefangen werden, dann gibt es keinen Grund mehr, sich den herrschenden Arbeitsbedingungen ohne weiteres zu unterwerfen. Das nun bedeutet in der Tat die Untergrabung einer Wirtschaft und Gesellschaft, deren „Zusammenhalt“ und „Ordnung“ alleine auf der Existenzangst der arbeitenden Bevölkerung beruhen. Genau eine solche „Untergrabung“ aber ist – wie oben gezeigt – seit jeher ein *zentrales Ziel* von Sozialpolitik.

Nun zielen der Sozialabbau der jüngsten Vergangenheit wie auch die anhaltende Sozialstaatskritik in eben diese Richtung einer „markt-adäquateren“ Ausgestaltung sozialer Standards und Systeme, auf daß Arbeitskräfte nicht nur billiger, sondern auch williger werden. Das Bundesfinanzministerium etwa formulierte Mitte 1993 ganz ungeniert, daß durch die Absenkung der Arbeitslosenunterstützung ein Anreiz gegeben werde, „*sich möglichst schnell um einen neuen Arbeitsplatz zu bemühen*“.

Unter der Losung „Abstand halten!“ geht es bei der gegenwärtigen Arbeitsanreiz-Debatte um die stärkere Konturierung (erwerbs-)einkommensmäßiger Differenzierung zwischen „regulärer“ Arbeit, öffentlich geförderter Beschäftigung, Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe. Die nach marktwirtschaftlichen Selektionskriterien jeweils niedrigere Stufe darf hiernach vom Einkommen her nicht gleich oder gar besser gestellt sein als die nächsthöhere Stufe. Über einen „angemessenen“ Abstand sei vielmehr Sorge dafür zu tragen, daß der Wille (Zwang) zum Erklimmen der nächsten Stufe nicht erlahme. Dieser Gedanke beflügelt seit geraumer Zeit die Bonner Arbeits- und Sozialpolitik:

– Im Bereich von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wie auch bei der sogenannten „produktiven Arbeitsförderung“ stellen die Konditionen des AFG inzwischen bundesweit auf die Einhaltung eines 10prozentigen Entgeltabstands zu „ungeförderter“ Beschäftigung ab. Öffentlich geförderte Beschäftigung ist damit inzwischen auch entgeltmäßig schlechter gestellt als vergleichbare „reguläre“ Arbeit.

– Die Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit liegen deutlich unterhalb des Nettoarbeitsentgelts. Die nominalen Sätze belaufen sich beim Arbeitslosengeld auf 67 vH/60 vH (mit/ohne Kinder) und bei der Arbeitslosenhilfe auf 57 vH/53 vH. Die tatsächliche Unterstützungshöhe ist aber in vielen Fällen noch niedriger; Grundlage ihrer Bemessung ist nämlich das letzte Nettoentgelt *ohne* Mehrarbeitszuschläge, Urlaubs- oder Weihnachtsgeld. Obwohl hiervon Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet werden müssen, entspricht dem im Risikofall keine Gegenleistung.

– Die Entwicklung der Sozialhilfe-Regelsätze ist seit Mitte 1993 deutlich unterhalb der Preissteigerungsrate gedeckelt, und das gesetzliche Lohnabstandsgebot des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) wurde deutlich verschärft. Erst nachdem die gesetzlichen Verschlechterungen über die parlamentarischen Hürden gebracht waren, wurden die Ergebnisse eines im Auftrag des Familienministeriums erstellten Gutachtens bekanntgegeben, wonach das Abstandsgebot des BSHG unzweifelhaft eingehalten wird. Bei der Gegenüberstellung von Sozialhilfeniveau und Arbeitseinkommen ergaben sich für die alten Bundesländer im Juli 1992 je nach Haushaltstyp und den zum Vergleich herangezogenen unteren Lohn- und Gehaltsgruppen Abstände zwischen 1.482 DM und 360 DM monatlich. Die Ursache dafür, daß sich der Abstand mit steigender Haushaltsgröße verringert, liegt eindeutig nicht in einem zu hohen Regelsatzniveau. Verantwortlich sind vielmehr ein verteilungspolitisch desolater Familienlastenausgleich sowie die viel zu geringen Wohngeldleistungen für Erwerbstätigen-Haushalte im unteren Einkommensbereich.

Läßt sich also die Verletzung des gesetzlich vorgeschriebenen

Abstands der Sozialhilfe zum Lohn empirisch nicht belegen, so sind seit geraumer Zeit vermehrte ideologische Anstrengungen zu vernehmen, die für ein sogenanntes *Lohnersatzabstandsgebot* plädieren. Hiernach müßten die Leistungen der Sozialhilfe nicht nur gegenüber unteren Löhnen, sondern auch gegenüber Lohnersatzleistungen wie Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe deutlich niedriger ausfallen; vor allem das Bundesfinanzministerium versucht sich in dieser Richtung zu profilieren. So hieß es etwa im seinerzeitigen Föderalen Konsolidierungsprogramm: „*Ein angemessener Abstand zwischen Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe ist zu gewährleisten.*“ Und Theo Waigel meinte zur vergangenen Jahreswende: „*Es ist doch ein Witz, daß ein Empfänger von Sozialhilfe durchaus mehr in der Tasche haben kann als etwa ein Bezieher von Arbeitslosenhilfe.*“ – Zuletzt waren knapp 40 vH der Haushalte von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern wegen zu geringer Lohnersatzleistungen der BA auf Hilfe angewiesen; die zwischenzeitlich umgesetzten Kürzungen der Unterstützungssätze werden diesen Anteil sicherlich nicht verringern. Weil vor allem die Arbeitslosenhilfe in immer mehr Fällen nicht in der Lage ist, den existenzminimalen Bedarf der Arbeitslosen abzudecken, muß die Sozialhilfe vermehrt einspringen. Ein *Lohnersatzabstandsgebot* würde vor diesem Hintergrund dazu führen, daß selbst die rein physische Existenz durch die Sozialhilfe nicht mehr gewährleistet werden könnte.

Nun bewirkt allerdings die stärkere Differenzierung sozialer Sicherung entsprechend dem Grad der Arbeitsmarktferne der sozialstaatlich „subventionierten“ Erwerbsfähigen für sich alleine noch keineswegs die angestrebte Rückführung des Klientels in Lohnarbeit. Die über ökonomischen Druck erhöhte „Leistungsbereitschaft“ kann nämlich wegen fehlender Arbeitsplätze nur unzureichend unter Beweis gestellt werden. Daher will Bonn mit einem Mix aus „Zuckerbrot und Peitsche“ vor allem alleinstehende Arbeitslosenhilfe- und arbeitslose SozialhilfeempfängerInnen verstärkt auf Billiglohn-Arbeitsplätzen unterbringen – unter Umgehung des Tarifrechts und noch geltender Zumutbarkeitsregelungen des AFG.

Durch eine großzügigere Freibetragsregelung soll die „*Sozialstaats-Falle*“, wonach sich die Aufnahme gering entlohnter Tätigkeiten für Arbeitslosen- und SozialhilfeempfängerInnen wegen zu rigider

Anrechnung zusätzlich erzielten Erwerbseinkommens auf die staatliche Unterstützung angeblich nicht lohne, überwunden und die Reintegration in Erwerbsarbeit erleichtert werden; als Absetzbetrag genannt wird häufig der Satz von 50 vH. Ein Vorhaben, dem bei näherer Betrachtung allerdings relativ enge Grenzen gesetzt sind: – Jede Erhöhung des anrechnungsfreien Hinzuverdienstes vergrößert automatisch den sozialhilfeberechtigten Personenkreis. So hat etwa eine fünfköpfige Familie im Durchschnitt der alten Länder einen laufenden Sozialhilfebedarf von 2.894 DM. Würde Erwerbseinkommen zu 50 vH von der Anrechnung auf die Sozialhilfe freigestellt, so hätte dieser Haushalt noch bei Nettoerwerbseinkommen von fast 5.800 DM Anspruch auf – wenn auch niedrige – ergänzende Sozialhilfe. Bei größeren Haushaltsgemeinschaften fiel damit die Mehrheit der Arbeitnehmerschaft in die Sozialhilfebedürftigkeit. Ein Ergebnis, das von den Protagonisten einer „Arbeitsanreizstärkung“ weder sozial- noch ordnungspolitisch gewollt ist und das auch unter Finanzierungsaspekten völlig utopisch wäre.

– Von der Anrechnung auf die Arbeitslosenhilfe sind heute bereits rund 50 vH zusätzlich erzielten Erwerbseinkommens freigestellt. Von einer „Sozialstaats-Falle“ kann hier noch weniger als bei der Sozialhilfe die Rede sein.

Vor diesem Hintergrund sind „Arbeitsanreizstärkungen“ hauptsächlich auf andere Weise zu erwarten. Seit rund zwei Jahren kann von erwerbsfähigen SozialhilfeempfängerInnen die Beschaffung des Lebensunterhalts nicht mehr nur durch Arbeit, sondern auch durch sog. Arbeitsgelegenheiten (Pflichtarbeiten/Gemeinschaftsarbeiten) verlangt werden. Die Koalitionsvereinbarungen machen unmißverständlich klar: Künftig *muß* die Sozialhilfe spürbar gekürzt werden, wenn (Pflicht-)Arbeiten abgelehnt werden. Nachdem Gemeinschaftsarbeiten seit 1993/94 fester Bestandteil der Sozialhilfe sind, wurden sie letzten August ins Arbeitsförderungsgesetz eingeführt – zunächst auf „freiwilliger“ Basis für EmpfängerInnen von Arbeitslosenhilfe. Die Koalitionsvereinbarungen legen auch hier weiter zu: *„Zur Erhaltung ihrer Arbeitsfähigkeit sollen jüngeren Beziebern von Arbeitslosenhilfe verstärkt Arbeitsgelegenheiten angeboten werden“* – heißt es dort. Wäre erst einmal die Bereitschaft zur Ab-

leistung von Gemeinschaftsarbeiten als gesetzliche Voraussetzung für die Gewährung von Arbeitslosenhilfe etabliert, dann könnte die Unterstützung ohne Rücksicht auf Zumutbarkeitsregelungen, wie etwa tarifliche Arbeitsbedingungen, im Weigerungsfalle sofort entzogen werden.

Die von den Regierungsparteien darüber hinaus geplante Vermittlung von Arbeitslosenhilfe-EmpfängerInnen in niedrig entlohnte Beschäftigung (beispielsweise Saisonarbeiten) scheitert zur Zeit häufig an den AFG-Zumutbarkeitsregelungen. So ist etwa eine Beschäftigung dann nicht zumutbar, wenn das erzielbare Nettoentgelt die Höhe der Arbeitslosenhilfe unterschreitet. Daher will Bonn die Arbeitslosenhilfe künftig in pauschalierter Form und befristet für die Zeit solcher Beschäftigungen weitergewähren, – ein Vorhaben, das der Öffentlichkeit bereits im vergangenen Jahr unter dem Stichwort „Ernteeinsätze“ bekannt wurde. Über die pauschalierte Arbeitslosenhilfe (seinerzeit waren 25 DM täglich vorgesehen) könnten Niedrigstlohnstätigkeiten von der entgeltlichen Seite her in die Zumutbarkeit hineingehoben werden. Für die saisonunabhängige Nachfrage nach „Billig-Butlern“ will die Koalition schließlich durch die steuerliche Anerkennung des Privathaushalts als Arbeitgeber Sorge tragen.

„Sozialhilfe behindert Lohndifferenzierung“, – mit dieser Schlagzeile brachte die BDA die Zielrichtung der Debatte auf den Punkt. Die Verstärkung des nackten ökonomischen Arbeitszwangs mittels Kürzung von Unterstützungsleistungen wurde und wird ergänzt durch den Ausbau administrativ-disziplinarischer Sanktionsinstrumente. Aufseiten des Arbeitskräfte-Angebots werden so die rechtlichen und materiellen Voraussetzungen geschaffen, auf denen sich die von Politik und Wirtschaft ersehnte Niedriglohn-Ökonomie entfalten soll – ohne Berufs- und Statusschutz für die betroffenen Arbeitslosen. Vor diesem Hintergrund droht zum einen die Forderung nach einem Recht auf Arbeit („Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“) in ihr zynisches Gegenteil zu münden: die Pflichtarbeit. Zum anderen wird die „Meßlatte“ für die geforderten und umgesetzten Einkommensdifferenzierungen, nämlich tarifizierte Normalarbeit, selbst zur Dispositionsmasse – zunächst im unteren Bereich, dann aber grundsätzlich. – Wer die Sozialhilfe kürzt, hat die Löhne im Visier.

3. Westdeutschland: Die Tücken des Aufschwungs

Übereinstimmend stellen die Konjunkturbeobachter hierzulande und im Ausland seit ungefähr Mitte 1994 eine sich auf breiter Front entfaltende und unerwartet starke Konjunkturerholung fest. Ob es sich um den Sachverständigenrat, die Forschungsinstitute, die Bundesbank oder die OECD handelt, übereinstimmend werden in ihren jüngsten Berichten und Gutachten die Belebung, der Aufschwung und die robuste Erholung beschrieben.

Die Euphorie unter den Konjunkturexperten hat Gründe: Verglichen mit dem im Jahre 1993 vorhergesagten Wachstum, das zwischen 0,0 vH (SVR) und +1,0 vH (Mehrzahl der Forschungsinstitute) lag, ist das Ergebnis für 1994 von 2,3 vH in der Tendenz eindeutig. Bei allen Unsicherheiten, die eine noch vorläufige Schätzung auf der Grundlage unvollständiger Statistiken in sich birgt, ist die konjunkturelle Wende vollzogen, zumindest was das Wirtschaftswachstum betrifft. Die Frage, die sich in bezug auf das Wachstum stellt, ist, ob sich der Aufschwung als dauerhaft und vor allem arbeitsmarktpolitisch wirksam erweisen wird. Am Arbeitsmarkt im Westen äußert sich diese Wende hauptsächlich darin, daß die Arbeitslosenzahl nicht mehr zunimmt (auch gegen Jahresende verharrt die saisonbereinigte Arbeitslosenquote (nur amtlich registrierte Arbeitslose) auf 8,2 vH, ganze 0,1 Prozentpunkte weniger als der Hochstand im zweiten Vierteljahr 1994). Auch andere Indikatoren der Wohlstandsverbreitung weisen darauf hin, daß der als robust beschriebene Aufschwung an breiten Bevölkerungsschichten wieder einmal ziemlich spurlos vorübergeht. So nahm zum Beispiel das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte insgesamt um weniger als die Inflationsrate zu. Die westdeutschen Haushalte erlitten in ihrer Gesamtheit reale Einkommenseinbußen. Und nichts spricht dafür, daß diese Verluste vorwiegend die besser gestellten Haushalte getroffen hätten, hat doch

das Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen – ganz im Gegensatz zum Arbeitseinkommen und den Übertragungen – stark zugenommen. Daß der private Verbrauch wenigstens etwas zunahm, lag daran, daß die Sparquote in Westdeutschland auf ein seit Ende der 60er Jahre nicht mehr dagewesenes Niveau absank. Die unzureichende Nachfrage der privaten Haushalte nach Konsumgütern wirkt im Westen wie eine Wachstumsbremse: Die Wachstumsrate des privaten Verbrauchs lag im früheren Bundesgebiet um die Hälfte niedriger als die des BIP. Im letzten Quartal 1994 stagnierte schließlich der private Verbrauch.

Die Konjunkturforscher sind einmütig der Auffassung, daß das auslösende Moment für den Aufschwung aus dem Ausland kam. Die Wachstumsraten der inländischen Nachfrageaggregate lagen im Westen deutlich niedriger als das Wachstum des BIP (bis auf die Einfuhr, die aber kreislaufanalytisch einen Abzug vom inländischen Wachstum darstellt).

Wie bereits angemerkt wurde, hat der Aufschwung den Arbeitsmarkt nicht erreicht. Der SVR vermerkt sehr zutreffend, daß „der deutsche Arbeitsmarkt nach wie vor ein besorgniserregendes Bild“ biete; obwohl der Beschäftigungsabbau 1994 zum Stillstand gekommen sei, gebe es immer noch allein in Westdeutschland rund 3 Millionen registrierte und verdeckte Arbeitslose. Die Massenarbeitslosigkeit steigt über diesen Aufschwung gegenüber den vorangegangenen Zyklen an.

Mit dem Hinweis auf die 1,4 Millionen neugeschaffenen Arbeitsplätze, die zwischen 1983 und 1989 entstanden seien, überantworten die Sachverständigen die Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen dem Wachstum (Ziff. 370). Dabei lehnen sie eine Arbeitszeitverkürzung als „kontraproduktiv“ ab. Zwar stieg die Zahl der abhängig Beschäftigten im genannten Zeitraum um 1,4 Millionen, was angesichts der Arbeitsmarktlage nach der Rezession Anfang der 80er Jahre aus Arbeitnehmersicht höchst begrüßenswert ist. Doch eine nähere Untersuchung der Struktur der Beschäftigung und der Hintergründe des Anstiegs in der Beschäftigtenzahl hätte ausgereicht, auch die SVR-Weisen darauf zu bringen, daß diese Zunahme namentlich in der Privatwirtschaft neben der konjunkturell gestiegenen Kapazitätsauslastung in hohem Maße auf die Arbeitszeitver-

kürzung zurückzuführen war. Sofern neue Arbeitsplätze in den 80er Jahren tatsächlich entstanden, waren sie im vom SVR wenig geschätzten zweiten Arbeitsmarkt zu finden. Die Blindheit des SVR gegenüber dem – arbeitsmarktpolitisch äußerst wichtigen – Unterschied zwischen der Schaffung neuer und der Besetzung vorhandener Arbeitsplätze, zeugt von einer sträflichen Unbekümmertheit. Die Erfahrungen der 80er Jahre sprechen eine deutliche Sprache, und zwar für die Arbeitszeitverkürzung als wichtigstes arbeitsmarktpolitisches Instrument und gegen die einseitige Ausrichtung auf das Wachstum als arbeitsmarktpolitisches Allheilmittel.

Wie Bernhard Jagoda, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, die Misere auf dem Arbeitsmarkt zu heilen gedenkt, hat er Ende Januar '95 in einer Pressemitteilung deutlich gemacht. Er räumt zwar ein, daß im Jahresdurchschnitt 1995 allenfalls 200.000 Arbeitslose weniger erwartet werden dürften. Dafür sollen „in den kommenden Jahren“ eine Million neue Jobs entstehen, und zwar etwa 300.000 in der ambulanten Pflege und 700.000 in privaten Haushalten. Gegen die Beschäftigung im Pflegebereich ist nichts einzuwenden (vorausgesetzt freilich, daß Arbeitsbedingungen und Bezahlung stimmen). Eine alternde Bevölkerung wird mehr Pflegepersonal brauchen. Die Zunahme der Beschäftigung bei privaten Haushalten stellt hingegen einen eindeutigen sozialen Rückschritt dar. Haushaltsbedienstete waren einst – noch ist es gar nicht so lange her – nahezu ausgestorben. Jagodas Gedankengang ist nur allzu logisch: Verteilt man Einkommen zugunsten der Reichen um, so ist es nur folgerichtig, wenn mehr Luxuswohnungen, Ferienhäuser, Segelboote, Sportflugzeuge, Prestigeschlitten und ... Hausbedienstete zur Verfügung stehen. Sozialpolitisch ist es jedoch eine Bankrotterklärung. Keine Rede ist mehr davon, hochqualifizierte, international wettbewerbsfähige Arbeitsplätze schaffen zu wollen. Statt dessen geht es nur noch um einen rückschrittlichen Weg zur Lösung des Beschäftigungsproblems. Die verkündete Absicht der Koalitionspolitiker, einen Teil der Kosten von Hauspersonal in den Haushalten der Besserverdienenden auf alle Steuerzahler umzulegen, indem solche Ausgaben auch noch als ein Abzug vom zu versteuernden Einkommen zugelassen werden, ist dann nur noch das i-Tüpfelchen auf diesem sozialpolitischen Skandal.

Wir haben es mit einem Aufschwung zu tun, der sich in wichtigen Punkten vom klassischen Muster unterscheidet. Nicht allein, daß er den Arbeitsmarkt bisher kaum entscheidend entlastet hat. Er hat sich bisher auch kaum in den unternehmerischen Anlageinvestitionen außerhalb des Wohnungsbaus niedergeschlagen. Die zur Zeit verfügbaren, freilich unvollständigen statistischen Informationen deuten darauf hin, daß die *privatwirtschaftlichen* Investitionen in Ausrüstungen und in Betriebsbauten (ohne Wohnraum) im Jahre 1994 in Westdeutschland nicht zugenommen haben. Auch die Veränderungsrate für Anlageinvestitionen sind für Westdeutschland noch immer dürftig (der SVR schätzt sie für 1994 auf + 1,9 vH). Daß sich überhaupt eine positive Wachstumsrate ergibt, erklärt sich in erster Linie aus den Investitionen in Wohnbauten (+ 9 vH im Jahr 1994). Die unternehmerischen Investitionen in Ausrüstungen liegen nach Angaben des SVR im Jahr 1994 hingegen immer noch um 0,5 Prozentpunkte unterhalb der Vorjahreswerte. Die Anlageinvestitionen hätten überhaupt nicht zugenommen, hätte es die außerordentlich hohe Zuwachsrate bei Wohnbauten nicht gegeben. Gerade im Hinblick auf den Arbeitsmarkt insistieren wir auf die Unterscheidung zwischen Anlageinvestitionen mit und ohne Wohnbauten. Denn es sind die Ausrüstungsinvestitionen und die dazu gehörigen Betriebsbauten, die dauerhafte Arbeitsplätze entstehen lassen, während der Wohnungsbau über die unmittelbar am Bau Beschäftigten hinaus kaum dauerhafte Arbeitsplätze schafft.

Die Investitionstätigkeit in Ausrüstungen ist also für den Anfang einer konjunkturellen Erholung insgesamt relativ zurückhaltend. Gemessen an den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen fallen die unternehmerischen Anlageinvestitionen noch zu schwach aus. Diese Schwäche rührt auf keinen Fall von Finanzierungsengpässen her: Die Eigenfinanzierungsmittel expandierten sehr stark (siehe unten). Eine wesentliche Ursache für die Schwäche und die Verzerrtheit der deutschen Kapitalbildung ist in der noch niedrigen Auslastung der vorhandenen Produktionskapazitäten in der Industrie zu sehen. Zwar konstatiert das Ifo-Institut seit Ende 1993 eine verhaltene Verbesserung. Doch das Niveau bleibt weit unter einem als normal empfundenen Auslastungsgrad. Und solange die

Unternehmen keine normale Auslastung ihrer Produktionsanlagen erwarten, werden sie erfahrungsgemäß keine Veranlassung haben, Anlageinvestitionen zur Kapazitätserweiterung bzw. entsprechend Arbeitsplätze zu schaffen.

Die marktoptimistischen Konjunkturbeobachter führen mehrere Gründe an, weshalb der derzeitige Aufschwung als gesichert gelten kann:

1. Die Auftragseingänge sowohl aus dem Ausland als auch aus dem Inland zeigen seit Anfang 1994 auch volumenmäßig in allen Hauptbereichen der Wirtschaft eine steigende Tendenz. Dagegen spricht die Tatsache, daß die Nachfrageausdehnung bei den inländischen Bestellungen für Verbrauchsgüter am schwächsten ausgeprägt ist.

2. Zu beobachten sind auch die seit Mitte 1993 abnehmenden Arbeitskosten je Produkteinheit. Hauptsächlich infolge der starken Ausdehnung der Produktion lagen die Arbeitskosten je Produkteinheit (sog. Lohnstückkosten) im 3. Quartal 1994 um volle 7,5 vH unter dem Niveau des Vorjahrs. Eine solche ins Gewicht fallende Senkung der Arbeitskosten pro Stück müßte den theoretischen Vorstellungen des SVR zufolge eine günstige und deutliche Auswirkung auf die Arbeitsmarktlage haben. Aber wie schon deutlich wurde, hat die Ausdehnung der Produktion trotz eines nahezu stagnierenden Lohnniveaus und eines starken Rückgangs der Lohnstückkosten kaum neue Einstellungen nach sich gezogen. Eine klare empirische Widerlegung der SVR-Vorstellungen gibt es nicht.

Wenn die Lohnkostenentlastung auch keine Wende auf dem Arbeitsmarkt gebracht hat, so hat sie zusammen mit steigender Produktion und steigendem Absatz dennoch eine recht günstige Wirkung auf die Gewinnentwicklung entfaltet. Der SVR-Schätzung der Gewinn-Erlös-Relation zufolge stiegen die unternehmerischen Gewinne 1994 um rund 25 vH. Dagegen war der Arbeitnehmeranteil am Volkseinkommen 1994 erneut stark rückläufig.

Wohl vor allem aus diesem Grunde haben sich die unternehmerischen Erwartungen seit Ende 1993 so günstig entwickelt. Das sog. Geschäftsklima des Ifo-Instituts, das die Befindlichkeiten der Entscheidungsträger der Wirtschaft widerspiegeln soll, klettert seit einem Jahr ununterbrochen nach oben, wenngleich es noch keine

boomartigen Höhen erreicht hat. Auch hier sind die unternehmerischen Urteile im Konsumgüterbereich vergleichsweise verhalten.

3. Wohl das stärkste Argument, das für die Fortsetzung des Aufschwungs in Deutschland spricht, ist die Gleichgerichtetheit der konjunkturellen Entwicklung in fast allen maßgeblichen Industrieländern. Nach einer kräftigen Wachstumsbeschleunigung in den maßgeblichen Industrieländern erwartet nun die OECD für die G-7-Länder insgesamt im Vorjahresvergleich ein unverändertes Wachstum im Jahre 1995. Für alle 25 Mitgliedsländer gibt es nach den OECD-Schätzungen im Vorjahresvergleich ein geringfügig höheres Wachstum. Es ist indessen durch und durch ungewöhnlich – und bedenklich –, daß das Wachstum gleich am Anfang der Erholungsphase so stark abflacht.

Das Konjunkturbild ist länderspezifisch unterschiedlich. Wiesen die USA 1994 mit Kanada die höchste Rate unter den G-7-Ländern auf, so gehen die OECD-Ökonomen nun von einer deutlichen Abschwächung der amerikanischen Konjunktur aus. Der Aufschwung ist hier schon im dritten Jahr. Die Wirtschaft hat eine vergleichsweise hohe Kapazitätsauslastung erreicht. Die Notenbank hat seit Februar 1994 wachstumsbremsend die Leitzinssätze wegen drohender Inflationsgefahr bis März 1995 siebenmal erhöht. Falls die dortigen wirtschaftspolitischen Instanzen weiterhin der Inflationsbekämpfung und der Verteidigung des US-\$-Kurses Vorrang geben, wird die US-amerikanische Wirtschaft – wie so oft in der Vergangenheit – erneut eine ernste Gefahr für die weltweite Konjunktur darstellen.

Eine Reihe von Faktoren läßt eine Fortsetzung des Aufschwungs in Westdeutschland als möglich erscheinen. Gleichzeitig sind die Risiken jedoch unübersehbar. Zu den Risiken, die aus dem Ausland kommen, gesellen sich inländische Risikofaktoren. Aus unserer Sicht sind die wichtigsten:

1. Die für 1995 vorhergesagte Entwicklung des privaten Verbrauchs stellt einen großen Unsicherheitsfaktor dar. Der SVR geht von einer preisbereinigten Zunahme von 1,3 vH aus; die Institute und die OECD prognostizieren eine schlechtere Entwicklung. Da der Konsum der privaten Haushalte rund 57 vH der Verwendung

des BIP ausmacht, ist hier eine Stärkung erforderlich. So müssen die anderen Nachfrageaggregate recht kräftig steigen, soll das vom SVR vorhergesagte gesamtwirtschaftliche Wachstum von 2,5 vH erreicht werden. Gönnt man – wie der SVR – den privaten Haushalten nur kaum über die Inflationsrate hinausgehende Einkommenssteigerungen, so ist es schwierig, genügend private Nachfrage herzuzaubern, die die Konjunktur stützt. Die OECD und die wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, von recht ähnlichen Vorstellungen bezüglich der Einkommenserwartungen ausgehend, kommen zu sehr viel verhalteneren Schätzungen des privaten Verbrauchs und somit des Wirtschaftswachstums insgesamt.

2. Der entscheidende Aspekt des SVR-Szenarios ist: Die von ihm vorausgesagte Wachstumsrate von 2,5 vH in Westdeutschland für 1995 impliziert eine Wachstumsverstetigung im Verlaufe des Jahres 1995. Nach vier Quartalen stetigen Wachstums im Verlaufe des Jahres 1994 geht die westdeutsche Volkswirtschaft in das Jahr 1995 mit den Wachstumsraten hinein, die sie am Ende des 4. Quartals 1994 erreicht hat. Eine solche Verstetigung nach einer nur einjährigen konjunkturellen Erholungsphase ist für den Beginn eines Aufschwungs zumindest ungewöhnlich. Sie steht keineswegs im Einklang mit der allenthalben propagierten Vorstellung einer robusten, weiterhin prosperierenden und sich verfestigenden konjunkturellen Wachstumsentwicklung. Sie ist gleichzeitig ein Grund dafür, weshalb sich der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt kaum bemerkbar machen wird.

Die vorausgesagte Entwicklung am Arbeitsmarkt bildet wohl den kritischsten Teil des SVR-Szenarios. Zwar scheinen die Sachverständigen zu begreifen, daß Wirtschaftswachstum mittlerweile sehr wenig zur Entlastung des Arbeitsmarktes beiträgt, aber da der Arbeitszeitverkürzung kaum ein Stellenwert eingeräumt wird, hat der SVR im Grunde keine Antwort auf die arbeitsmarktpolitische Herausforderung der Massenarbeitslosigkeit. Auch aus der Erkenntnis heraus, daß Wachstum unter den gegebenen Akkumulationsbedingungen die Massenarbeitslosigkeit nicht beseitigen kann, sehen wir in einer Arbeitszeitverkürzung das hauptsächlichste arbeitsmarktpolitische Instrument. Doch aus der richtigen Erkenntnis, selbst ein starkes wirtschaftliches Wachstum löse

die Arbeitsmarktprobleme nicht, darf nicht der Umkehrschluß gezogen werden, daß auf Wachstum gänzlich verzichtet werden könne. Wir haben immer wieder darauf hingewiesen, daß sich eine Strategie der wirtschaftlichen Entwicklung unter den notwendigen Erfordernissen eines ökologischen Umbaus vollziehen muß. Fällt auf der anderen Seite das Wachstum schwächer aus als erwartet oder bleibt es gar vollständig aus, so muß wegen der dennoch zu erwartenden Produktivitätssteigerungen mit einer noch schlimmeren Arbeitsmarktentwicklung gerechnet werden. Wenn wir also Vorschläge zur Stärkung der Konjunktur im laufenden Jahre formulieren, so nicht, weil wir darin eine Alternative zur Arbeitszeitverkürzung sähen, sondern als einen möglichen Beitrag zur Stabilisierung der Wirtschaft gegen die Risiken, die der gegenwärtigen konjunkturellen Entwicklung anhaften.

Der Blick auf eine Reihe von wirtschaftspolitischen Einflußfaktoren (Nachfragebelebung, unternehmerische Erwartungen, konjunkturelle Entwicklung in wichtigen Partnerländern) deutet auf die Möglichkeit hin, durch entsprechend geeignete wirtschaftspolitische Maßnahmen die konjunkturelle Entwicklung so zu gestalten, daß sie langanhaltend wird und sich auch auf dem Arbeitsmarkt bemerkbar macht. Die Risiken und Unabwägbarkeiten der Entwicklung (insbesondere die relative Schwäche der unternehmerischen Anlageinvestitionen außerhalb des Wohnungsbaus, die schwache Entwicklung des Haushaltseinkommens und die damit auferlegte Zurückhaltung in den Konsumausgaben, die auch in den optimistischeren Prognosen implizierte konjunkturelle Verlangsamung des Wachstums im Verlauf des Jahres 1995) lassen Maßnahmen zur bewußten Gestaltung der konjunkturellen Entwicklung als erforderlich erscheinen.

Übersicht 1 faßt die Schätzungen des SVR für 1994 und dessen Prognosen für 1995 zusammen. Dieses Szenario wird nicht als die wahrscheinlichste und schon gar nicht als eine wünschenswerte Entwicklung präsentiert, vielmehr als ein Szenario, das es gerade wegen seiner Implikationen für den Arbeitsmarkt zu verbessern gilt. Dabei ist es unter den Prognosen der maßgeblichen Konjunkturinstanzen (Institute, OECD) die mit dem höchsten BIP-Wachstum.

Übersicht 1: Szenarien zur wirtschaftlichen Entwicklung in Westdeutschland 1995

| Westdeutschland | SVR-Szenario | | | | Memorandum-Szenario |
|---|--------------|--------|-------------------|--------|---------------------|
| | 1993 | 1993 | 1994 | 1995 | |
| | Mrd. DM | vH | Veränderung in vH | vH | |
| <i>In konstanten Preisen von 1991</i> | | | | | |
| Privater Verbrauch | 1.483,01 | + 0,2 | + 1,2 | + 1,3 | + 2,65 |
| Staatsverbrauch | 479,72 | - 1,2 | + 0,2 | + 0,7 | + 0,7 |
| Anlageinvestitionen | 518,03 | - 8,3 | + 1,9 | + 4,6 | + 4,6 |
| Ausrüstungen | 208,29 | - 17,6 | - 0,6 | + 8,5 | + 8,5 |
| Bauten | 309,74 | - 0,8 | + 3,6 | + 2,2 | + 2,2 |
| Vorratsveränderungen | - 6,98 | - | - | - | - |
| Außenbeitrag | 174,82 | + 6,6 | + 8,7 | + 9,2 | + 8,7 |
| Ausfuhr | 893,03 | - 3,2 | + 7,1 | + 5,9 | + 5,9 |
| Einfuhr | 718,21 | - 5,3 | + 6,7 | + 5,0 | + 5,2 |
| Bruttoinlandsprodukt | 2.648,60 | - 1,7 | + 2,2 | + 2,6 | + 3,3 |
| <i>In jeweiligen Preisen</i> | | | | | |
| Bruttoeink. unselbst. Arbeit | 1.535,90 | + 1,5 | + 1,2 | + 3,0 | + 4,67 |
| Nettolohn- und Gehaltssumme | 825,50 | + 1,1 | - 0,8 | + 0,2 | + 1,9 |
| Bruttoeink. Unternehmertätigkeit und Vermögen | 593,30 | - 5,4 | + 11,7 | + 10,0 | + 10,0 |
| Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte | 1.811,30 | + 2,7 | + 3,2 | + 3,6 | + 4,9 |
| Zahl der Erwerbstätigen (in Mio.) | 28,99 | - 2,8 | - 1,2 | - 0,01 | + 0,14 |
| Produktivität (in DM) | 92.480 | + 1,1 | + 2,2 | + 2,8 | + 3,1 |

Das SVR-Szenario kann vor allem im Hinblick auf die Arbeitsmarktentwicklung nicht befriedigen. Danach wird für Westdeutschland ein *Rückgang* der Beschäftigtenzahl um 40.000 vorausgesetzt.

Wie bereits ausgeführt, bildet der private Verbrauch zweifelsohne die Achillesferse der gesamten Prognose. Andere Verwendungsaggregate scheinen entweder die Möglichkeiten nach oben auszureizen (weder die Institute noch die OECD sehen z.B. so hohe Wachstumsraten für die Anlageinvestitionen voraus) oder entziehen sich kurzfristig einer wirtschaftspolitischen Beeinflussung (beispielsweise die Exporte). Auch hat man der derzeitigen politischen Konstellation Rechnung zu tragen: Was nutzt die beste wirtschaftspolitische oder sozialpolitische Konzeption, wenn sie nicht verwirklicht wird? Dafür stehen die Zeichen derzeit schlecht.

In bezug auf das für den privaten Verbrauch maßgebliche Mas-seneinkommen sind für 1995 dem Prognostiker die Hände teilweise gebunden: Die Übertragungen – im wesentlichen die Altersrenten – sind ja fürs laufende Jahr bereits gesetzlich geregelt. Was die weitaus wichtigere Komponente des Masseneinkommens, die Löhne und Gehälter, betrifft, so binden sich die Prognostiker mit ihrer Niedriglohnphilosophie selber die Hände. Wenn sie für rund 70 vH des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte, real betrachtet, Stagnation verordnen, dürfen sie sich nicht wundern, wenn das gesamtwirtschaftliche Wachstum mangels konsumtiver Impulse niedrig ausfällt.

Zweifelt man an der Robustheit des Aufschwungs, vor allem an seiner Auswirkung auf den Arbeitsmarkt, so drängt sich die Aufgabe auf, einen Weg zu seiner Stärkung und Umgestaltung zu suchen. Wenn nun die privaten Haushalte mehr Einkommen hätten ... ? Wenn nun die vom SVR und anderen verordnete 3,0prozentige Steigerung der Bruttolöhne und -gehälter nicht in Stein gemeißelt wäre ... ?

Wir haben ein anderes Szenario modellhaft durchgerechnet, in welchem eine 4,6prozentige Anhebung des Bruttoarbeitseinkommens angenommen wird. Dies impliziert gesamtwirtschaftliche Lohnabschlüsse von insgesamt 6 Prozent. Wenn wir ferner annehmen, daß der Staat die Einkommensbezieher kleiner und mittlerer

Einkommen um den Betrag der dadurch hervorgerufenen staatlichen Mehreinnahmen bei der Lohn- und Einkommensteuer entlastet, so erhalten wir für Westdeutschland insgesamt einen Anstieg des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte in Höhe von 4,9 vH (statt 3,6 vH). Wenn wir nun weiterhin annehmen, daß die Sparquote 1995 auf ihrem sehr niedrigen Niveau verharret, so erhalten wir eine Zunahme des privaten Verbrauchs um 2,6 vH (statt 1,3 vH im SVR-Szenario). Die rechte Spalte der Übersicht resümiert die Ergebnisse.

Es liegen zwar keine Welten zwischen unserem Szenario und dem des SVR. Die Auswirkungen des höheren Wachstums auf den Arbeitsmarkt sind fast nur kosmetisch zu nennen. Das unterstreicht die Erkenntnis, daß unter den derzeitigen Akkumulationsbedingungen die Beschäftigungsprobleme selbst mit dem zur Zeit optimistisch erreichbaren Wachstum nicht gelöst werden können. Aber das Wachstum des Szenarios der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist gefestigter, abgesicherter, politisch gestaltet und insbesondere an den Notwendigkeiten eines ökologischen Umbaus ausgerichtet. Die Richtung, auch die arbeitsmarktpolitische, stimmt. Diese Verbesserung ist hauptsächlich durch die Initiative der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen direkt erreichbar, d.h. unter Umgehung einer noch konservativen Bundesregierung.

Mit Ausnahme der Lohn- und Gehaltserhöhungen und der Korrektur der steuerlichen Belastungen des Arbeitseinkommens sind alle Setzungen der SVR-Prognose übernommen worden. Durch das höhere Wachstum ergeben sich geringfügig höhere Beschäftigtenzahlen, die sich auf die Lohn- und Gehaltssumme, und zwar brutto wie netto, positiv auswirken. Bei der Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums unterstellen wir eine Heraufsetzung der Anlageinvestitionen nicht, obgleich höhere unternehmerische Investivausgaben infolge des höheren Wachstums sehr wohl denkbar, vertretbar, erwünscht und auch finanzierbar wären. Angesichts der noch sehr niedrigen Kapazitätsauslastung, auch angesichts dessen, daß die hier anheimgestellten Lohn- und Gehaltserhöhungen keineswegs den durch Produktivitätssteigerung und Preisauftrieb gesteckten Raum ausfüllen, sehen wir nicht die Gefahr, daß sie den mittlerweile sehr moderat gewordenen Preisauf-

trieb beschleunigen müßten. Desgleichen steht es keineswegs fest, daß dadurch der Profitboom beeinträchtigt würde. Den etwas höheren Arbeitskosten steht eine deutlich höhere, die Arbeitskosten per Produktionseinheit senkende Kapazitätsauslastung gegenüber.

Könnte man von politischen Mehrheiten ausgehen, denen ein echter Wille zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu unterstellen wäre, so ließen sich andere und weitergehende Forderungen formulieren, welche die Wirksamkeit der Wirtschaftspolitik erhöhen könnten. Hohe Priorität käme dabei einer Reform der Besteuerung der Kapitalgesellschaften zu, die es auf eine Verhaltensmodifizierung namentlich im Hinblick auf das unternehmerische Investitionsverhalten und die Gewinnverwendung absehen müßte.

4. Ostdeutschland: Die Mühen der Transformation

Global und oberflächlich betrachtet, zeichnet die ostdeutsche Wirtschaft inzwischen ein kräftiges Wachstum aus. Die Bundesregierung betont stolz, daß die neuen Bundesländer mit jährlichen Zuwachsraten beim Bruttoinlandsprodukt von fast 9 vH und beim Verarbeitenden Gewerbe von etwa 20 vH (1994) inzwischen zur Region in Europa mit dem höchsten Wachstum mutiert seien. Diese Wachstumsentwicklung, die nicht als konjunktureller Aufschwung bezeichnet werden kann, ist jedoch mehrfach zu relativieren: Erstens berechnen sich die Wachstumsraten auf der Grundlage eines sehr niedrigen Ausgangsniveaus und fallen daher so hoch aus (Basiseffekt). Zweitens ist zu berücksichtigen, daß die wirtschaftliche Dynamik Ostdeutschlands zu großen Teilen über westdeutsche Transfers finanziert wird und daher *nicht selbsttragend* ist. Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle vermerkt, daß etwa 40 vH dieser Transfers in Form von Nachfrageimpulsen nach Westdeutschland zurückfließen. Drittens zeigt ein Vergleich, daß die ostdeutsche Wirtschaft noch lange nicht die Produktivität der westdeutschen Wirtschaft erreicht hat.

Die grundlegende Bedingung dafür, daß sich diese derzeit größte geschlossene Krisenregion innerhalb der EU zu einer dauerhaft leistungsfähigen und sich weitgehend selbst finanzierenden Wirtschaftsregion entwickelt, ist und bleibt ein starkes Verarbeitendes Gewerbe und hier vor allem die überwiegend auf überregionale Absatzmärkte orientierte Industrie einschließlich eines schlagkräftigen Forschungs- und Entwicklungspotentials. Diese Voraussetzungen sind jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – nicht gegeben: Die neuen Bundesländer sind aufgrund der Wirtschafts- und Währungsunion mit ihren schockartigen Folgen für die ostdeutschen Unternehmen und nicht zuletzt auf-

grund der Politik der Treuhandanstalt inzwischen sehr stark de-industrialisiert.

4.1 Dependenzökonomie mit hohem Transferbedarf

Gesamtwirtschaftliche Bewertung

Der wirtschaftliche Verlauf des Jahres 1994 bestätigt, daß der Transformationsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft eines langen Zeitraumes bedarf und nicht in wenigen Jahren bewältigt werden kann. Auch die von der Treuhandanstalt fast abgeschlossene, vorrangig und schnell betriebene Privatisierung bis zum Jahresausgang 1994 führte nicht dazu, die ostdeutsche Wirtschaft als eine stabile Region in den Wirtschaftskreislauf des früheren Bundesgebietes zu integrieren. Viereinhalb Jahre nach dem Start der Wirtschafts- und Währungsunion hat sich der Osten Deutschlands weitgehend zu einem transferabhängigen Anhängsel der westdeutschen Wirtschaft entwickelt, ohne aber – mit der Einführung marktwirtschaftlicher Regulierungsmechanismen – ein spiegelbildliches, nur kleineres Abbild der westdeutschen Wirtschaft etablieren zu können:

Bei knapp einem Fünftel der Wohnbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland leben in den neuen Bundesländern mehr als zwei Fünftel aller Arbeitslosen, dagegen stammen nur etwas mehr als ein Fünftel aller deutschen Ausfuhren des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes aus dieser Region. Mit der präsentierten Übersicht in Tabelle 11 werden zugleich die Erfolgsmeldungen über die Investitionen insgesamt und speziell über die Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern relativiert. Angesichts der jahrelangen Vernachlässigung der Infrastruktur in der früheren DDR sind im Vergleich zur Wohnbevölkerung und der Landesfläche die für 1994 ausgewiesenen Anteile von knapp einem Viertel der gesamtdeutschen Investitionen nicht überwältigend. Um aufholen zu können, müßte die Investitionsquote für

Tabelle 11: Gewicht der neuen Bundesländer an ausgewählten Wirtschafts- und Sozialindikatoren, 1994

| | Deutschland = 100 |
|---|-------------------|
| Arbeitslose (registriert und verdeckt) | 43,2 |
| Fläche | 30,3 |
| Bauinvestitionen | 24,4 |
| Anlageinvestitionen | 22,8 |
| Ausrüstungsinvestitionen | 20,2 |
| Bevölkerung * | 19,2 |
| Erwerbstätige** | 17,9 |
| Selbständige** | 13,4 |
| Privater Verbrauch | 12,3 |
| Bruttoinlandsprodukt | 8,6 |
| Umsatz Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe** | 5,6 |
| Gebaute Wohnungen 1991 bis 1. Halbjahr 1994 | 4,7 |
| Auslandsumsatz Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe** | 2,3 |

* 1993.

** 1. Halbjahr 1994.

Quelle: SVR, JG 1994/95, Statistisches Bundesamt

Jahrzehnte deutlich über derjenigen Westdeutschlands liegen. Dies gilt nicht zuletzt für den Wohnungsbau: Gemessen an den zwischen 1991 und Mitte 1994 in Deutschland neu errichteten Wohnungen entfielen noch nicht einmal 5 vH auf Ostdeutschland.

Das für das Jahr 1994 ausgewiesene Wirtschaftswachstum erweckt zunächst den Eindruck, daß die ostdeutsche Wirtschaft auf einen länger anhaltenden Wachstumspfad eingeschwenkt ist und damit der lang ersehnte "sich selbst tragende Aufschwung" Realität geworden ist. Werden die Ursachen und Bedingungen der Entwicklung des Jahres 1994 genauer betrachtet, bleibt von dieser Interpretation allerdings nicht mehr viel übrig:

Tabelle 12: Nachfrage-Produktionslücke in den neuen Bundesländern 1991-1994

| Jahr | Brutto-sozial-produkt, BSP(1) | Inlands-nachfrage (1,2) | Inlands-nachfrage je Einheit BSP | BSP minus Inlands-nachfrage (1) | Außen-beitrag (3) | öffentliche Finanz-transfers (4) |
|------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| | Mrd. DM | Mrd. DM | | Mrd. DM | Mrd. DM | Mrd. DM |
| 1991 | 214,0 | 358,3 | 1,67 | -144,3 | - 160,0 | 141,8 |
| 1992 | 273,4 | 457,4 | 1,67 | -184,0 | - 198,0 | 172,1 |
| 1993 | 314,8 | 512,1 | 1,63 | -197,3 | - 209,0 | 190,1 |
| 1994 | 349,0 | 562,4 | 1,61 | -213,4 | - 221,0 | 194,5 |

1 In jeweiligen Preisen.

2 Letzte inländische Verwendung: privater Verbrauch + Staatsverbrauch + Bruttoinvestitionen.

3 Saldo der Lieferungen und Bezüge von Waren und Dienstleistungen des früheren Bundesgebiets in die bzw. aus den neuen Ländern und Berlin-Ost (ohne Erwerbs- und Vermögenseinkommen).

4 Bruttotransfer.

Quelle: Statistisches Bundesamt, DIW, Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen

– Wie in den Vorjahren sind die Brutto-Transferleistungen (die in etwa dem "Außenbeitrag" Ostdeutschlands entsprechen; bei diesem statistischen Konstrukt werden Ost- und Westdeutschland jeweils als "Ausland" betrachtet) aus dem früheren Bundesgebiet in die neuen Bundesländer weiter angestiegen. Der immer noch hohe, sogar leicht ansteigende Außenbeitrag ist letztlich Beleg für eine noch nicht selbsttragende Wirtschaftsentwicklung in Ostdeutschland. Die nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten "Ausfuhren" von Ost- nach Westdeutschland erhöhten sich 1994 zwar gegenüber dem Vorjahr um 11,4 Mrd. DM, im gleichen Zeitraum war der Zuwachs ostdeutscher „Einfuhren“ aus Westdeutschland mit 23,2 Mrd. DM aber doppelt so hoch.

– Die ostdeutschen Ausfuhren in die Länder der EU sind volkswirtschaftlich marginal. Im ersten Halbjahr 1994 betrugen sie beispielsweise 1,275 Mrd. DM, was – gemessen an den Ausfuhren Westdeutschlands – lediglich 0,8 vH sind. Diese Exportbeiträge sind viel zu gering, um einen dauerhaften Impuls für Ostdeutschland zu initiieren.

– Im Zeitraum von vier Jahren hat sich der ostdeutsche Anteil am gesamtdeutschen Bruttoinlandsprodukt trotz der hohen Transferleistungen nur auf 8,6 vH erhöht; und das bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 20 vH.

Es wird also immer deutlicher: Alle Träume von der schnellen Aufholjagd Ostdeutschlands sind bisher an den Realitäten zerschellt. Die gegenwärtigen Wachstumsraten in Ostdeutschland müßten schon mehr als zehn Jahre durchgehalten werden, um schließlich beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner das westdeutsche Durchschnittsniveau zu erreichen. Seriöse Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands gehen aber davon aus, daß sich die 1994 erreichten Zuwachsraten nicht dauerhaft fortsetzen werden, sondern daß mit einer Abflachung des Wachstums zu rechnen ist.

Standortentscheidungen der Industrie sind weitgehend abgeschlossen

Die wichtigsten Standortentscheidungen der Industrieunternehmen sind weitgehend abgeschlossen. Neuansiedlungen großer Unternehmen bzw. Betriebe aus Westdeutschland und dem Ausland sind mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr zu erwarten. Auch die wesentlichen Entscheidungen über die Fortführung der industriellen Kernsektoren (Werften, Stahlindustrie, Chemieindustrie, Maschinenbau und Elektroindustrie) auf radikal reduziertem Beschäftigungsniveau sind mittlerweile fixiert.

Rasches Wachstum der Industrieproduktion bei hohen Niveaurückständen und starker westlicher Konkurrenz

Die Wachstumsraten der Industrie für 1994 fallen auf den ersten Blick außerordentlich hoch aus, zudem konnten fast alle Branchen des Verarbeitenden Gewerbes auf positive Zuwachsraten verweisen. Aufgrund der massiven Produktivitätssteigerungen gegenüber 1993 hat sich dabei jedoch die Beschäftigtenzahl im Verarbeitenden Gewerbe nicht erhöht, im Gegenteil, sie reduzierte sich noch einmal um etwa 11 vH.

Aus den formell hohen Wachstumsraten ziehen viele Politiker aber auch Ökonomen falsche Schlüsse hinsichtlich der weiteren Gestaltung von Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer. Sie ignorieren häufig die nach wie vor kritische Situation der ostdeutschen Industrie. Ein *Vergleich des Niveaus* der ostdeutschen mit der westdeutschen Industrieproduktion macht dies deutlich. Die ausgewiesenen Rückstände sind noch immer derart groß, daß realistischerweise Jahrzehnte für ihre Beseitigung notwendig sein werden.

Einerseits beziehen sich die relativen Wachstumsraten sowie die absoluten Zuwächse nach dem Produktionszusammenbruch auf ein niedriges Ausgangsniveau (Basiseffekt), andererseits wird – von wenigen Ausnahmen abgesehen – das Wachstum des Verarbeitenden Gewerbes von solchen Wirtschaftszweigen bestimmt, die vorrangig lokale Märkte bedienen (so z.B. Steine/Erden, Stahl- und

Tabelle 13: Rückstand des Verarbeitenden Gewerbes der neuen Bundesländer im Vergleich zum Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands, 1994

| Vergleichskennziffern | Verarbeitendes Gewerbe Ostdeutschlands in vH (Westdeutschland = 100) |
|--|--|
| Produktivität (BIP je Beschäftigten) | 51,8 |
| Umsatz je Beschäftigten | 57,2 |
| Umsatz des Verarbeitenden Gewerbes | 5,8 |
| Außenhandelsumsatz je Beschäftigten | 22,9 |
| Außenhandelsumsatz des Verarbeitenden Gewerbes | 2,3 |
| Kapitalintensität je Beschäftigten | 75 |
| Kreditbelastung der Sachanlagen ostdeutscher Produktionsunternehmen (1993) * | 218 |

* Nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank.
Quelle: SÖSTRA

Leichtmetallbau, Ernährungsgewerbe). 1994 ist diese Differenzierung noch ausgeprägter als bereits in den vorhergehenden Jahren ausgefallen. Damit bleibt die regionale "Exportkraft" der neuen Bundesländer extrem schwach, und es bestehen somit auch kaum Möglichkeiten, den extrem hohen negativen "Außenbeitrag" zu reduzieren. Schließlich zeigen die Kennziffern in der Tabelle, daß die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Unternehmen aufgrund der fehlenden Absatzmärkte und der dadurch bedingten niedrigen Produktivität noch extrem gefährdet ist. Ohne weitere oder fortgeführte Förderprogramme sind daher zahlreiche Firmenzusammenbrüche in Ostdeutschland zu erwarten.

Auch der Blick auf den arbeitstäglichen Nettoproduktionsindex verdeutlicht die Talfahrt der ostdeutschen Industrie in den vergangenen Jahren und die Dimension des notwendigen Aufholprozesses: Erst wenn der (mit Bezug auf das 2. Halbjahr 1990 aus-

Tabelle 14: Arbeitstäglicher Nettoproduktionsindex im 3. Quartal 1994* (2. Halbjahr 1990 = 100)

| | |
|--|-------|
| Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden | 242,1 |
| Stahl- und Leichtmetallbau, Schienenfahrzeugbau | 200,3 |
| Bauhauptgewerbe | 200,1 |
| Druckerei und Vervielfältigung | 147,3 |
| Mineralölverarbeitung | 144,0 |
| Eisen-, Blech- und Metallwaren | 141,1 |
| Ernährungsgewerbe | 120,2 |
| Straßenfahrzeugbau | 102,8 |
| Produzierendes Gewerbe insgesamt | 102,6 |
| Elektrizitäts- und Gasversorgung | 98,7 |
| Chemische Industrie | 65,9 |
| Elektrotechnik | 62,8 |
| Maschinenbau | 31,2 |

* Da sich das Produktionsvolumen der DDR im 1. Halbjahr 1990 etwa halbierte, sind erst bei Werten von ca. 200 die Produktionsvolumen zum Jahreswechsel 1989/90 wieder erreicht.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

gewiesene) Nettoproduktionsindex auf den Wert 200 klettert, ist das industrielle Produktionsniveau der ehemaligen DDR zum Jahreswechsel 1989/90 erreicht. Bekanntermaßen setzte bereits im Frühjahr 1990 die rasche Talfahrt der DDR-Industrie ein und führte im Ergebnis dazu, daß im 2. Halbjahr 1990 – dem Bezugszeitraum der aktuellen Statistiken – nur noch die Hälfte des „normalen“ Produktionsvolumens der ehemaligen DDR erzielt wurde. Von der Erreichung dieses „normalen“ Produktionsvolumens sind die meisten Bereiche des Produzierenden Gewerbes aber weit entfernt.

Die höchsten Nettoproduktionswerte erzielten vor allem diejenigen Branchen, die überwiegend lokale und regionale Märkte bedienen. Allerdings herrscht auch auf diesen Märkten oft eine große Konkurrenz westlicher Anbieter, so daß selbst solche typi-

schen Märkte des bodenständigen Gewerbes bei weitem nicht ausschließlich von "einheimischen" ostdeutschen Unternehmen bedient werden.

Das als "Konjunkturlokomotive" gefeierte *Baugewerbe* in Ostdeutschland verfügte zunächst über günstige Rahmenbedingungen. Ein jahrelang aufgestauter Bedarf schien Sorgen um Absatz und Marktanteile zu vertreiben. Die Privatisierung vollzog sich schneller als in anderen Bereichen des Produzierenden Gewerbes, und nicht zuletzt wurde der verschlissene Kapitalstock rasch erneuert. Außerdem gehörte das Baugewerbe zu den wenigen Wirtschaftsbereichen Ostdeutschlands, in denen kein abrupter und radikaler Beschäftigungsabbau erfolgte wie etwa in der Industrie oder in der Landwirtschaft. Einen beträchtlichen Teil der in den neuen Bundesländern realisierten Bauleistungen haben ungeachtet dessen Unternehmen aus dem früheren Bundesgebiet übernommen. Westdeutsche Bauunternehmen können über ihre Betriebsgröße, umfassende Verkaufsstrategien, günstigere Kreditbeschaffungsmöglichkeiten und den Einsatz ausländischer Bauarbeiter Kostenvorteile einsetzen. Mit ihren strukturellen und damit strategischen Marktvorteilen werden ostdeutsche „Newcomer“ und kleine und mittlere Baufirmen mit nur unzureichender Kapitalausstattung bei der Markterschließung behindert. So werden nur 70 vH des in den neuen Bundesländern vorhandenen Bauvolumens auch durch einheimische Baubetriebe realisiert. Im Gegensatz zu allen westdeutschen Flächenstaaten besteht in allen neuen Bundesländern ein bedeutender und zudem noch anwachsender innerdeutscher "Importüberschuß" an Bauleistungen. Aus fehlenden Baukapazitäten in Ostdeutschland ist dieser Leistungstransfer nicht erklärbar. Die Zahl der ostdeutschen Arbeitslosen in den Bauberufen hat sich seit 1992 bei etwa 50.000 eingepegelt, der Auftragsbestand je Beschäftigten betrug im September 1994 in den Baubetrieben des früheren Bundesgebiets 80.000 DM, in den neuen Bundesländern waren es dagegen nur 52.800 DM. Ein großer Teil des Baubooms speist sich schließlich aus der explosiv gestiegenen und häufig sehr spekulativen Errichtung von abschreibungsbegünstigten Bürobauten und Geschäftszentren. Nach dem Ende 1996 auslaufenden Fördergebietsgesetz für dieses derzeit sehr bedeutsame

Marktsegment wird der Geschäftszentren- und Bürobau wahrscheinlich erst einmal kollabieren.

Die *Nahrungs- und Genußmittelindustrie*, ebenfalls eine starke Komponente des bodenständigen Gewerbes, hat sich in Ostdeutschland noch nicht ausreichend gegenüber den marktbeherrschenden westdeutschen Unternehmen behauptet. Im früheren Bundesgebiet arbeiten je 1.000 Einwohner durchschnittlich 7 Beschäftigte im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe. Dabei ist es überraschend, wie relativ gleichmäßig dieses Gewerbe in den einzelnen Bundesländern des früheren Bundesgebietes besetzt ist: Die Einzelwerte bewegen sich zwischen 5,3 in Hessen und 9,3 in Niedersachsen. Demgegenüber liegt der Durchschnitt der neuen Bundesländer bei nur 4,8 Beschäftigten im Nahrungs- und Genußmittelgewerbe je 1.000 Einwohner; hier wird also noch nicht einmal der Minimalwert von Hessen erreicht. Bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 20 vH werden in den neuen Bundesländern bei einem etwa annähernd gleich hohen Pro-Kopf-Verbrauch an Erzeugnissen des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes nur 8 vH der gesamtdeutschen Produktion erzeugt.

Mit Ausnahme der im wesentlichen baurelevanten Bereiche (*Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Bauhauptgewerbe, Stahl- und Leichtmetallbau*) blieben alle anderen Wirtschaftszweige, darunter auch solche mit einer hohen Wertschöpfung wie die *Chemische Industrie*, der *Maschinenbau* sowie die *Elektrotechnik*, mit ihren Leistungen auch 1994 noch erheblich unter dem arbeitstäglichen Niveau des 2. Halbjahres 1990. Offensichtlich wird damit: Die in Ostdeutschland im Verlauf der beiden zurückliegenden Jahre gestiegenen Ausrüstungsinvestitionen geben wie die wieder steigenden gesamtdeutschen Außenhandelsumsätze keine oder nur geringfügige Impulse für die ostdeutsche Investitionsgüterindustrie. Im Gegenteil, der Maschinenbau erreichte im ersten Vierteljahr 1994 den tiefsten Stand seiner arbeitstäglichen Nettoproduktion seit 1990. Das niedrige Produktionsniveau des Maschinenbaus und der Elektrotechnik ist somit Indiz dafür, daß die Verflechtungsstrukturen der Industrie in den neuen Bundesländern weitgehend und – so ist zu befürchten – auch endgültig zerschlagen sind.

Strukturelle Defizite in vielen Bereichen

Regionale Differenzierung der Industriedichte bei insgesamt niedrigem Niveau

1994 arbeiteten von 1.000 Einwohnern Ostdeutschlands nur noch 43 in Unternehmen des Bergbaus und des Verarbeitenden Gewerbes, drei Jahre zuvor waren es noch 130. Im früheren Bundesgebiet lag die Industriedichte im gleichen Jahr dagegen bei 97 Beschäftigten je 1.000 Einwohner und war damit mehr als doppelt so hoch wie in den neuen Bundesländern.

Die gegenwärtig "hochindustrialisierten" Regionen in den neuen Bundesländern erreichen gerade die Industriedichte einer der strukturschwächsten Regionen des früheren Bundesgebietes, des Regierungsbezirkes Lüneburg mit 68 Industriearbeitsplätzen je 1.000 Einwohner. Der Arbeitsamtsbezirk Merseburg hat eine diesbezügliche Quote von 68 je 1.000 Einwohner, es folgen Jena mit 65, Dessau mit 61, Chemnitz mit 59 und Plauen mit 58. Die niedrigsten ostdeutschen Werte werden in Stralsund (22), Stendal (23), Neubrandenburg (24), Potsdam (25) und Berlin-Ost (28) erreicht. Außerdem haben die regionalen Disparitäten innerhalb Ostdeutschlands – wie bereits die angeführten Zahlen zeigen – weiter zugenommen: Die ländlichen Regionen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg fallen gegenüber Sachsen und Thüringen in der Industriedichte weit zurück.

Begünstigung kapitalintensiver Branchen – falsch strukturierte Investitionen

Aus den bereits genannten Gründen muß aber nicht nur die Investitionsförderung weiter fortgesetzt werden, gleichzeitig steht ein gründlicher Umbau, eine Neuordnung der bisherigen Förderprogramme und -instrumente auf der Tagesordnung. Die außerordentlich großzügigen Subventionen an überwiegend westliche Investoren – welche, wie es die Förderphilosophie der Bundesregierung vorsah, Kapital in Ostdeutschland anlegen sollten – hatten

nicht nur positive Effekte für die Struktur der ostdeutschen Industrie. Zwar stieg die Kapitalintensität je Beschäftigten 1994 auf rund 75 vH des westdeutschen Niveaus, mit den Investitionszuschüssen und -zulagen wurden jedoch *vor allem Anlagen in (vorwiegend Männer beschäftigenden) kapitalintensiven Branchen gefördert*. Weitaus weniger Investitionen wurden dagegen in arbeits-, wertschöpfungs-, innovations- und nicht zuletzt exportintensiven Wirtschaftszweigen realisiert, von denen wesentlich höhere Beiträge zur Milderung der ostdeutschen Arbeitslosigkeit und der Transferabhängigkeit zu erwarten sind.

Von den gesamten *Investitionen in das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe* entfielen im Zeitraum von 1991 bis 1994 fast 60 vH auf kapitalintensive Zweige, die überwiegend mit bereits markteingeführten oder aber auf lokale Märkte orientierten Produkten westliches Kapital für einen schnellen und gewinnträchtigen Umschlag anzogen. Dazu zählten die Nahrungs- und Genußmittelherstellung, die allein rund 18 vH der Investitionssumme absorbierte, die Chemieindustrie (12,4 vH), die Mineralölverarbeitung (9 vH), die Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden (10 vH) sowie die Eisen- und Stahlindustrie (1,9 vH). Demgegenüber flossen im gleichen Zeitraum in den export- und innovationsintensiven Maschinenbau nur 8,2 vH aller Investitionen und in die Elektrotechnik nur 6,4 vH. In einigen Branchen kam es zwar zur Realisierung von Großprojekten westlicher Konzerne – wie beispielsweise im Straßenfahrzeugbau (5,3 vH aller Investitionen) und im Schiffbau (1,6 vH), – die erhofften großen Entlastungswirkungen für die Arbeitsmärkte der Investitionsstandorte blieben jedoch aus: dies vor allem deshalb, weil es sich bei den dortigen Ansiedlungen um hochrationalisierte und arbeitsparende Produktionsstätten handelte, die überwiegend in die – außerhalb Ostdeutschlands befindlichen – Zuliefernetze und Kooperationbeziehungen sowie Forschungs- und Entwicklungspotentiale der westlichen Investoren eingebunden sind.

Das Volumen, aber auch die Struktur der seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion in Ostdeutschland durchgeführten Investitionen haben das Dilemma des fortschreitenden Abbaus von Arbeitsplätzen bisher nicht durchgreifend lösen können:

– Obwohl die jährlichen Wachstumsraten der beiden letzten Jahre beachtlich sind, reichten sie noch nicht aus, die seit dem 2. Halbjahr 1990 entstandene Lücke bei der Investitionsintensität je Einwohner zu schließen: In den zurückliegenden viereinhalb Jahren zusammengekommen wurden in den neuen Bundesländern je Einwohner 95 vH des westdeutschen Niveaus investiert, bei den Ausrüstungsinvestitionen waren es sogar nur 80 vH.

– Besonders negativ für die Schaffung von langfristig konkurrenzfähigen Arbeitsplätzen ist der stetig sinkende Anteil von Ausrüstungsinvestitionen. Er ist von 45,4 vH in 1991 auf 30,9 vH in 1994 zurückgegangen, mehr als in Westdeutschland mit Werten von 46,9 vH bzw. 37,1 vH. Daß diese Entwicklung nicht auf die unterschiedliche Wirtschaftszweigstruktur der Investitionstätigkeit zurückzuführen ist, beweist auch der West-Ost-Vergleich der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe: Während im früheren Bundesgebiet nur 17,1 vH aller Anlageinvestitionen dieses Wirtschaftsbereiches 1993 Bauinvestitionen waren, betrug dieser Anteil im gleichen Wirtschaftsbereich der neuen Bundesländer immerhin 30,2 Prozent.

– Von den Investitionen in den gesamten Unternehmenssektor ohne den Bereich der Wohnungsvermietung (1991: 64,4 Mrd. DM; 1992: 82,7 Mrd. DM; 1993: 94,5 Mrd. DM) entfielen nur geringe Teile auf das – für volkswirtschaftliche Multiplikator- und Akzeleratoreffekte besonders wichtige – Verarbeitende Gewerbe: 20,2 Mrd. DM in 1991, 25,2 Mrd. DM in 1992 und 27,3 Mrd. DM in 1993. Dem stand 1993 allein im Sektor Handel und Verkehr/Nachrichtenübermittlung ein Investitionsvolumen von 35,3 Mrd. gegenüber.

Industrielles Forschungs- und Entwicklungspotential gewaltig geschrumpft

Gegenwärtig verfügt Ostdeutschland nur noch über 2,5 vH des deutschen Industrieforschungspotentials. Dieser Indikator der Innovationskraft einer Region bleibt damit noch weit hinter dem ohnehin geringen Anteil Ostdeutschlands an der gesamtdeutschen Industrieproduktion von 5-6 vH zurück. In einem Zeitraum von nur vier Jahren ist die Zahl der Forscher und Entwickler in der Industrie von 85.700 auf gegenwärtig nur noch 16.000 geschrumpft. Zum Vergleich: Allein der Siemens-Konzern verfügt in Westdeutschland über ein größeres Forschungs- und Entwicklungspotential als die gesamte Industrie der neuen Bundesländer. Auch wenn die Treuhandanstalt bei der Privatisierung der Unternehmen versucht hat, industrielle FuE-Kapazitäten in – öffentlich geförderte – Forschungs GmbH zu überführen, hat sie doch nur selten ernsthafte Anstrengungen unternommen, in den von ihr verwalteten Unternehmen innovationsrelevante Arbeitsplätze zu erhalten. Dies muß – neben anderen – als ein grundlegender Mangel ihrer Privatisierungspolitik bezeichnet werden, der die ostdeutsche Industrie nachhaltig geschwächt hat. Inzwischen konzentrieren sich die Forschungsaktivitäten in Ostdeutschland – nicht zuletzt in Ermangelung vorhandener Großunternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten – auf Klein- und Mittelbetriebe, die zudem hochgradig von staatlichen Innovationsförderprogrammen abhängig sind. In den alten Bundesländern ist dagegen eine völlig andere Struktur zugunsten großbetrieblicher FuE-Kapazitäten und weitgehend privat finanzierter Innovationsaktivitäten zu verzeichnen.

Zur ostdeutschen Beschäftigungsentwicklung

Die in allen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft ansteigende Leistungskraft hat aufgrund des sehr niedrigen Ausgangsniveaus und des raschen Produktivitätswachstums die Probleme des Arbeitsmarktes bislang nicht mildern können. Vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

wurden im letzten Jahresgutachten 1994/95 die immensen Ungleichgewichte auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt beklagt. Er blieb allerdings sprachlos, wenn es um Vorschläge zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit im Osten Deutschlands ging. Lapidar vor allem die Aussage: "Vor allem ist schwer absehbar, in welchen Bereichen hinreichend viele Arbeitsplätze geschaffen werden könnten". Dies hält den Sachverständigenrat aber nicht vom gebetsmühlenhaften Beklagen der angeblich zu hohen Löhne in den neuen Bundesländern ab.

Das wahre Ausmaß des Rückgangs der Beschäftigung erhält man durch eine Langzeituntersuchung der Beschäftigung von Männern und Frauen im Alter von 16 bis 65 Jahren (Sozio-ökonomisches Panel des DIW). Waren 1990 noch 84,5 vH aller Männer und 55,2 vH aller Frauen dieser Altersgruppe in Ostdeutschland vollzeitbeschäftigt, so waren es vier Jahre später nur noch 61,7 vH aller Männer und 40,3 vH aller Frauen. Im 2. Halbjahr 1991 – dem Zeitraum ihrer erstmaligen Ermittlung – wurden in den neuen Bundesländern noch 6,3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ermittelt, deren Zahl bis zum 1. Halbjahr 1994 kontinuierlich auf 5,4 Millionen sank. Zwar ist die Zahl der Beitragspflichtigen im September 1994 erstmals – im Vergleich zum Vorjahreszeitraum – leicht angestiegen, eine deutliche Zunahme für 1995 wagt jedoch kein Forschungsinstitut zu prognostizieren.

Träger des geringen Beschäftigungswachstums war die *Bauwirtschaft*, der es gelang, im Verlaufe des Jahres 1994 einen Zuwachs an Arbeitsplätzen von etwa 6 vH zu erzielen. Die zu den eigentlichen Hoffnungsträgern hochstilisierten Bereiche des *tertiären Sektors* haben im Verlauf des Jahres 1994 dagegen keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. So stagnierten auch 1994 die Beschäftigtenzahlen im Groß- und Einzelhandel sowie im Gastgewerbe oder sind sogar rückläufig. Die Zahl der Arbeitsplätze im *Verarbeitenden Gewerbe* verringerte sich 1994 insgesamt um weitere 11 vH. Allerdings waren von diesem Rückgang nicht mehr – wie in den Vorjahren – ausnahmslos alle Wirtschaftsbereiche des Verarbeitenden Gewerbes betroffen. Erstmals gab es einzelne Industriebranchen mit steigenden Beschäftigtenzahlen, und zwar die Berei-

che Herstellung von Kunststoffwaren, Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden, Papier- und Pappeverarbeitung, Holzbearbeitung sowie der Bereich Druckerei und Vervielfältigung. Die genannten Bereiche konnten zusammen einen bescheidenen Zuwachs von 8.500 Arbeitsplätzen ausweisen. Demgegenüber setzte sich der Abbau von Arbeitsplätzen in den Industriebereichen mit einer traditionell hohen Wertschöpfung, wie z.B. im Maschinenbau und in der Chemischen Industrie, auch im Jahre 1994 weiter fort: Allein diese beiden Branchen verloren 1994 weitere 40.000 Beschäftigte.

Insgesamt liegt die Arbeitsplatzlücke in den neuen Bundesländern bei etwa 2,5 Millionen und betrifft somit knapp ein Drittel aller Erwerbspersonen. Dabei lag 1994 die registrierte jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote der Frauen mit 21,5 vH etwa doppelt so hoch wie die der Männer mit 10,9 vH.

Zusammenfassung: Dependenzökonomie mit hoher Arbeitslosigkeit und großem Armutspotential

Die ökonomische und finanzielle Abhängigkeit Ostdeutschlands vom früheren Bundesgebiet wird auf Jahrzehnte erhalten bleiben. 1994 lag die Lücke zwischen dem Bruttosozialprodukt und der inländischen Endnachfrage nach wie vor bei etwa 38 vH. In gleicher Höhe besteht ein Importüberschuß gegenüber Westdeutschland. Beides wird weitgehend durch die öffentlichen Transfers finanziert, die auch für die nächsten 15-20 Jahre unverzichtbar sein dürften.

Ostdeutschland ist entsprechend den Eigentumsverhältnissen die größte EU-Region mit weitgehend externer Steuerung. Gleichzeitig ist die Betriebsgrößenstruktur völlig atypisch für eine hochentwickelte Volkswirtschaft, da in der Industrie keine Großbetriebe mit mehr als 5.000 Beschäftigten existieren und nur noch wenige Unternehmen mehr als 1.000 Beschäftigte aufweisen. Gerade diese beiden Betriebsgrößengruppen aber sind es, die in Westdeutschland etwa 80 vH des industriellen Forschungs- und Entwicklungspersonals auf sich vereinigen.

Ein weiteres typisches Merkmal für die Dependenzökonomie Ostdeutschlands sind die nach wie vor sehr hohen Auspendlerquoten einerseits und Abwanderungsquoten andererseits. Nicht zuletzt bildet der extrem hohe Geburtenrückgang auf nicht einmal die Hälfte des Ausgangsniveaus Ende der 80er Jahre in Kombination mit der hohen Abwanderungsquote ein Gefährdungspotential für die zukünftige Entwicklung Ostdeutschlands: Die Überalterung wird drastisch zunehmen, die *demographische Delle wird größer sein als nach den beiden Weltkriegen*. Dies führt tendenziell zu einem weiteren Abbau wichtiger Infrastruktureinrichtungen (Kindertagesstätten, Schulen usw.) und damit zu weiterem Personalabbau, insbesondere in den ländlichen Regionen der neuen Bundesländer.

4.2 Maßnahmen zur Gestaltung der wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands

Die Analyse der wirtschafts-, industrie- und beschäftigungspolitischen Situation Ostdeutschlands hat gezeigt, daß die Gestaltungsspielräume einer gezielten Aufbaupolitik äußerst eng sind und durch wirtschaftspolitische Fehler der Bundesregierung in den letzten vier Jahren weiter beschnitten wurden:

– Erstens sind eine rigide Privatisierungspolitik und hohe Investitionen offenbar keine hinreichenden Bedingungen für den Erhalt vorhandener und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, schon gar nicht für eine an ökologischen Erfordernissen ausgerichtete Wirtschaftsweise.

Die ökologiepolitischen Fehler Westdeutschlands werden beim Neuaufbau der neuen Bundesländer häufig wiederholt, Infrastruktur-, Städtebau- und Industrieinvestitionen nur selten an ökologischen Zielen ausgerichtet. So wird beispielsweise die ineffiziente und klimazerstörende Energieversorgungsstruktur Ostdeutschlands mit Großkraftwerken auf Braunkohlenbasis mit Investitionskosten von etwa 30 Mrd. DM von den westdeutschen

Energiekonzernen komplett erneuert und teilweise sogar erweitert, obwohl viel effizientere und umweltfreundlichere Strukturen mit großen positiven Beschäftigungseffekten entwickelt werden könnten.

– Zweitens kann das Wirtschaftswachstum kaum weiter beschleunigt werden; im übrigen besteht aufgrund der dann weiter steigenden Produktivitätsgewinne die Gefahr eines "jobless growth", eines beschäftigungslosen Wirtschaftswachstums.

– Drittens bedarf es enormer Anstrengungen, um in Ostdeutschland auf eine mittlere Frist von 10-15 Jahren deutlich höhere Wachstumsraten als in Westdeutschland zu sichern.

Gleichwohl oder gerade deshalb bleibt es zumindest für die nächsten zehn Jahre eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik, Investitionen in die ostdeutsche Industrie zu begünstigen, um damit ein Mehr an Produktion, an Export, an Einkommen und an Arbeitsplätzen zu schaffen. Die bisherigen Erfahrungen lehren aber, daß Investitionsförderung allein zur Erreichung dieser Ziele nicht ausreichend ist, vielmehr gilt es, das gesamte Fördervolumen und das bisherige Förderinstrumentarium zu seiner Verteilung zu überprüfen und neu zu ordnen. Mit der politischen Zielstellung, die ostdeutsche Industrie auf das westdeutsche Leistungs- und Beschäftigungsniveau zu heben, muß aber verbunden sein, daß die deutschen Förder- und Regulierungsinstrumentarien in Ost- wie auch in Westdeutschland wesentlich stärker als bisher an ökologischen und sozialen Zielen auszurichten sind. Ostdeutschland allein ist ökonomisch und politisch viel zu schwach, um eine solche Wende bundesdeutscher Politik einzuleiten zu können.

Nur ein Bündel in sich abgestimmter wirtschafts-, industrie- und strukturpolitischer Maßnahmen, in dem neben den Investitionen auch Strategien zur Öffnung und Sicherung zusätzlicher Märkte enthalten sind, verknüpft mit einem Paket von besonderen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen kann die sozio-ökonomische Misere in Ostdeutschland auch nur im Ansatz auflösen.

Aufgrund der noch lange anhaltenden ökonomischen Abhängigkeit Ostdeutschlands bleibt der derzeitige Transferbedarf von

etwa 150 Mrd. DM jährlich zumindest für die nächsten 10 Jahre weiter notwendig. Um die Akzeptanz dieser Daueranstrengung in Westdeutschland zu gewährleisten, muß vor allem die Finanzierung dieser Transfers sozial gerecht ausgestaltet werden. Der Solidaritätszuschlag von 7,5 vH der Steuerschuld ist durch eine Ergänzungsabgabe ab 50.000 bzw. 100.000 DM Jahreseinkommen (Ledige bzw. Verheiratete) zu ersetzen. Auch die übrigen – von uns in den letzten Jahren bereits mehrfach unterbreiteten – Finanzierungsvorschläge zur Deckung der Kosten der Einheit wie die Investitionsabgabe sowie die Auflage einer Zwangsanleihe auf höhere Geldvermögen u.a. sind nach wie vor aktuell.

Schwerpunkt 1: Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen und Stimulierung von Investitionen in den Mietwohnungsbau nach ökonomischen, sozialen und ökologischen Kriterien

Sowohl in der Verkehrsinfrastruktur, der Energiewirtschaft, in der Abfall- und Wasserpolitik als auch im Städte- und Wohnungsbau kann die Verbindung ökonomischer, sozialer wie auch ökologischer Kriterien durch die öffentlichen Hände viel stärker zur Geltung gebracht werden, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist. Die einzelnen Fachpolitiken sollten in einem *öffentlichen Umbauprogramm für Beschäftigung und Umwelt* gebündelt werden.

Die Steuererleichterungen, Investitionszulagen und Sonderabschreibungen für den nicht für den Eigenbedarf projektierten, gewerblichen Bürobau sollten sofort gestoppt werden, da in diesem Segment eine massive Überproduktion zutage tritt. Dagegen müssen zusätzliche Mittel für die ostdeutschen Wohnungsgesellschaften in kommunaler und genossenschaftlicher Eigentümerschaft bereitgestellt werden, um die notwendigen Ersatz- und Modernisierungsinvestitionen ohne unzumutbare Mietsprünge finanzieren zu können. Auch eine vollständige Übernahme der Altschulden dieser Gesellschaften durch den Bund ist angebracht. Die heutige Schwerpunktbildung der öffentlichen Wohnungsbauförderung mit Hilfe des dritten Förderweges, der bei einer öffentlichen Förde-

rung von bis zu 100.000 DM je Wohnung dennoch nur eine Bindungswirkung von 10-12 Jahren verlangt, ist – weil teuer und zugleich mit enormen Zukunftshypotheken belastet – statt dessen zurückzufahren.

Schwerpunkt 2: Regionale Förderpolitik – Vorschläge für eine alternative Industriepolitik in Ostdeutschland

In den vergangenen zwanzig Jahren ist es zwar nicht gelungen, in Westdeutschland die Unterschiede zwischen den wirtschaftlich schwächeren bzw. stärkeren Bundesländern zu überwinden: 1993 wie auch zwanzig Jahre zuvor erzeugten die in ihrer Wirtschaftskraft schwächeren Bundesländer Niedersachsen, Saarland und Schleswig-Holstein je Einwohner nur etwa 85 vH des Bruttoinlandsprodukts des Bundesdurchschnittes. Gleichwohl muß im internationalen Vergleich dieses Ergebnis bundesdeutscher Regionalförderung – eingesetzt wurden und werden solche Instrumente wie die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die Regionalförderung der EU, der Länderfinanzausgleich, die Bundesergänzungszuweisungen oder auch regional differenzierte Innovationsförderinstrumente – als Erfolg gewertet werden: dies deshalb, weil die marktimmanten regionalen Polarisierungstendenzen in anderen vergleichbaren Ländern zu einem Anwachsen der regionalen Disparitäten geführt haben.

Überträgt man diese Erfahrungen auf die Politik für die neuen Bundesländer, so bleibt die Angleichung der Lebensverhältnisse in Ostdeutschland an das westdeutsche Niveau in einem überschaubaren Zeitraum dann ein leeres Versprechen, wenn das gegenwärtig massive Fördergefälle zugunsten der neuen Bundesländer nicht für weitere 10-15 Jahre im Grundsatz aufrecht erhalten bleibt. Das Ost-West-Fördergefälle unterscheidet sich derzeit von der bislang in Westdeutschland praktizierten regionalpolitischen Förderintensität ganz prinzipiell und muß dies auch: Die West-Ost-Disparitäten sind ungleich größer als das Niveau der früheren oder gegenwärtigen Disparitäten innerhalb Westdeutschlands.

Versuche, bei den Förderleistungen für Ostdeutschland rigorose Kürzungen vorzunehmen, führen zwangsläufig dazu, den Bedarf an Transferzahlungen für soziale Zwecke wie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, Wohngeld, Sozialhilfe usw. zu steigern. Es würde dann völlig aussichtslos sein, in Ostdeutschland die wirtschaftliche Rückständigkeit zu vermindern und die eigenständige Reproduktionsfähigkeit zu stärken. Wie Berechnungen der Bundesbank zeigen, ist die Akkumulationskraft der ostdeutschen Industriebetriebe ungeachtet der bisherigen beträchtlichen Förderung noch immer unzureichend: Die Eigenmittelquoten der Unternehmen liegen erheblich unter dem westdeutschen Niveau, das Sachkapital ist über doppelt so hoch mit Krediten belastet wie in Westdeutschland. Aus eigener Kraft ist folglich eine rasche weitere Akkumulation nicht zu erwarten. Im Gegenteil, bei einer wesentlichen Kürzung der öffentlichen Subventionen müßte mit einer weiteren Steigerung der Insolvenzen, einer Abwanderung von Produzenten und mit einem weiteren Absinken der Innovationsaktivitäten gerechnet werden. Die angestrebte Angleichung an westdeutsche Verhältnisse würde ohne die Aufrechterhaltung des drastischen Fördergefälles in weite, kaum mehr zu definierende Ferne rücken.

Die für längere Zeit weiterzuführende beträchtliche öffentliche Förderung einer innovativen und ökologischen Reindustrialisierung ist und bleibt damit der Preis für die abrupte Einbeziehung Ostdeutschlands in das DM-Währungsgebiet und deren wirtschaftliche Konsequenzen.

Pläne der Bundesregierung zur Änderung der Förderpolitik

Die Bundesregierung hat im Februar 1995 beschlossen, die Fördermittel für Ostdeutschland zielgerichteter einzusetzen. Die Förderpräferenzen sollen im Grundsatz bis 1998 verlängert, dabei jedoch vor allem auf die Industrie konzentriert werden. Die fünfprozentige Investitionszulage für das Verarbeitende Gewerbe wird beibehalten, ebenso die zehnprozentige Investitionszulage für das mittelständische Verarbeitende Gewerbe und das Handwerk bis 1998. Mit mehreren Programmen soll die Eigenkapitalbasis des

ostdeutschen Mittelstands gestärkt werden. Außerdem soll der mittelständische Einzelhandel in den Innenstädten speziell gefördert werden, um deren Revitalisierung zu unterstützen. Die Vermögenssteuer bleibt nach den Plänen bis Ende 1998 ausgesetzt. Unverändert bleiben im Osten überdies bis Ende 1998 die Sonderabschreibungsmöglichkeiten für betriebliche Anlagegüter, für selbstgenutzte gewerbliche Bauten im Verarbeitenden Gewerbe sowie für die Modernisierung von Gebäuden. Für den Mietwohnungsneubau und andere gewerbliche Bauten werden die Abschreibungsmöglichkeiten auf niedrigerem Niveau fortgeführt. Für Bürobauten, die nicht im Betriebsvermögen für eigene unternehmerische Zwecke genutzt werden, wird das Fördergebietsgesetz über 1996 hinaus nicht verlängert, ebenso nicht für Einzelhandelsimmobilien auf der grünen Wiese. Der Westteil Berlins soll noch 1995 in die Ostförderung einbezogen werden. Die Zulässigkeit dieser zuletzt genannten Absicht muß allerdings noch von der EU geprüft und die Höhe genehmigt werden.

Diesen Förderansätzen der Bundesregierung ist zwar – mit Ausnahme der Struktur der Wohnungsbauförderung – der Grundtendenzen und auch dem Niveau der geplanten Förderung nach zuzustimmen, nicht jedoch der Absicht, sie zum Jahresende 1998 generell auslaufen zu lassen. Vielmehr wäre es richtig, das Förderinstrumentarium dann erneut zu überprüfen. Zugleich sind aber auch wesentliche Änderungen erforderlich.

Vor allem die 50prozentigen Sonderabschreibungen bewirken eine massive Unternehmens- und Einkommensteuersparnis für reiche Privatpersonen und hochliquide Unternehmen in Westdeutschland. Würden die von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in den letzten Jahren gemachten Vorschläge für die Finanzierung der deutschen Einheit aufgegriffen (Investitionsabgabe, Zwangsanleihe für größere und große Geldvermögensbesitzer usw.), könnte statt mit Steuervergünstigungen – die immer die Einkommens- und Vermögensstarken begünstigen – stärker mit Investitionszulagen und -zuschüssen gearbeitet werden.

Zu beseitigen sind ferner:
– die einseitige Ausrichtung auf die Investitionsförderung kapitalintensiver Industriezweige,

- die pauschale Förderung von Investitionen unabhängig von den ökologischen und sozialen Problemen der Standorte,
- die komplizierten und langwierigen Antrags- und Bewilligungsverfahren sowie
- die unüberschaubare Vielzahl, Inkompatibilität und Zersplitterung der Förderprogramme.

Dabei muß allerdings der *Zielkonflikt* zwischen der Forderung nach Einfachheit der Antragsverfahren und der Forderung nach ökologischer, ökonomischer und regionaler Zielgenauigkeit – die i.d.R. eine Einzelfallprüfung der Förderanträge verlangt – bedacht werden: Investitionszulagen werden pauschal gewährt, auf sie besteht – wenn nicht bestimmte Wirtschaftszweige per Gesetz ausgeschlossen sind – ein Rechtsanspruch, und sie sind einfach zu handhaben. Zuschüsse dagegen werden nur per Einzelantrag und ohne Rechtsanspruch gewährt. Je mehr sich die neuen Verwaltungsstrukturen in Ostdeutschland eingespielt haben, desto besser kann das Prinzip der Einzelfallprüfung mit der unbedingt berechtigten Forderung nach Transparenz der Verfahren in Übereinstimmung gebracht werden.

Aus Gründen der Erhöhung der Zielgenauigkeit und der Kontrolle der Mittelverwendung plädieren wir daher der Tendenz nach für die Abschaffung der Zulagen und die Beibehaltung der Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe und den EU-Regionalfonds. Die einzelnen Fördermaßnahmen, insbesondere die verlorenen Zuschüsse, sollten zeitlich begrenzt und degressiv gestaffelt werden. Sie sollten bei Zweigbetrieben westdeutscher Konzerne an besondere Auflagen wie Local-Content-Klauseln, den Transfer von Forschungs-, Entwicklungs- und Managementabteilungen nach Ostdeutschland oder an Erstausbildungsaufgaben gebunden werden.

Anknüpfend an unsere bereits seit Jahren vertretenen Vorschläge sehen wir die folgenden Ansätze für einen Umbau der öffentlichen Hilfen zugunsten der Reindustrialisierung Ostdeutschlands.

1. Weiterführung der Investitionsförderung über die Gemeinschaftsaufgabe (GA) und Mittel der EU (EFRE)

Die beträchtlichen zur Verfügung stehenden Subventionen (36 Mrd. DM in den Jahren 1990 bis 1994) sollten:

- weiterhin über die Bundesländer verteilt, aber dabei viel stärker

in ökologische, sektorale und regionale Zielstellungen eingebunden werden.

- stärker mit Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik gekoppelt werden, z.B. an nachprüfbare Auflagen zur Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitslosen – insbesondere arbeitsmarktpolitisch besonders betroffenen Zielgruppen wie Frauen – gebunden werden.

– Die Mittel für Investitionen in die Infrastruktur sollten aufgestockt und mit Projekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik koordiniert werden, um so Synergieeffekte erzielen zu können. Die Lohnkostenzuschüsse zur produktiven Arbeitsförderung nach § 249h des Arbeitsförderungsgesetzes – die prinzipiell auch für privatwirtschaftliche Unternehmen akquirierbar sind – können für eine solche Vernetzung unterschiedlicher Fachpolitiken genutzt werden.

2. Weiterführung und Ausbau der besonderen Förderung von Forschung und Entwicklung sowie von innovativen Betrieben in Ostdeutschland

Die hierfür einzusetzenden Mittel sind aufzustocken und für die förderberechtigten Betriebe längerfristig – etwa für jeweils 5-10 Jahre – und damit kalkulierbar bereitzustellen. Besonders dieser Bereich muß gegenüber der ausschließlichen Begünstigung von Investitionen effektiver gestaltet und gestärkt werden. Dazu gehören:

- ein größeres Engagement des Bundes mit der Verlagerung zentraler Forschungsaufgaben nach Ostdeutschland und mit der Intensivierung bedeutender Projekte des ökologischen Umbaus von Produktion, Technologie und Verbrauch,
- eine Bündelung der Vielzahl von speziellen Innovationsprogrammen und die Vereinfachung und Verkürzung der Antrags- und Bewilligungsverfahren,
- eine höhere Konzentration der Mittel auf die Technologieprogramme und -maßnahmen der Länder, die sie effektiver für ökologische, soziale und regionale Ziele der Landespolitik einsetzen können,
- eine längerfristig spürbare Subventionierung der Lohnkosten und der Investitionen in betriebliche FuE-Vorhaben, z.B. über

eine Ausweitung der Förderung nach § 249h AFG auf die Beschäftigung von Wissenschaftlern und Ingenieuren für Innovationen in ostdeutschen Unternehmen,

– die Einbeziehung auch der (wenigen verbliebenen) Großunternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten in die FuE-Förderung.

3. Weiterführung und Ausbau der Hilfen für Existenzgründer

Mit zunehmender Festigung der Positionen von ostdeutschen Unternehmen wachsen die Möglichkeiten von Ausgründungen. Auch im Umfeld der sich entwickelnden – vom Bund jedoch nachhaltiger zu fördernden – Technischen Universitäten, Hochschulen und öffentlichen und privaten FuE-Einrichtungen vergrößern sich die Chancen für die Gründung innovativer Unternehmen. Das ostdeutsche endogene Potential für derartige Gründungs- und Ausgründungsprozesse wird in absehbarer Zeit jedoch unter einem akutem Mangel an Eigenkapital leiden. Dieser muß in Ermangelung eigener Akkumulationsquellen über öffentliche Hilfen gemildert werden. Die Anschubfinanzierungen für solche Unternehmen und ihre umfassende Begleitung durch Beratungs- und Qualifizierungsangebote sollten in der Regie der Landesregierungen gesichert werden.

4. Weiterführung der Förderungs- und Kreditprogramme für den industriellen Mittelstand

Die bereits installierten Programme des ERP, des KfW und der Deutschen Ausgleichsbank sind mit Sonderkonditionen für die neuen Bundesländer weiterzuführen. In besonderem Maße sollte die Herausbildung regionaler Produktions- und Kooperationsverbünde gefördert werden, mit der den Tendenzen hin zur Verfestigung der ostdeutschen Industrie als verlängerte Werkbank der westdeutschen Wirtschaft entgegengewirkt werden kann. Zu verstärken sind insbesondere diejenigen Ansätze im Förderinstrumentarium, die sich auf Markterschließung der westdeutschen und der Exportmärkte richten.

Schwerpunkt 3: Markt- und Absatzförderung für ostdeutsche Unternehmen

Da eine wesentliche Ursache für die nach wie vor sehr geringe Produktivität in Ostdeutschland die Nichtauslastung vorhandener Kapazitäten ist, muß besonderer Wert auf die Absatz- und Marktförderung gelegt werden. Sowohl die überregionale Exportkraft als auch die Fähigkeit, verloren gegangene Märkte – auch in der eigenen, ostdeutschen Region – zurückzugewinnen, muß gestärkt werden. Neben freiwilligen Maßnahmen wie der Einkaufsinitiative Ost sollte insbesondere die Einführung einer Wertschöpfungspräferenz im Rahmen der Umsatzsteuer durchgesetzt werden.

Schwerpunkt 4: Strategie für die Treuhandnachfolgegesellschaften

Die nach der Erfüllung des Kernauftrags verbliebenen Aufgaben der Treuhandanstalt werden ab Januar 1995 durch die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben BvS (Vertragsmanagement, Reprivatisierung, Abwicklung und hoheitliche Aufgaben, Führung der Minderheitenbeteiligungen), durch die Beteiligungs-Management-Gesellschaft Berlin BMGB (Auslaufgesellschaften des Bergbaus, Betreuung der über 60 noch zu privatisierenden Unternehmen) sowie – wie bereits bislang – durch die Liegenschaftsgesellschaft der Treuhandanstalt TLG und die Bodenverwaltungs- und Bodenverwertungsgesellschaft BVVG wahrgenommen. Die industrie-, struktur- und stadtentwicklungspolitische Bedeutung dieser Aufgaben der Nachfolgegesellschaften ist nach wie vor enorm groß.

Prinzipiell sollte mit den über 60 von der BMGB geführten, bislang nicht privatisierten Unternehmen nach dem Prinzip „Sanierung geht vor Privatisierung“ verfahren werden. Dies auch deshalb, weil der umgekehrte Weg nicht nur zum Ende des Jahres 1994 extrem negative Ergebnisse gezeitigt hat, wie die Beispiele der Deutschen Waggonbau AG und Buna Chemie AG zeigten. Statt dessen sollten die eigenen Sanierungskonzepte der Unter-

nehmen stärker berücksichtigt werden. Das Vertragsmanagement wird noch lange mehr als eine bloße juristische Kontrolle der Investitions- und Arbeitsplatzzusagen sein müssen. In nicht wenigen Fällen, in denen Zusagen nicht eingehalten werden, müssen die Unternehmen möglicherweise vom Staat zurückgenommen werden. Insbesondere bei vielen MBO und MBI müssen nachträglich die Anlagevermögen niedriger bewertet werden, wenn ein Konkurs abgewendet werden soll. Auf die jeweilige regionale Bedeutung der betroffenen Unternehmen wird dabei ebenso zu achten sein wie auf die Bedeutung ihres FuE-Potentials. Die TLG muß die Wirtschaftsförderungsbemühungen der Kommunen – so sie denn vernünftig sind – durch ihre Bodenpolitik unterstützen und zugleich den Belangen des Umweltschutzes konsequent Rechnung tragen. Schließlich sollte die BVVG ihren Besitz in erster Linie an die Genossenschaften verpachten und – statt ihn an die Erben der ehemaligen Großgrundbesitzer zu verkaufen – den Gemeinden und Ländern übertragen. Diesbezüglich muß das Entschädigungsgesetz geändert werden.

Schwerpunkt 5: Beschäftigungswirksame Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitpolitik

Selbst bei Umsetzung aller von uns geforderten wirtschafts-, industrie- und strukturpolitischen Maßnahmen würde die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland noch deutlich höher als in Westdeutschland liegen. Aus diesem Grunde plädiert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* für einen abgestimmten Katalog beschäftigungswirksamer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Lohnkostenzuschüsse für Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich

Ungeachtet der prekären Arbeitsmarktlage müssen die ostdeutschen Beschäftigten mit 39,8 Wochenstunden länger arbeiten als Erwerbstätige in Westdeutschland mit 37,9 Wochenstunden.

Darüber hinaus sind auch die tariflichen Urlaubszeiten in Ostdeutschland geringer, was – wie auch die längeren Wochenarbeitszeiten – eine längere Jahresarbeitszeit zur Folge hat.

Tabelle 15: Tarifvertragliche Wochenarbeitszeit in Ost- und Westdeutschland (Stand: Ende 1994)

| Von je 100 Beschäftigten haben eine tarifvertragliche Wochenarbeitszeit von | Ostdeutschland | Westdeutschland |
|---|----------------|-----------------|
| 40 Std. und mehr | 71 | 3 |
| 39 bis unter 40 Std. | 26 | 16 |
| 38 bis unter 39 Std. | 1 | 33 |
| 37 bis unter 38 Std. | 2 | 26 |
| 36 bis unter 37 Std. | – | 21 |
| 35 bis unter 36 Std. | – | 1 |

Quelle: Bundesarbeitsministerium

Wir fordern daher eine Arbeitszeitverkürzung um zwei Stunden auf das westdeutsche Arbeitszeitniveau in einem Schritt, bei gleichzeitiger beschäftigungswirksamer Auffüllung des dadurch reduzierten Arbeitsvolumens durch Neueinstellungen. Rein rechnerisch könnten dadurch 300.000 Arbeitsplätze geschaffen werden, bei – realistischer – Unterstellung eines tatsächlichen Beschäftigungseffekts von 50 vH der Arbeitszeitvolumenreduktion also immerhin 150.000 Arbeitsplätze.

Arbeitszeitverkürzungen können in Ostdeutschland aufgrund des niedrigen Lohnniveaus nur bei vollem (Netto)Lohnausgleich erfolgen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft und die Finanzkraft der Gebietskörperschaften nicht noch weiter zu verschlechtern, muß die Finanzierung des Lohnausgleiches bzw. der Neueinstellungen – mit Ausnahme der Kreditinstitute und des Versicherungsgewerbes, die vergleichsweise problemlos eigene Quellen mobilisieren können – aus öffentlichen Lohnkostenzuschüssen erfolgen.

Bei einer Bruttolohn- und Gehaltssumme von 263 Mrd. DM (1994) ergeben sich bei der genannten Arbeitszeitverkürzung von knapp 5 vH und den kalkulierten Produktivitätseffekten Aufwendungen in Höhe von etwa 6 Mrd. DM. Diese Mittel könnten als Lohnkostenzuschüsse durch die Bundesanstalt für Arbeit an die Unternehmen – bei einem entsprechenden Nachweis beschäftigungswirksamer Arbeitszeitverkürzungen und damit einhergehenden Neueinstellungen – ausbezahlt werden. Die Lohnkostenzuschüsse sind degressiv auszugestalten und zeitlich zu befristen. Entsprechend der Höhe der geleisteten Zahlungen erhält die Bundesanstalt für Arbeit zur Refinanzierung einen Sonderzuschuß aus dem Bundeshaushalt.

An diesem Lohnkostenzuschußmodell würde nicht zuletzt das Verarbeitende Gewerbe Ostdeutschlands partizipieren, es käme zur Schaffung zahlreicher neuer industrieller Arbeitsplätze mit den daraus resultierenden wirtschafts- und strukturpolitischen Multiplikator- und Akzeleratoreffekten.

Sollten – was wir für sinnvoll und notwendig halten – in der Bundesrepublik insgesamt große Schritte in Richtung der 30-Stunden-Woche gemacht werden, so darf Ostdeutschland hiervon nicht abgekoppelt werden. Auch dann ist bei den derzeitigen Lohnabständen allerdings nur ein voller Lohnausgleich akzeptabel. Er müßte ebenfalls durch öffentliche Lohnkostenzuschüsse finanziert werden.

Arbeitsplatzwirksame Ausdehnung aktiver Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Für West- und Ostdeutschland fordern wir eine deutliche Aufstockung der ABM-Stellen um 160.000; von diesen zusätzlichen Arbeitsplätzen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten 80.000 in Ostdeutschland entstehen.

Die von uns geforderte Ausweitung der *produktiven Lohnkostenzuschüsse nach § 249b bzw. 242s AFG* um 150.000 Stellen in der gesamten Bundesrepublik könnte 75.000 zusätzliche Arbeitsplätze in diesem Maßnahmetyp in Ostdeutschland bereitstellen.

Das *Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose* muß von derzeitig vorgesehenen 45.000 geförderten und finanzierten Stellen jährlich auf 100.000 aufgestockt werden; immerhin sind derzeit mehr als 1 Million Menschen in Deutschland länger als ein Jahr ohne Arbeit, also Langzeitarbeitslose. Von den zusätzlich geförderten 55.000 Arbeitsplätzen sollten 25.000 für Langzeitarbeitslose in Ostdeutschland zur Verfügung stehen.

Entlastung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes

Angesichts der gravierenden Schieflage darf die Entlastung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, z.B. durch Altersübergangsregelungen, nicht aus den Augen verloren werden. Trotz aller individuellen Problematik sind die bisherigen – allerdings nicht verlängerten – Altersübergangsregelungen in Ostdeutschland weiterzuführen. Anderenfalls ergibt sich durch nachrückende Altersjahrgänge wieder eine deutliche Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes. Dieser absehbaren Entwicklung trägt aber die rückläufige arbeitsmarktpolitische Entlastungswirkung des Altersübergangs – 568.000 Personen im Dezember 1994 standen ein Jahr zuvor immerhin noch 767.000 Personen gegenüber –, nicht Rechnung. Allerdings ist darauf zu achten, daß der Eintritt in den Altersübergang auf freiwilliger Basis geschieht und die Rückkehrmöglichkeit auf den Arbeitsmarkt einschließt. Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, daß die Betroffenen für ihren freiwilligen Rückzug vom Arbeitsmarkt nicht auch noch Nachteile beim späteren Rentenniveau hinnehmen müssen.

5. Ökologischer Umbau durch Regionalisierung

5.1 Verkehrsvermeidung, Regionalorientierung und nachhaltiges Wirtschaften

Die Analyse der Schwerpunkte des ökologischen Umbaus hat uns in den letzten Jahren immer wieder zu dem Thema Verkehr geführt. Hierzu liegen mittlerweile vielfältige Vorschläge von Seiten der Bürgerinitiativen, der Industrie, der Gewerkschaften und von Parteien vor. Die in der verkehrspolitischen Diskussion vorherrschenden Empfehlungen kreisen in erster Linie um technische Optimierungen sowie infrastrukturelle Verbesserungen. Damit wird aus unserer Sicht das Problem nur unzureichend aufgegriffen, denn derartige Maßnahmen zielen letztlich darauf ab, Transportwiderstände zu senken. Sie erzeugen damit ungewollt oder gewollt eine weitere Zunahme des Verkehrs und führen zu einer weiteren Verfestigung der Trennung von Arbeitsplatz und Wohnung, von Produktion und Konsumtion.

Als weitergehende Alternative hierzu wurden im MEMORANDUM '94 Verkehrsvermeidung und Regionalisierung der Wirtschaft durch sukzessives Erhöhen von Transportwiderständen (Versteuerung, Entschleunigung) gefordert. Verkehrsvermeidung ist nicht Selbstzweck, sondern ein wirksames Mittel zur Reduktion der unmittelbaren Emissionen, zur Reduktion der Stoff- und Energieströme und des Flächenverbrauchs im Gesamtsystem Verkehr, welches neben den Verkehrsmitteln auch die Infrastruktur und die Organisation umfaßt. Der Sektor Verkehr hat 1994 die Industrie als Hauptverbraucher von Energie und damit als Emittent von CO₂ abgelöst. Wenn man die Energie, die zur Herstellung von Verkehrsmitteln gebraucht wird, mit in die Betrachtung einbezieht, so hat dieser Wechsel schon einige Jahre früher eingesetzt.

Mit den Endberichten der Enquête-Kommissionen des Deutschen Bundestages „Schutz der Erdatmosphäre“ und „Schutz des Menschen und der Umwelt“ sind nunmehr umfassende Studien veröffentlicht worden, die für die Weiterführung der Diskussion von großer Bedeutung sind.

Wir stimmen in vielen Punkten mit der Problem- und Ursachenanalyse überein, die in der Studie „Klima und Mobilität“ der Erdatmosphären-Enquête-Kommission des deutschen Bundestages enthalten sind: Verkehr wird zunehmend als selbstanregendes System begriffen, in dem Infrastrukturausbaumaßnahmen, die zur Entschärfung von Kapazitätsproblemen ergriffen werden, zu zusätzlichen Verkehr führen. Bei den aus dieser Erkenntnis zu ziehenden Schlußfolgerungen bezüglich verkehrspolitischer Maßnahmen konnte sich die Enquête-Kommission jedoch nicht einigen, so daß der Bericht in zwei relativ konträren Empfehlungsbündeln mündet. Dem 60 vH-Mehrheitsvotum, das in erster Linie auf einen weiteren Ausbau von Infrastrukturen und technologische Lösungen abzielt, steht ein 40 vH-Minderheitenvotum gegenüber, das eine Versteuerung des Verkehrs, weitere transportwiderstandserhöhende Maßnahmen und den Verzicht auf Straßenausbau propagiert. Hauptziel des Minderheitenvotums stellt die langfristige Veränderung der Raumstrukturen in Richtung einer zunehmenden Kleinräumigkeit dar. Diesen Ansatz halten wir für überzeugend und wollen die damit verbundene Diskussion fortführen.

Die räumlichen Aspekte nachhaltiger Entwicklung

Im Unterschied zur Erdatmosphären-Enquête geht die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (SMU) nicht unmittelbar auf die räumlichen Aspekte einer nachhaltigen Wirtschaft und Mobilität ein. Sie stellt jedoch einen der wohl bislang am weitesten reichenden Versuche dar, das Ziel einer nachhaltigen Wirtschaftsweise zu operationalisieren und ein entsprechendes Instrumentenbündel zu erstellen. Dieser Ansatz und die daraus von der Enquête-Kommission gezogenen Schlußfolgerungen sollen im

folgenden skizziert und durch weitergehende Empfehlungen hinsichtlich ihrer räumlichen Dimensionen ergänzt werden.

Ziel und Auftrag der Enquête-Kommission SMU bestanden in der Erstellung eines Konzeptes für einen umfassenden und vorsorgenden Umweltschutz, der auch langfristige und globale Effekte einschließt. Leitbild hierfür ist das Konzept Nachhaltigen Wirtschaftens, welches durch den Brundlandt-Bericht in die umwelt- und entwicklungspolitische Diskussion eingebracht wurde. Nachhaltiges Wirtschaften ist eine *„Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen und ihren Lebensstil zu wählen“*.

Grundlage für die Bearbeitung dieser Fragestellungen ist der relativ neue Ansatz der Stoffstromanalyse, bei dem nicht nur die jeweils problematischen Einzelprozesse oder Produkte, sondern branchenübergreifend die gesamten mit der Produktion, Nutzung und „Entsorgung“ in Verbindung stehenden Wirkungen, Nebenwirkungen und Rückwirkungen miteinbezogen werden.

Die Bewertung der Stoffströme orientiert sich an den Regeln nachhaltigen Wirtschaftens, die im einzelnen lauten:

1. *Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll deren Regenerationsrate nicht überschreiten.*

2. *Nicht-erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Umfang genutzt werden, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen oder höherer Produktivität der erneuerbaren sowie der nicht-erneuerbaren Ressourcen geschaffen wird.*

3. *Stoffeinträge in die Umwelt sollen sich an der Belastbarkeit der Umweltmedien orientieren.*

Zur Realisierung der Nachhaltigkeitsziele nennt die Enquête-Kommission folgende strategischen Optionen:

- produktionsintegrierten Umweltschutz,
- ökologisches Produktdesign und
- geschlossene Kreisläufe.

In der Diskussion der generellen Handlungsmöglichkeiten kommt die Enquête-Kommission zu einer Doppelstrategie, in der der proaktiven „pull-Strategie“ (die auf der Eigenverantwortung und Selbstverpflichtung der Akteure aufbaut) die ökonomische oder

ordnungsrechtliche „push-Strategie“ gegenübergestellt wird (Umweltsteuern, Zertifikatslösungen).

Die richtungsweisende Arbeit der Enquête stellt einen wichtigen Zwischenschritt zur Umsetzung der Forderungen nach einer nachhaltigen Wirtschaftsweise dar, und die feststehende Fortsetzung der Enquête in der neuen Legislaturperiode sollte genutzt werden, um spätestens bis zum Ende der Legislaturperiode unter breiterer Einbeziehung der Öffentlichkeit ein umfassendes ökologisches Umbauprogramm vorzulegen (wobei die „push-Strategie“ konkreter auszugestalten wäre) und weitere Konkretisierungen der oben angeführten Nachhaltigkeitsregeln vorzunehmen. Die Enquête hat hierbei als vierte Regel bereits die Zeitdimension eingeführt:

4. *Das Zeitmaß anthropogener Einträge bzw. Eingriffe in die Umwelt muß im ausgewogenen Verhältnis zum Zeitmaß der für das Reaktionsvermögen der Umwelt relevanten natürlichen Prozesse stehen.*

Ökologische Prozesse laufen jedoch nicht nur in bestimmten zeitlichen Rhythmen, sondern darüber hinaus in Abhängigkeit von den konkreten räumlichen Wechselwirkungen ab. Die Identifikation der Zeitrhythmen ist daher nur vor dem Hintergrund der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten bestimmbar. Beispielsweise ist die Photosynthese-Leistung und damit die Aufnahmefähigkeit für CO₂ von Wäldern je nach geographischem Standort unterschiedlich. *Ökologie ist demnach nicht nur eine Ökologie der Zeit, sondern auch eine Ökologie des Raumes.*

Die ökonomische Logik hat über den immanenten Zwang zur Produktivitätssteigerung eine enorme Beschleunigung der wirtschaftlichen Prozesse bewirkt und damit die Grenze der Zeitrhythmen der Ökologie überschritten. Über den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur, Telekommunikation und das Absenken von Handelshemmnissen hat sie auch zu einem weitgehenden Verschwinden des Raumbezuges bei ökonomischen Entscheidungen geführt. In der Konsequenz finden die heutigen weltwirtschaftlichen Transaktionen unter Nichtbeachtung der räumlichen und zeitlichen Grenzen der ökologischen Prozesse statt. Dies gilt sowohl für die Entnahme als auch für die Abgabe von Stoffen.

Indem das Konzept der Nachhaltigkeit die Integration der Öko-

nomie in die Ökologie fordert, ist nicht nur eine Re-Orientierung an den Zeitrhythmen, sondern auch eine an den räumlichen Gegebenheiten gefordert.

Da aufgrund der angesprochenen ökonomischen Eigendynamik die regionalen Grenzen für Produktströme keine Rolle mehr spielen, ist eine Bewertung anhand der Nachhaltigkeitsregeln äußerst schwierig. Es zeigt sich hiermit ein Widerspruch zwischen den Anforderungen einer nachhaltigen Ökonomie und dem heutigen Weltwirtschaftssystem. Dieser Widerspruch gilt erst recht für die Ströme der Kondukte (Abfall, Abwasser, Abluft).

Da aufgrund der Komplexität des Ökosystems Distanzwirkungen, also z.B. schädliche Auswirkungen freigesetzter Stoffe in weiter entfernten Regionen, kaum prognostiziert werden können, erscheint es unumgänglich, die anthropogenen, d.h. von Menschen gemachten, Stoffströme viel stärker zu regionalisieren. Ohne Prognose der Wirkungen ist keine Bewertung von Stoffströmen möglich, ohne Bewertung ist selbst bei bestem Willen im Rahmen proaktiver Strategien keine Entscheidung möglich. Das grundlegende Steuerungsproblem kann daher nicht ohne Regionalisierung gelöst werden. Es wird deshalb über die Forderungen der Enquête-Kommission hinausgehend an dieser Stelle dafür plädiert, als fünfte Regel den Raumbezug explizit miteinzubeziehen:

5. Die Wirksamkeit anthropogener Einträge ist räumlich zu begrenzen.

Diese räumliche Begrenzung von Stoffströmen kann aber nur dann gelingen, wenn die Stoffströme entweder im geschlossenen System bleiben oder aber „entschleunigt“ werden. Entschleunigung ist daher als mögliche sechste Regel nachhaltigen Wirtschaftens zu diskutieren:

6. Stoffströme sind anhand ihrer Stoffmobilität zu bewerten und zu entschleunigen.

Die Problematik der Distanzstoffströme liegt in erster Linie darin, daß nicht bestimmt werden kann, mit welchen Gegebenheiten überhaupt Interaktionen auftreten. Die Anzahl der Interaktionen hängt von zwei Komponenten ab: der Langlebigkeit des Stoffes und seiner Effekte sowie der räumlichen Mobilität des Stoffes. Je mobiler der Stoff, desto mehr Ökosysteme kann er beeinflussen. Um die Anzahl der möglichen Interaktionen, und damit der Wir-

kungen, zu reduzieren, erscheint es notwendig, die Stoffströme zu entschleunigen. Konkret würde dies auf eine Priorisierung von festen gegenüber gasförmigen und flüssigen Emissionen hinauslaufen. Die Geschwindigkeitsrelation zwischen gasförmigen und festen Emissionen liegt nach einer groben Schätzung näherungsweise bei immerhin 87.000 km : 10m pro Jahr (Transport durch Winde gegenüber Auswaschung und Versickerung).

Die mit der Beachtung dieser Hierarchie verbundene Konzentration auf feste Stoffe erhöht die Handlungsfähigkeit nicht nur durch die Reduktion der Anzahl der Distanzwirkungen, sondern auch durch die besseren Zugriffsmöglichkeiten. Im Gegensatz zu fein und global verteilten Stoffen (wie Gasen) können gespeicherte, greifbare Stoffe ggf. nach der Einführung entsprechender Technologien recycelt werden (Irreversibilität vs. Reversibilität).

Die Entschleunigungsforderung bezieht sich jedoch nicht nur auf die Stoffmobilität, sondern auch auf die Dynamik der Stoffstromentwicklung. Neue Stoffe führen zu jeweils qualitativ neuen Interaktionen. Diese Interaktionen greifen in dynamische Gleichgewichte ein, die sich über lange Zeiträume entwickelt haben. Es ist nach dem heutigen Stand des Wissens davon auszugehen, daß aufgrund der engen Vernetzungen im Ökosystem Gleichgewichtsstörungen in einem Subsystem zu einem iterativen, chaotisch verlaufenden Suchprozeß im Gesamtsystem führen. Die damit verbundenen Veränderungen in den natürlichen Voraussetzungen können so weitgehend sein, daß ganzen Regionen relativ kurzfristig die Versorgungsgrundlagen (Landwirtschaft) entzogen werden können. Die soziopolitischen Folgen solcher Veränderungen wären weitreichend (Migration, militärische Konflikte um Wasser und Nahrung).

Es ist daher eine Beschränkung der Einbringung neuer Stoffe in die Natur zu fordern. Stattdessen bietet sich die Konzentration des Wirtschaftens auf altbekannte, evolutionär bewährte Stoffe wie Holz, Pflanzen, Erze an. Dementsprechend ist forschungspolitisch eine Umorientierung des Schwerpunkts „neue Werkstoffe“ in Richtung „neue Nutzungen alter Werkstoffe“ gefordert (beispielhaft sei hier auf den Vorschlag eines Kühlschranks mit den Dämmstoffen Holz und Wolle statt „Kunststoffen“ hingewiesen).

Entschleunigung erscheint uns als wichtige Voraussetzung der Regeln 4 und 5, die ihrerseits Konkretisierungen der ersten drei Regeln darstellen. Die räumliche Begrenzung von Produkt- und Konduktströmen führt zu einer neuen Ökonomie: einer Ökonomie des Raumes.

Somit ergibt sich, daß die bereits im Zusammenhang mit der Analyse des Verkehrs und dem Konzept eines ökologischen Umbaus des Verkehrssektors von uns erhobene Forderung nach einer Regionalisierung der Wirtschaft durch die Überlegungen zu den Wechselwirkungen zwischen Technosphäre und Ökosphäre im Rahmen nachhaltigen Wirtschaftens bekräftigt wird.

Ansätze einer Regionalisierung von Konduktströmen gibt es bereits. Als Beispiele können regionale Rohstoffbörsen und insbesondere die Verwertungs Kooperation Kalundborg in Dänemark benannt werden. Dort nutzen Industrie, Landwirtschaft, Verwaltung und Energieversorgung gegenseitig anfallende Kondukte. Das örtliche Kraftwerk gibt beispielsweise Abwärme in das Fernwärmesystem der Gemeinde sowie an Fischzuchtbetriebe. Wasserdampf wird an eine biotechnische Fabrik abgegeben, deren Nebenprodukte wiederum von der lokalen Landwirtschaft genutzt werden. Weiterhin besteht ein Wasserdampf/Kühlwasser-Kreislauf, an dem das Kraftwerk und eine Erdölraffinerie beteiligt sind. An festen Stoffen gibt das Kraftwerk Gips, Schlacke und Flugasche ab, die von einer Gipsfabrik, im Straßenbau bzw. von einem Zementwerk genutzt werden. Zwischen einzelnen der hier genannten Betriebe bestehen jeweils noch weitere Kooperationen in der Nutzung von Stoffen und Energie.

Neben den verkehrsbezogenen und den stoffpolitischen (umweltökonomischen) Argumenten sprechen auch konventionelle ökonomische Überlegungen für eine stärkere Regionalisierung der Wirtschaft. Die interregionale bzw. internationale Arbeitsteilung hat im Rahmen der heute festzustellenden Globalisierung nicht nur vielfach zu einer regionalen Überspezialisierung, sondern auch zu einer betrieblichen Monostrukturierung geführt. Für die einzelnen Betriebe kann diese Entwicklung fatal sein, wenn sie nötige Diversifikationspotentiale verlieren. Des weiteren ist zu beobachten, daß durch die hohe Mobilität des Standortmanagements

kaum noch enge Bindungen in und mit der Region entstehen, was das unternehmerische Verantwortungsbewußtsein der Führungsebene für die Region beeinträchtigt. Durch die Interaktion von regionaler und betrieblicher Überspezialisierung beinhalten strukturelle Umbrüche heute ein gesteigertes Krisenpotential. Hinzu kommt, daß Spezialisierung einer Verarmung an Berufsperspektiven gleichkommen kann. Räumliche Spezialisierung ist also nicht nur aufgrund der Quantität der externen Effekte des Verkehrs, sondern, wenn die genannten qualitativen und dynamischen Effekte berücksichtigt werden, auch aus einer rein ökonomischen Perspektive heraus neu zu bewerten.

Ein umfassender ökologisch-ökonomisch-politischer Umbau in Richtung stärkerer Regionalorientierung, den wir für sinnvoll und notwendig halten, wird mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen, und je nach Stoffstrom bzw. Branche

- mit unterschiedlichen Problemen verbunden sein;
- unterschiedliche wirtschaftspolitische Maßnahmen erfordern;
- unterschiedlich schnell zu realisieren sein;
- unterschiedlich große räumliche Wirtschaftskreisläufe beinhalten.

Wir beginnen im folgenden mit Überlegungen zu den Bereichen Kunststoffrecycling und Landwirtschaft, als zwei Bereichen, in denen eine Regionalisierung vermutlich kleinräumig und relativ kurzfristig realisierbar wäre. An den Auswirkungen einer verstärkten Regionalorientierung auf Struktur und Niveau des Außenhandels wollen wir danach zeigen, wie komplex und umfangreich die zu diskutierenden Implikationen sind und wie nötig eine lange Zeitperspektive für den Umbau ist. Aber auch bei aktuellen wirtschaftspolitischen Entscheidungen besteht Diskussionsbedarf: Die aktuelle Debatte um die transeuropäischen Netze zeigt, wie weit praktizierte (europäische) Verkehrspolitik und das Leitbild von Regionalorientierung und Verkehrsvermeidung noch auseinander liegen.

5.2 Möglichkeiten und Grenzen regionaler Stoffkreisläufe

Beispiel Kunststoffrecycling

„Regionalisierung“ als Oberbegriff für die vorrangige Nutzung und Entwicklung des regionalen Potentials und als alternativer wirtschaftlicher Entwicklungspfad umfaßt vor allem die Schaffung geschlossener oder zumindest weitestgehend geschlossener Stoffkreisläufe in der Region. Dazu sind weitaus stärker regional geschlossene Produktions-, Verwertungs- und Rückführungskreisläufe zu schaffen. Das betrifft sowohl die Nutzung regional vorhandener Ressourcen (alternative Energiequellen und anfallende Abprodukte einschließlich Abwärme) als auch die regionale Verwertung nachwachsender Rohstoffe und anfallender Altprodukte aus dem Konsum und der Industrie.

Vor allem die Möglichkeiten der stofflichen Rückführung nicht mehr gebrauchter oder gebrauchsfähiger Erzeugnisse sind noch völlig unzureichend erschlossen.

Die Abfallbilanz weist (lt. Statistischem Jahrbuch 1994) für 1990 im produzierenden Gewerbe und Krankenhäusern angefallene Abfall- und Reststoffmengen von 260,5 Mio. Tonnen aus, von denen nur 26,4 Millionen Tonnen für die Weiterverarbeitung abgegeben wurden. In Haushalten fielen 40,2 Millionen Tonnen Abfälle an, von denen 4,8 Millionen Tonnen als Wertstoffe erfaßt wurden und 4,9 Millionen Tonnen schadstoffhaltige Abfälle waren.

Obgleich bei einzelnen Wertstoffen bereits relativ hohe Recyclingraten ausgewiesen werden (bei Metallen, Papier und Glas liegen sie teilweise schon über 60 vH), sind sie insgesamt und bei anderen Produktgruppen, wie z.B. bei Kunststoffen, noch vollkommen unzureichend. So sind entsprechend der Verpackungsverordnung für alle Wertstoffe ab 1. Juli 1995 80 vH der Altverpackungen zu erfassen, von denen wiederum 80 vH verwertet werden sollen. Das erfordert hohe Zuwachsraten.

1990 wurden ca. 500.000 Tonnen Kunststoffabfälle aus der In-

dustrie (bei einer Jahresproduktion von ca. 6 Millionen Tonnen) wiederverwertet. Aus dem öffentlich entsorgten Bereich waren es jedoch nur 31.800 Tonnen. Zwar konnte durch den Aufbau des Dualen Systems Deutschland (DSD) die Erfassung von Altkunststoffen bis 1993 auf rd. 330.000 Tonnen erhöht werden, wovon aber nur 80.000 Tonnen im Inland verwertet wurden (vorgesehenes Soll: 30 vH Erfassungsmenge von ca. 1 Million Tonnen Kunststoffverpackungen, davon 30 vH verwertbar). Bis zum Juli 1995 ist aber eine Recyclingrate von 64 vH zu erreichen.

Grundsätzlich ist zwar eine drastische Reduzierung der Kunststoffproduktion anzustreben. Aktuell ist aber der weitere Aufbau von Recyclingkapazitäten erforderlich, um durch die möglichst weitgehende stoffliche Nutzung eine nachhaltige Entwicklung zu unterstützen. Deshalb sind u.a. auch die wieder an Akzeptanz gewinnende Verbrennung und einige mit hohem Energieverbrauch verbundene Recyclingformen problematisch. Beispielsweise ist in der Konzeption des DSD vorgesehen, das Wertstoffrecycling bei Kunststoffaltverpackungen auf einen Anteil von maximal 30 vH einzugrenzen und vor allem eine Rückführung durch Rohstoffrecycling (Vergasung, Hydrierung, Pyrolyse) vorzunehmen. Bei den derzeit und voraussichtlich auch in der absehbaren Zukunft sehr niedrigen Rohölpreisen entsteht allerdings ein enormer Subventionsbedarf für das Rohstoffrecycling.

Bei der Nutzung des Heizwertes von Kunststoffen (Verbrennung) bzw. bei der Gewinnung von Inhaltsstoffen durch das Rohstoffrecycling werden die bei der Primärproduktion verbrauchten Ressourcen nur unzureichend genutzt (so ist bei der Herstellung ein Energieäquivalent von ca. 77 Megajoule/kg Polyäthylen, einschließlich des Rohstoffeinsatzes, notwendig, während der Heizwert rd. 43 Megajoule/kg beträgt) bzw. sind hohe energetische Aufwendungen für die Rückgewinnung notwendig (die Hydrierung erfolgt z.B. bei einer Temperatur von mehr als 700 Grad C), ferner fallen auch eine Vielzahl umweltunverträglicher Stoffe an (Reststoffe), die sich aus dem Kunststoff als hochsynthetischem Produkt ergeben.

Andere Möglichkeiten, die umweltverträgliche Rückführung von Kunststoffen insbesondere durch das umweltverträgliche und wirt-

schaftliche Materialrecycling zu erhöhen, werden bisher nur unzureichend genutzt. Nötig wäre vor allem eine Berücksichtigung von Recycling-Anforderungen bereits bei der Produktentwicklung (bei Kunststoffverpackungen etwa eine ähnliche Farb- und Formgebung). Weitere Probleme beim Aufbau regionaler Produktions- und Verwertungskreisläufe bestehen nicht nur beim Kunststoffrecycling, sondern auch bei anderen Materialien vor allem darin, daß immer spezifischere und höhersynthetisierte Produkte an wenigen Standorten produziert sowie in vielfachen Materialverbünden und Modifikationen für einen breiten Markt hergestellt werden. Die dezentrale Erfassung, Sortierung und Aufbereitung für ein hochwertiges Werkstoffrecycling ist unter diesen Bedingungen weder umweltgerecht noch wirtschaftlich möglich. Deshalb sollten vor allem eine verkehrsvermeidende regionale Herstellung eines Produktionssortiments (z.B. im Bauwesen, für Haushaltswaren u.ä.) sowie eine stufenweise Rückführung, vorrangig in die bestehenden Produktionslinien, angestrebt werden.

Die stufen- bzw. kaskadenweise Rückführung beginnt mit der Mehrfachnutzung von Produkten, umfaßt die Rückführung zu den regionalen Kunststoffverarbeitern und die Modifizierung bis zum Rohstoffrecycling in vorhandenen Anlagen der Grundstoffchemie.

Notwendig ist jedoch, bereits bei der Produkt- und Verfahrensentwicklung die umweltverträgliche Herstellung, Nutzung und Rückführung zu gewährleisten. Das schließt auch die Verlängerung der Lebens- und Nutzungszyklen ein, durch die der Ersatzbedarf verringert werden kann.

Beispiel nachwachsende Rohstoffe

Weitaus umfangreicher als bisher sind nachwachsende Rohstoffe zu nutzen. Sie bieten eine Möglichkeit zur Erhöhung der Recyclingfähigkeit durch biologisch abbaubare Produkte, können und müssen aber auch als Alternative zur Substitution begrenzter fossiler Rohstoffe sowie umweltschädigender Produkte und Verfahren ausgebaut werden. Der Grad ihrer Nutzung ist dabei nicht nur von weiteren Innovationen der umweltverträglichen Gewinn-

nung und Verarbeitung industriell nutzbarer Inhaltsstoffe abhängig, sondern auch von der Reduzierung des Verbrauchs an Ressourcen. So wäre z.B. für die Substitution des gegenwärtigen jährlichen Dieserverbrauchs durch Biodiesel eine Anbaufläche von ca. 24 Millionen Hektar bei rd. 11 Millionen Hektar genutzter Ackerfläche in der Bundesrepublik erforderlich.

Die energetische und stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe ist deshalb auch unmittelbar mit der Regionalisierung zu verbinden. Das ergibt sich einerseits daraus, daß bei hohen Transportentfernungen der notwendige Energieaufwand die gewinnbare Energieäquivalenz übersteigt und andererseits bei hohen Verbräuchen ein umweltverträglicher Anbau nicht möglich ist.

Erforderlich ist vor allem die stoffliche Nutzung regional anbaubarer nachwachsender Rohstoffe zur Substitution umweltbelastender und energieintensiver Verfahren und Produkte. Der Aufbau einer Industrie auf Basis nachwachsender Rohstoffe, die in vorhandene Produktionskomplexe zu integrieren ist, muß mit der verkehrsvermeidenden Regionalisierung verbunden werden.

Die Verwendung nachwachsender Rohstoffe ist insbesondere durch die Nutzung der Syntheseleistungen der Natur und die Substitution der Produkte umweltverträglich und wirtschaftlich zu gestalten. Dabei entfallen hohe Aufwendungen für den nachsorgenden Umweltschutz und umweltschädigende Einflüsse durch Substanzen, die natürliche Kreisläufe negativ verändern.

Dazu muß die Produktinnovation auf bisherigen Innovationsfeldern, wie Tensiden, Farben, Ölen usw., verstärkt, müssen aber auch weitere Einsatzgebiete, vor allem synthetische Werkstoffe, erschlossen werden.

Voranzutreiben ist die verbrauchsreduzierende Substitution synthetischer Werkstoffe, deren Entwicklung zur Überwindung von Wachstumsschranken, u.a. durch die Substitution anderer begrenzter Rohstoffe (Holz, Metalle usw.), beitrug, deren gegenwärtige fossile Rohstoffbasis (vor allem Erdöl und Erdgas) aber selbst nicht erneuerbar ist. Die Entwicklung dieser Stoffe führte zu erheblichen zusätzlichen Umweltbelastungen. Problematisch waren dabei sowohl die dadurch möglich gewordenen hohen Verbrauchssteigerungen als auch die zusätzliche Entstehung klimabeeinflus-

sender natürlicher Stoffe wie CO₂ und bisher nicht vorhandener Substanzen wie FCKW, die zu reaktiven Veränderungen natürlicher Kreisläufe führen.

Beispiel Landwirtschaft

Regionalisierung kann ein Mittel zur Reduzierung von Stoffströmen in der Landwirtschaft sein. Von ihr sind positive ökologische, ökonomische und soziale Effekte sowohl für die Landwirtschaft selbst als auch für den ländlichen Raum insgesamt zu erwarten.

Bei der Schaffung von regionalen Reproduktionszusammenhängen in der Landwirtschaft zum Zwecke der Reduzierung von Stoffströmen, Transporten und Energieverbrauch, zur Erzielung eines nachhaltigen regionalen Wachstums, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Erhöhung von Einkommen gilt es, die Sonderstellung der landwirtschaftlichen Produktion in der Gesellschaft zu berücksichtigen und ihre Spezifika zu entfalten. An ihrem Beispiel läßt sich besonders gut verdeutlichen, daß

- die Ökologie ein Organisationsprinzip für die Entwicklung der Gesellschaft sein kann;
- der Erhalt der Natur die übergeordnete ökonomische Zielrichtung des Leitbildes einer nachhaltigen Entwicklung ist;
- Natur nicht nur als Produktionsfaktor, sondern Landschaft als Kulturgut erhalten werden muß;
- Art und Umfang der Inanspruchnahme von Umwelt als Produktionsfaktor die Möglichkeit des natürlichen Systems beeinflussen, Produktions-, Träger-, Informations-, Regelungs-, Erholungs- und ästhetische Funktionen zu erfüllen;
- ökologische, ökonomische und soziale Aspekte sich in starkem Maße wechselseitig beeinflussen.

Anlaß für Überlegungen hinsichtlich der Regionalisierungsprozesse in der Landwirtschaft bietet die besondere Relevanz von ökologischen und sozialen Problemen in diesem Sektor.

Erstens ist die Landwirtschaft durch hochintensive Produktionsverfahren und enge Spezialisierung an der Naturzerstörung beteiligt (Bodenerosion, Belastungen des Trinkwassers mit Rückständen von

Pflanzenschutzmitteln, Aussterben von Pflanzen- und Tierarten, belastete, z.T. gesundheitlich bedenkliche Nahrungsgüter).

Von aktueller ökologischer Relevanz sind beispielsweise in der Landwirtschaft Ostdeutschlands politische Entscheidungen, die

- zur Liquidierung und nicht standortgerechten Umstrukturierung der Tierbestände,

- zur drastischen Verarmung und Veränderung von Anbaustrukturen (Reduktion auf Raps und Mais, Rückgang der Eigenfuttermittelproduktion, Zusammenbruch einheimischer Kartoffelproduktion),
- zu Flächenstillegungen mit einhergehenden Erosionsschäden, Verbuschung etc. führten.

Zweitens tritt in keinem anderen Bereich der Gesellschaft die Benachteiligung der Menschen so deutlich und nachhaltig zutage. Schwere Arbeitsbedingungen, niedrige Einkommen (der Einkommensunterschied zum Durchschnitt aller Haushalte beträgt laut Agrarbericht der Bundesregierung 1993 mittlerweile bis zu 34 vH), geringeres Bildungsniveau, der Abbau von landwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern bei gleichzeitigem Fehlen von Beschäftigungsalternativen, die Zunahme von Verarmungstendenzen nach Verlust des Arbeitsplatzes, der Wegbruch aller durch die ehemaligen Landwirtschaftsbetriebe erbrachten Sozial- und Dienstleistungen haben zur allgemeinen Verschärfung der sozialen Probleme beigetragen. Eine alternative Politik für die Landwirtschaft sollte in ihrer Suche nach nachhaltigen zukunftsverträglichen Wirtschafts- und Lebensstilen vielmehr vorgefundene, gewachsene Strukturen in ihrer Unterschiedlichkeit akzeptieren und diese zur Grundlage für eine relativ eigenständige und selbstbestimmte Entwicklung machen.

Die Landwirtschaft ist ein unverzichtbarer Wirtschaftszweig des ländlichen Raumes. Ohne sie ist eine Gestaltung ländlicher Räume nicht möglich. Die Konkretisierung der Vorstellungen über die anzustrebenden ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele für die Landwirtschaft kann daher nur im Zusammenhang mit der Erarbeitung von Konzepten zur Entwicklung des ländlichen Raumes erreicht werden.

Eine Politik der Stärkung endogener Potentiale der Landwirt-

schaft und des ländlichen Raumes schließt Konzepte zur Schaffung bzw. Revitalisierung regionaler Reproduktionszusammenhänge ein. Dabei wäre es wünschenswert, wenn nicht nur die landwirtschaftliche Primärproduktion, sondern auch ein bedeutender Teil der Weiterverarbeitung und der Vermarktung in Verantwortung der Landwirtschaft verbliebe bzw. wieder integriert würde. Die zu schaffenden landwirtschaftlichen regionalen Märkte und Absatzstrukturen sollten nicht in erster Linie auf Massen- und Billigwaren ausgerichtet sein, sondern dem Bedarf nach einheimischen, traditionellen Produkten entsprechen. Die in der Region verbleibenden Gewinne könnten der Kapitalakkumulation und der Finanzierung von Investitionen dienen und so zur Schaffung von Arbeitsplätzen und der Aufwertung ländlicher Räume beitragen.

Die jeweilig vorgefundenen natürlichen Standortbedingungen und Potentiale sind ökologisch und ökonomisch optimal zu nutzen. Es sollte gelten, daß Flächen, die ökonomisch vertretbar bewirtschaftet werden können, auch durch die Landwirtschaft bearbeitet werden. Flächen, die ökonomisch nicht mehr genutzt werden können, z.B. bei niedrigen Bodenwertzahlen, werden in Entscheidungen über Aufforstung oder anderweitige Nutzungen einbezogen. Auf den zu bewirtschaftenden Flächen sollte es nicht um die Erzielung maximaler Erträge oder die einseitige Orientierung auf Kulturen gehen, die aus EG-agrarpolitischer Sicht ökonomisch vielleicht ertragreich (auf keinen Fall ökologisch sinnvoll) sind, sondern um eine ressourcen- und energiesparende Produktion.

5.3 Regionalisierung und Außenhandel

Der Welthandel wird häufig als unabdingbare Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und Wohlstand durch internationale Arbeitsteilung angesehen. Dabei gerät die ökologische Dimension des internationalen Handels häufig aus dem Blick. Im folgenden sollen die sozialen und ökologischen Folgen des Handels dagegen vom Rand der Diskussion ins Zentrum geholt werden.

Fragliche Wohlstandsverbesserungen durch internationalen Handel

Für die Diskussion um eine ökologische Umgestaltung des Welt Handels ist in einem ersten Schritt eine kritische Neubewertung der Wachstumsimpulse durch den internationalen Handel nötig. Die positiven Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum und somit auf den materiellen Wohlstand der Weltbevölkerung werden in der Wirtschaftstheorie aus dem Theorem der komparativen Kostenvorteile abgeleitet, das (nachdem es lange Zeit breite Akzeptanz genoß) seit mehreren Jahren immer kritischer hinterfragt wird.

In der klassischen (auf Ricardo zurückgehenden) Variante sind regionale Kostenunterschiede durch unterschiedliche Produktivitäten aufgrund von unterschiedlichen Produktionstechniken und natürlichen Verfügbarkeiten bedingt (physikalische Eigenschaften natürlicher Ressourcen, Tiefe der Vorkommen etc.). Jedes Land produziert die Güter, bei denen es die relativ größten Produktivitätsvorteile realisiert. Selbst wenn es alle Güter günstiger herstellen kann, konzentriert es sich auf die Güter mit den höchsten Produktivitätsvorteilen und erwirbt die anderen auf dem Weltmarkt. Die neoklassische Variante der komparativen Kostenvorteile (nach Heckscher und Ohlin) führt die Kostenunterschiede nicht mehr auf verschiedenen Produktivitäten, sondern auf Faktorpreisdifferenzen durch unterschiedliche Ausstattungen mit Arbeit und Kapital zurück. Da der jeweils reichlich vorhandene Faktor relativ billiger ist, spezialisieren sich einige Länder auf kapitalintensive und andere auf arbeitsintensive Produkte. In beiden Varianten soll Handel einen insgesamt günstigeren Einsatz der Faktoren und somit einen höheren Output ermöglichen.

Mag die Ricardo-Version der komparativen Kostenvorteile einen Erklärungsgehalt für den Rohstoffhandel haben, – den Handel mit Industriegütern kann sie nicht erklären, da naturbedingte unterschiedliche Produktivitäten dabei keine wesentliche Rolle mehr spielen. Da auch die Heckscher-Ohlin-Version eine Unterscheidung zwischen kapital- und arbeitsintensiven Gütern voraussetzt, ist sie als Begründung für den intra-industriellen Handel mit gleichartigen Gütern unzureichend.

Heute ist aber ein bedeutender Teil des Außenhandels intra-

Tabelle 16: Anteil von Industriegütern an den Weltextporten (1991)

| Exporteur | Wert der Gesamt- exporte (Mio. US-\$) | Anteil am Wellexport (vH) | Maschinen und Transportaus- rüstung (vH) (SITC ² 7) | sonstige verar- beitete Güter (vH) (SITC 6 und 8) | Industriegüter insgesamt (vH) (SITC 6, 7 u. 8) |
|------------------------------------|---|---------------------------------|---|--|---|
| Welt | 3.438.565 | 100,0 | 36,5 | 28,9 | 65,4 |
| entwickelte Länder ¹ | 2.507.065 | 72,9 | 42,4 | 27,6 | 70,0 |
| EG | 1.367.722 | 39,8 | 38,6 | 30,9 | 69,5 |
| USA | 400.984 | 11,7 | 46,8 | 19,2 | 66,0 |
| Japan | 314.525 | 9,1 | 70,8 | 20,5 | 91,3 |

¹ EG, EFTA, Südafrika, Kanada, USA, Japan, Australien, Neuseeland.

² Standard International Trade Classification der UN.

Quelle: UN, International Trade Statistics Yearbook 1992

industrieller Handel mit Endprodukten, die sich häufig nur noch minimal unterscheiden.

Die internationale Arbeitsteilung ist kaum noch durch unterschiedliche Ausstattungen der Länder mit bestimmten Ressourcen geprägt. Entscheidend sind vielmehr die Strategien internationaler Unternehmen. Produkte werden zur Ausnutzung minimalster Preisdifferenzen bis zur Endmontage häufig mehrmals über die Grenzen hinweg transportiert. Außerdem findet eine weitgehende Spezialisierung zur Ausnutzung von Kostenvorteilen durch economics-of-scale statt. Die Massenproduktion von Gütern ermöglicht Kosteneinsparungen, erfordert aber entsprechend große Absatzmärkte. Hier sind Kostenvorteile keine Voraussetzung des internationalen Handels, sondern werden durch diesen erst ermöglicht.

Die Theorie der komparativen Kostenvorteile besitzt also höchstens für einen Teil des internationalen Handels Erklärungsrelevanz. Mögliche Wohlfahrtsgewinne werden aber auch durch die in den 80er Jahren stark erhöhte Kapitalmobilität fraglich, die regionale Kapitalknappheiten beseitigen kann. Damit nimmt im „Standortwettbewerb“ die Bedeutung der Kapitalverfügbarkeit ab und die der Arbeitskosten zu. Vor diesem Hintergrund wird die Drohung mit Produktionsverlagerungen und die Forderung nach Lohn- und Sozialkostensenkungen zur Kehrseite zunehmender Handelsintegration.

Selbst bei der Realisierung von partiellen Wohlstandsverbesserungen ist noch nichts über deren sozial gerechte Verteilung ausgesagt. Hier spielen einmal die relativen Austauschpreise der gehandelten Güter (Terms of Trade) eine entscheidende Rolle. Außerdem läßt sich von zunehmenden Handelsanteilen einzelner Staaten nicht quasi-automatisch auf Wohlstandsverbesserungen für breite Bevölkerungsschichten schließen. Wenn deutsche Konzerne ihre Produktion nach Osteuropa verlagern und den deutschen Markt dann von dort beliefern, erhöht dies zwar den osteuropäischen Handelsanteil und vielleicht das Sozialprodukt. Für den Wohlstand der Bevölkerung ist aber nicht die Steigerung des Sozialproduktes ausschlaggebend, sondern ihr Anteil am Sozialprodukt, d.h. die Einkommen. Produktionsverlagerungen in Länder mit

geringerem Lohnniveau erhöhen die Profite der Konzerne, ohne daß die Bevölkerung zwangsläufig angemessen daran partizipiert.

Auch faktisch hat die Ausweitung des Welthandels bisher nicht dazu geführt, daß sich die bestehende Ungleichverteilung des Weltsozialproduktes verbesserte. Noch immer ist das Bruttosozialprodukt je Einwohner in Industrieländern wie Deutschland, Japan oder den USA 40mal höher als etwa das der afrikanischen Länder. Weltweit verdient das reichste Fünftel der Weltbevölkerung mehr als das 60fache des ärmsten Fünftels, und diese Kluft hat im vergangenen Jahrzehnt noch zugenommen. Die ungleiche Einkommensverteilung ermöglicht auch einen ungleichen Zugriff auf die Umweltressourcen. In den industrialisierten Ländern verbraucht ein Einwohner 18mal soviel Chemikalien, zehnmal soviel Energie und dreimal soviel Wasser oder Getreide wie die Menschen im Süden.

Solange die Welthandelsordnung ihnen die Rolle der Lieferanten billiger Arbeitskraft zuschreibt, bleibt für die ärmeren Länder häufig nur der Weg, durch „Sozialdumping“ Marktanteile zu gewinnen oder auch nur zu halten. So wurden z.B. Forderungen des malaysischen Gewerkschaftskongresses nach Minimallöhnen und besseren Arbeitsbedingungen von der Regierung abgelehnt, weil sie steigende Produktionskosten und sinkende Investitionen aus dem Ausland befürchtete. Die Folgen gravierender Verletzungen minimaler Sozial- und Arbeitsschutzstandards zeigen sich auch an den Fabrikkatastrophen in der Boomregion Südostasien-China (Fabrikbrände, zugeschweißte Notausgänge, ungesicherte Maschinen).

Aber nicht nur das Sozialdumping „vor Ort“ verschlechtert die wirtschaftliche und soziale Lage der Bevölkerung. Auch die Handelspolitik der Industrieländer vernichtet in vielen Fällen traditionelle Arten der Unterhaltssicherung in den Ländern des Südens. Ein aktuelles Beispiel ist die EG-Subventionierung für Rindfleischexporte nach Westafrika. Nur aufgrund der Subventionszahlungen, die viermal so hoch sind wie die erzielten Verkaufserlöse, konnten die europäischen Exporteure die regionalen Anbieter unterbieten und so Marktanteile für in Europa kaum absetzbares minderwertiges Fleisch erlangen. In Ländern wie Niger, Mali oder Burkina Faso, die rund 10 vH ihres Bruttosozialproduktes in der Tier-

produktion erwirtschaften, wird dadurch zahlreichen Kleinbauern und Viehzüchtern die Existenzgrundlage entzogen.

Ökologische Probleme durch wachsenden Welthandel

Erste Ansätze einer Auseinandersetzung mit den ökologischen Folgen des internationalen Handels sind inzwischen zwar bis hinein in die großen internationalen Organisationen wie Weltbank, OECD und GATT/WTO zu erkennen. Allerdings herrscht dort – wie noch im ganz überwiegenden Teil der Wirtschaftswissenschaften – eine weitgehend unkritische Unterstützung des Freihandelsdogmas vor. Dem möglichst deregulierten Welthandel wird sogar mit Verweisen auf seine Rolle als „Wachstumsmotor“ und auf seine Bedeutung für die Verbreitung von „Umwelttechnik“ eine umweltschutzfördernde Funktion zugeschrieben.

Demgegenüber fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* eine genauere Erforschung der negativen Stoffstrom-, Verkehrs-, Skalen- und Struktureffekte des Handels, um zu überprüfen, ob nicht die ökologisch verheerenden direkten und indirekten Wirkungen des Welthandels eine drastische Reduktion der weltweiten physischen Handelsströme und eine stärkere Regionalisierung des Wirtschaftens erfordern.

Erste direkte Wirkung des internationalen Handels ist die Ausweitung globaler Stoffströme in Form großer Massen an Rohstoffen, insbesondere fossiler Energieträger, forst- und agrarwirtschaftlicher Primärgüter, Zwischenprodukte, industrieller Endprodukte und Abfälle. In Folge dieser riesigen Stoffverlagerungen kommt es aus stoffökologischer Sicht, wie sie z.B. der Sachverständigenrat für Umweltfragen entwickelt, zu Stoffverarmungen in den Herkunfts- oder Lieferländern sowie zu Stoffanreicherungen und -vermischungen in den Importländern. Dieser globale hohe Durchsatz und beschleunigte Umsatz von Stoffen ist nicht mehr in natürliche Stoffkreisläufe eingebunden. Er äußert sich schließlich in einer kaum noch zu bewältigenden Flut von Abfällen in gasförmiger, flüssiger oder fester Form.

Mit jeder Ausweitung des Handels mit physischen Gütern geht

zwangsläufig auch eine Ausweitung des Transportverkehrs und der damit zusammenhängenden Umweltbelastungen einher. Ohne hier das lange ökologische Sündenregister des Verkehrs zu wiederholen, ist vor allem vor der unverantwortlichen weiteren Ausweitung des Flugverkehrs zu warnen. Zu zusätzlichen, teilweise erheblichen ökologischen Katastrophen in Folge des internationalen Güterverkehrs kommt es immer wieder bei Unfällen, z.B. bei Öltransporten per Schiff oder Pipeline. Ferner stellt sich die noch kaum erforschte Frage nach den insgesamt vom Handelsverkehr verursachten Stoff- und Energieströmen, also z.B. nach den Stoffströmen in Zusammenhang mit Produktion, Gebrauch und Verwertung der Fahr- und Flugzeuge sowie der Infrastrukturen.

Hinsichtlich der indirekten ökologischen Wirkungen des Handels läßt sich zwischen den Skalen- oder Wachstumseffekten und den Struktureffekten, also den Einflüssen internationalen Handels auf Konsum- und Produktionsstrukturen, unterscheiden: Wenn zu den ökonomischen Wirkungen des Welthandels die Förderung des Wirtschaftswachstums zu zählen wäre, so wäre dies nicht etwa nur als Erfolg zu verbuchen. Vielmehr ist auf die zunehmenden Stoff- und Energieströme in Wachstumsprozessen sowie auf die steigenden sozialen und ökologischen Folgekosten des Wirtschaftens hinzuweisen. Letztere werden in der Bundesrepublik bereits auf 12 vH des Bruttosozialprodukts geschätzt. Auch für den Treibhauseffekt, der aus der Nutzung fossiler Energieträger resultiert, für das Problem irreversibler Umweltzerstörungen und für den Verlust der Artenvielfalt bietet der Hinweis auf finanzielle Gewinne aus Wachstumsprozessen keine Lösung.

Die Verfügbarkeit von Südfrüchten oder tropischen Hölzern in nördlichen Ländern illustriert den Einfluß des internationalen Handels auf Konsumstrukturen. Diese haben sich völlig von den sozialen und ökologischen Bedingungen der jeweils eigenen Ökonomie entkoppelt. Umgekehrt führt die Möglichkeit des Absatzes bestimmter Produkte auf internationalen Märkten – insbesondere im Rahmen exportorientierter Entwicklungsstrategien – zu Anpassungseffekten bei der Gestaltung nationaler Produktionsstrukturen. Unter den gegebenen Bedingungen – also bei Weltmarktpreisen, die die Materialintensität und ökologischen Gefahren von

Produktionstechniken und Ressourcenausbeutung kaum reflektieren – kommt es zu falschen Einschätzungen komparativer Kostenvorteile. Dies kann in der Folge zum Einstieg in ökologisch nicht vertretbare, stoffstrom- und gefahrenintensive Produktionsstrukturen und zu Wohlfahrtsverlusten führen. Zahlreiche Beispiele für derartige negative Struktureffekte des internationalen Handels finden sich laut OECD z.B. in den Bereichen Landwirtschaft („cash-crop“-Produktion), Forstwirtschaft (Tropenholz-Export auf Basis nicht-nachhaltiger Abholzungspolitik) und Fischerei (Überfischung).

Hinsichtlich der angeblich so erfreulichen Verbreitung von Umwelttechnik durch Welthandel ist zunächst auf die äußerst unscharfe Verwendung von Begriffen wie *Umwelttechnik* oder *umweltschonende Technik* hinzuweisen. Die bislang so bezeichneten Güter zählen überwiegend zu den „end-of-the-pipe“-Techniken traditionellen Umweltschutzes. Ein Blick auf den „ökologischen Rucksack“ einer ‘umweltschonenden Technik’ wie den Katalysator – dessen ‘Rucksack’ macht etwa eine Tonne Materialverbrauch aus – läßt erkennen, daß möglicherweise gerade auch mit der Verbreitung von ‘Umwelttechniken’ zusätzliche Stoffflüsse und somit weitere Belastungen des Ökosystems verbunden sein können. Das Argument der handelsbedingten Verbreitung von Umwelttechnik vermag also erst zu überzeugen, wenn es hierbei um die Verbreitung von stoffstrom-reduzierenden Techniken im Sinne der „Effizienzrevolution“ geht – also um die Verbreitung miniaturisierter, de-materialisierter, langlebiger, reparaturfreudiger, kurz: öko-effizienter Güter.

Mögliche Konsequenzen und Perspektiven

Reformvorschläge für einen „nachhaltigen Handel“ müssen die komplexen Zusammenhänge von Welthandel, Umwelt- und Entwicklungspolitik berücksichtigen. Die notwendigen ökologischen und entwicklungspolitischen Strukturveränderungen werden nur langfristig zu erreichen sein. Leitlinie für politische Weichenstellungen sollte eine stärkere Orientierung des internationalen Han-

dels an sozialen und ökologischen Zielen sein. Aus ökologischer Sicht stellt sich vor allem die Frage, ob die derzeitige Höhe des Handelsvolumens langfristig überhaupt tragfähig ist. Trotzdem sind den ärmeren Ländern Spielräume für Wachstumsprozesse zu belassen. Deshalb wäre die Reduzierung des Handelsvolumens vorrangig eine Aufgabe der Industrieländer. Der größte Teil des internationalen Handels wird zwischen den großen Handelsblöcken der Triade (EU, EFTA, USA und asiatisch-pazifische Handelsländer) abgewickelt. Dabei macht der Rohstoffhandel, das klassische Beispiel für komplementären Handel, in Deutschland nur 1 vH der Exporte und 5 vH der Importe aus. Auch Ernährungsgüter machen nur 10 vH der Einfuhren (und 5 vH der Ausfuhren) aus. Dominant ist vielmehr der substitutive Handel mit Halb- und Fertigwaren (ca. 90 vH der Ausfuhren bzw. 80 vH der Einfuhren). Alleine der Handel mit Fertigwaren-Enderzeugnissen erklärt ca. zwei Drittel des Handelsvolumens, wobei die exportstarken Industrien auch am meisten importieren. Wie sehr also der Norden in der Verantwortung steht, zeigt auch das Auseinanderlaufen des Pro-Kopf-Verbrauchs an Ressourcen. Die Länder des Nordens haben ihren Ressourcenverbrauch in der Vergangenheit so weit überzogen, daß sie ohne Gegenleistung keinen Beitrag des Südens zum Umweltschutz mehr verlangen können. Als wichtigste Eigenleistung muß der Norden mit dem ökologischen Strukturwandel ernst machen.

Für die nötige Grundlagenarbeit ist es notwendig, die ökologische und soziale Dimension des Handels verstärkt in die öffentliche Debatte einzubringen, um langfristig einen Konsens über die Neubewertung speziell des intra-industriellen Handels mit hochwertigen Konsum- und wichtigen Arten von Industriegütern zu erreichen, denn einerseits kann auch rein intra-industrieller Handel mit ausdifferenzierten Nischenprodukten eine Wohlfahrtsverbesserung bedeuten, da individuelle Konsumentenpräferenzen eher berücksichtigt werden können. Andererseits ist aber zu fragen, ob die heutige Markenvielfalt bei vielen Produkten vor dem Hintergrund speziell der ökologischen Folgeprobleme des Handels noch vertretbar ist. Mit geringen Einschränkungen der Produktpalette ließen sich viele Gütergruppen regional oder zumindest national

produzieren. Die heutige Handelsintensität spiegelt auch die Interessen weniger Großkonzerne wider, die große Märkte brauchen, um economics of scale voll zu nutzen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* plädiert nicht für einen Ausstieg aus dem internationalen Handel oder für völlige Autarkie, – aus ökologischer Sicht ist aber eine Umkehrung der vorherrschenden Zielpyramide erforderlich. Primäres Ziel sollte nicht mehr die Produktion für den Weltmarkt sein, sondern für den regionalen Eigenbedarf und für die umliegenden Regionen. Darüber hinaus wird aber ein Bereich industrieller Fertigung bestehen bleiben, der weltmarktorientiert produziert.

Wenn regionale Stoffkreisläufe geschlossen werden, wird auch der Rohstoffverbrauch zurückgehen und werden die Absatzmärkte der „Entwicklungsländer“ schrumpfen. Von den Entwicklungsländern, die kein Erdöl exportieren, erwirtschafteten 1990 immer noch zwei Drittel ihre Exporterlöse mit nur jeweils drei Rohstoffen. Anteilssteigerungen der Entwicklungsländer am Handel mit Industriegütern fanden überwiegend nur zu Gunsten der ostasiatischen Schwellenländer statt.

Nötig ist vor allem ein Abbau der Abhängigkeit der Länder des Südens von Rohstoffexporten. Eine erste und elementare Voraussetzung dafür ist eine umfassende Streichung der Schulden des Südens, die längst nicht mehr aus ursprünglichen Forderungen, sondern aus gestundeten Zinszahlungen bestehen.

Notwendig ist darüber hinaus eine langfristig angelegte Politik der Diversifikation der heimischen Produktion, die aber nur möglich wird, wenn die Industrieländer ihre Dominanz im Handel mit Industriegütern abbauen. Eine regionalorientierte Wirtschaftsweise im Norden, die zu einer Rücknahme der Warenexporte führt, ist dazu ein erster Schritt. Entwicklungspolitisches Ziel sollte sein, Industrien der höheren Verarbeitungsstufen und mit größerer Wertschöpfung in den Ländern des Südens aufzubauen und zu stärken.

Eine ausgeglichene Handelsbilanz zwischen den Ländern des Südens und des Nordens wäre ein erster, aber nicht ausreichender Schritt zu einer nachhaltigen Entwicklung. Darüber hinaus ist sicherzustellen, daß internationaler Handel soziale und wirtschaftliche Menschenrechte nicht verletzt.

Für die Neugestaltung der Welthandelsbeziehungen muß deshalb das Steuerungspotential von sozialen und ökologischen Mindeststandards für Produkte und Produktionsprozesse ausgelotet werden. Anknüpfen ließe sich an menschenrechtlichen Basisnormen, wie sie etwa in den Konventionen der ILO oder auch im Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte festgelegt sind (z.B. das Recht auf angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Unterbringung, auf Gewerkschaftsfreiheit und gerechte Arbeitsbedingungen). Als „harter Kern“ der Mindeststandards sollten die ILO-Konventionen über Gewerkschaftsrechte, Koalitionsfreiheit, Tarifautonomie, das Nichtdiskriminierungsgebot sowie das Verbot von Kinder- und Zwangsarbeit beachtet werden. Als Protektionismus des Nordens lassen sich diese Regelungen kaum interpretieren, da die Standards immer noch so gering angesetzt sind, daß sie kaum geeignet sind, die unterschiedlichen Arbeitskosten und Sozialstandards auszugleichen.

Die Vereinbarung von Mindeststandards ist aber nicht gleichzusetzen mit der Einbeziehung von Mindestklauseln in bestehende Handelsabkommen wie das GATT (bzw. die WTO). Die „Entwicklungsländer“ als relativ schwache Handelspartner sind immer der Gefahr ausgesetzt, daß die dominanten Industrieländer Schutzklauseln einsetzen, um ihre Märkte vor der Konkurrenz aus dem Süden zu schützen. Auch der soziale und ökologische Nutzen von Handelsklauseln ist fragwürdig, denn erstens betreffen sie nur die Exportsektoren der Wirtschaft, während die auf den Binnenmarkt ausgerichteten Sektoren in ihrer Produktionsweise keiner Kontrolle unterliegen. Gerade vor dem Leitbild einer Reduzierung der Handelsbeziehungen greifen sie deshalb zu kurz. Letztlich besteht auch die Gefahr, daß in Handelsabkommen einbezogene Schutzklauseln der ökonomischen Rationalität des Handels unterworfen werden, da die entsprechenden Kontrollgremien mit Handelsexperten besetzt sind, denen das entsprechende ökologische und menschenrechtliche Know-how fehlt.

Um eine Instrumentalisierung für die Handelsinteressen des Nordens zu vermeiden, sollten soziale und ökologische Mindeststandards unter Einbeziehung der Länder des Südens multilateral

vereinbart werden. Für die Überwachung sind unabhängige Kontrollgremien zu schaffen. Dazu sind vor allem die Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten der entsprechenden Institutionen der UN (besonders die ILO und das Komitee für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte) zu stärken.

Ökologische und soziale Mindeststandards sind eine notwendige *menschenrechtliche* Ergänzung der *entwicklungspolitischen* Zielsetzung, die entstehenden Handelsgewinne zugunsten des Südens umzuverteilen. In vielen Ländern des Südens ist die Kluft zwischen reichen und armen Bevölkerungsschichten immer noch sehr hoch. Die Gewinne durch Öko- und Sozialdumping werden von wenigen Bevölkerungsgruppen abgeschöpft oder fallen bei multinationalen Konzernen an und werden in den Norden transferiert. Ein Minimum an garantierten Arbeits- und Menschenrechten schafft erst die Voraussetzungen für soziale Bewegungen, eine Umverteilung des Einkommens einzufordern.

Eine Stärkung der unteren Einkommensschichten ist dabei nicht nur aus sozialen Gesichtspunkten gefordert, sondern ist auch ökonomisch nötig, um die Konsumnachfrage der Binnenmärkte als neues Standbein neben der Exportwirtschaft zu stärken.

Damit Mindeststandards nicht aufgrund von Verfügungsmonopolen des Nordens über Finanzmittel und technisches Know-how zu Handelsrestriktionen für den Süden werden, muß ein Transfer von Technologie und Finanzen zur Unterstützung des ökologischen Strukturwandels im Süden erfolgen. Hier ist vor allem die häufig versprochene Erhöhung der Entwicklungshilfe endlich wahrzumachen. Die Entwicklungshilfe der BRD bleibt mit 0,4 vH des Bruttosozialproduktes derzeit sogar noch weit hinter der schon minimalen Forderung der UNO (0,7 vH) zurück. Auch ein teilweiser Transfer des Aufkommens aus Energiesteuern muß in Erwägung gezogen werden. Elementar ist aber auch, daß technologisches Know-how schnell und billig verfügbar gemacht wird. Allerdings ist zu konstatieren, daß die gegenwärtigen Tendenzen geradewegs in die andere Richtung weisen.

Für eine Neugestaltung des Welthandels sind aber neben Mindeststandards auch andere Instrumente erforderlich. Die bereits im MEMORANDUM 94 geforderten Transportpreiserhöhungen

wären ein Mittel, intra-industriellen Handel unattraktiver zu machen. Spürbare Preiserhöhungen im Straßenverkehr treffen dabei aus deutscher Sicht überwiegend den Handel mit den europäischen Industriestaaten, während die Güter der „Entwicklungsländer“ überwiegend mit dem dann relativ billigeren Schiff transportiert werden.

Außerdem wäre eine generelle Neuorientierung der Handelspolitik zu diskutieren. Die AG Alternative Wirtschaftspolitik plädiert für eine Reduzierung und Umgestaltung der in den Industrieländern bestehenden Schutzzölle. In den meisten Warengruppen steigen die Zölle derzeit mit der Verarbeitungsstufe der Güter an. (So wird z.B. die Einfuhr von entkoffeiniertem Kaffee in die EG um ein Vielfaches höher besteuert als die Einfuhr von Rohkaffee.) Damit werden hochwertige Produkte des Südens vom Markt gehalten, während die Einfuhr von Rohstoffen begünstigt wird. Nötig sind dagegen Präferenzregeln für die ärmsten Länder, etwa indem sie beim Bezug von Importen als Lieferanten bevorzugt werden.

Bei der Konzeption von Handelsbeschränkungen ist grundsätzlich multilateralen Vereinbarungen der Vorzug vor bilateralen oder einzelstaatlichen Sanktionen zu geben. Die divergierenden Positionen in der EU-Außenpolitik (und auch in den Verhandlungen zum GATT) verdeutlichen, wie schwer und wie langwierig es sein wird, einen Konsens zu erzielen. Um so nötiger ist es aber, die bereits anlaufenden Debatten zu intensivieren.

Zu diskutieren sind vor allem sogenannte „Erziehungszölle“ in den Ländern des Südens. Sie ermöglichen den Aufbau von Industrien, ohne bereits in der Anfangsphase der Konkurrenz des Nordens ausgesetzt zu sein. Auch die Einführung von höheren Exportzöllen und entsprechender Kontingente in den Industrieländern wäre zu überlegen, um so deren Exporte einzuschränken. Importbeschränkungen, die über multilateral vereinbarte Mindestnormen hinausgehen, sollten dagegen eine Ausnahme bleiben, da sie auch die Länder des Südens treffen. Letztlich geht es darum, den immer schon bestehenden Protektionismus nicht nur an wirtschaftlichen, sondern auch an ökologischen und sozialen Zielsetzungen auszurichten. Die hier skizzierte Neuorientierung der Handelspolitik

müßte aber durch eine angemessene Industrie- und Regionalpolitik begleitet werden, so daß notwendig mit ihr einhergehende Strukturumbrüche die soziale Existenz der abhängig Beschäftigten nicht gefährden würden.

Die angesprochenen Probleme und Konsequenzen einer Reorganisation der Wirtschaft hin zu regionalen Wirtschafts-, Stoff- und Materialströmen sind komplex und umfangreich. Viele der aufgeworfenen Fragen können noch nicht abschließend beantwortet werden, – ihre Diskussion und eine Debatte über die zu setzenden Prioritäten stehen aber an, um umwelt- (und entwicklungs-)politisch über ein aktuelles Krisenmanagement hinauszukommen.

5.4 Transeuropäische Verkehrsnetze – Chance oder Gigantomanie?

Der europäische Binnenmarkt, der einheitliche Europäische Wirtschaftsraum und die Öffnung der osteuropäischen Wirtschaft tragen dazu bei, daß die grenzüberschreitenden Verkehrsströme überproportional zunehmen. Vor diesem Hintergrund wurde in den Maastrichter Verträgen festgelegt, daß ein transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN) zu schaffen sei, um die Handelsbeziehungen weiter zu intensivieren und die Integration der EU-Mitglieder auch verkehrspolitisch zu flankieren. Konkretisiert wurde das Netz in einem Vorschlag der Kommission für eine Entscheidung des Europäischen Parlamentes und des Rates über „gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes“. Das Netz soll aus Infrastruktur, Dienstleistungen und Managementsystemen bestehen und innerhalb der EU mit Option auf eine Ausweitung auf Drittstaaten angesiedelt sein. Als prioritäres Projekt mit Ausrichtung auf Osteuropa wurde z.B. der Straßen- und Schienenausbau für die Strecke Berlin – Warschau – Minsk – Moskau ausgewiesen.

Ziel dieser Netze soll es sein, „den Bürgern, den Wirtschaftsbe- teiligten sowie den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften

in vollem Umfang die Vorteile zugute kommen zu lassen, die sich aus der Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen ergeben“. An den transeuropäischen Verkehrsnetzen werden allerdings auch die Nachteile dieser Wirtschaftsverflechtung (ein höheres Verkehrsaufkommen und die damit verbundene Belastung der Menschen) deutlich.

Zwar sind auch einige Eisenbahnverbindungen in dem Programm enthalten, doch soll die Infrastruktur insbesondere durch ein transeuropäisches Binnenwassernetz und ein transeuropäisches Straßennetz (TERN) verbessert werden. Im TERN sollen bis zum Jahr 2002 unter anderem 120 Lücken im Autobahnnetz mit einer Gesamtlänge von 12.000 km geschlossen werden. Zu den weiteren Maßnahmen gehören die Vereinheitlichung der Fernstraßentypologie (schön breit und mit ausreichend Rastplätzen) sowie die Entwicklung bzw. Einführung telematischer Systeme und belastungsabhängiger Road-Pricing-Verfahren. Viele dieser Projekte waren schon seit Jahren in der Planungsphase blockiert, weil sie ungewöhnlich groß und grenzübergreifend sind. Die Kosten dieses integrierten infrastrukturpolitischen Konzeptes werden auf 120 Milliarden ECU geschätzt, wovon fast 75 vH für die Schließung von Netzlücken verplant sind. Die 14 vorrangigen Projekte haben ein Investitionsvolumen von ca. 90 Milliarden ECU. Lediglich drei dieser Vorhaben sind bis jetzt finanziell abgesichert: die Öresund-Verbindung zwischen Dänemark und Schweden (Straße/Schiene), der Ausbau des Mailänder Flughafens Malpensa und der der irischen Eisenbahnlinie Belfast – Cork.

Ausgestaltung der TEN

Bei der Ausgestaltung der transeuropäischen Verkehrsnetze sind zwei Strömungen zu unterscheiden: zum einen Entwicklungslinien, die aus ökologischer Sicht negativ zu beurteilen sind, und zum anderen Planungen, die an sich positiv, aber durch die konkreten Gegebenheiten, etwa agglomerationsverstärkende Fernwirkungen, dann doch wieder bedenklich sind.

Bei den Planungen für das transeuropäische Verkehrsnetz wer-

den z.B. in erster Linie Fernverkehrsverbindungen geschaffen und ergänzt. Aus ökologischer Sicht wäre dies unproblematisch, wenn es sich nur um eine reibungslosere und damit auch umweltverträglichere Abwicklung des ohnehin stattfindenden Verkehrs handelte. Faktisch ist es sehr viel problematischer, weil ein derartiger Ausbau von Verkehrsnetzen zu einem starken Anwachsen des Verkehrs führt und keinerlei Anreiz oder Druck zur Verkehrsvermeidung ausübt. Damit steht eine solche Ausbaukonzeption der langfristig wichtigsten Perspektive einer ökologisch verträglichen Verkehrspolitik entgegen, derzufolge primär die regionalen Wirtschaftsbeziehungen zu stärken sind und der Ausbau des öffentlichen Nah- und Regionalverkehrs Vorrang haben muß.

Des weiteren sollen Verkehrsmanagementsysteme optimiert und hohe einheitliche Komfortstandards auf den Straßen eingeführt werden, obwohl vielfach belegt wurde, daß solche Systeme zusätzliche Verkehre induzieren. Aus ökologischer Perspektive fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* im Rahmen des Konzepts der Entschleunigung die Erhöhung der Transportwiderstände, etwa durch Tempolimits, Transportsteuern und ggf. auch einen Rückbau von Straßen anstelle eines weiteren Ausbaus.

Ebenso ist der geplante Ausbau des Binnenwasserstraßennetzes kritisch auf seine ökologischen Folgeschäden zu untersuchen. Insbesondere die negativen Folgen für das Ökosystem durch den im TEN vorgesehenen Ausbau der Elbe wurden in der nationalen Diskussion aufgezeigt und durch die Hochwasser der vergangenen Winter anschaulich belegt.

Den geplanten Ausbau des transeuropäischen Flughafennetzes lehnen wir ebenso wie den Ausbau des Luftverkehrsmanagementnetzes ab, da diese Ausbauten zu einer weiteren Beschleunigung und nicht etwa einer Entschleunigung des Verkehrs führen würden.

Der Ausbau der Verkehrsknoten (See- und Binnenhäfen, Anlagen des Kombinierten Verkehrs sowie Eisenbahnerschließung von Flughäfen) ist zumindest für die umweltverträglicheren Verkehrsträger positiv zu sehen, wenn auch die Bauprojekte nicht in jedem Einzelfall zu begrüßen sind. So wurde z.B. der Seehafen im 40 km von Lissabon entfernten Setubal vergrößert. Dort wurden der Container-Verladekai und die Ro/Ro-Anlagen ausgebaut. Diese auf den

ersten Blick scheinbar ökologisch sinnvolle Investition hängt aber eng mit der von VW und Ford im nahen Palmela errichteten Autofabrik zusammen, die Setubal für ihre Materiallieferungen und Fahrzeugexporte nutzt. Der Ausbau des Seehafens ist somit eine indirekte Subvention für die Autoindustrie und dient nicht dem ökologischen Umbau des Verkehrssystems.

Auch der Ausbau des internationalen Eisenbahnnetzes ist ein Schritt in die richtige Richtung. Problematisch ist dabei aber, daß im Eisenbahnnetz insbesondere Neubaustrecken für Geschwindigkeiten von mindestens 250 km/h und Ausbaustrecken für Geschwindigkeiten von mindestens 200 km/h sowie diesen Systemen angemessenes rollendes Material gefördert werden. Übrigens ist im Gegensatz zu der Finanzierung der Autobahnstrecken in Griechenland und der Autobahn Lissabon-Valladolid ausgerechnet die Finanzierung der meisten geplanten Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsstrecken weitgehend ungeklärt.

Da durch die Hochgeschwindigkeitsnetze nur die Metropolen miteinander verbunden werden, rücken diese auch immer näher zusammen; so werden Konzentrationsprozesse beschleunigt. Wir setzen statt dessen auf eine flächendeckende Anbindung der Peripherie an das Eisenbahnnetz, um die regionale Diversifikation zu verbessern. In den letzten Jahrzehnten, die ansonsten vom Prozeß der (west-)europäischen Integration gekennzeichnet waren, wurde mindestens ein Dutzend Eisenbahngrenzübergänge zwischen der BRD und den benachbarten EU-Ländern Dänemark, Benelux und Frankreich im Personenverkehr, zum großen Teil auch im Güterverkehr, geschlossen, während bisher nur zwei Übergänge neu- bzw. wiedereröffnet wurden. Statt allein auf den Hochgeschwindigkeitsverkehr zu setzen, sollte die EU die (Wieder-)Vernetzung benachbarter grenznaher Regionen im Schienenverkehr fördern.

Verlagerungspotentiale hin zu einem ökologischeren Verkehr werden häufig im Kombinierten Verkehr gesehen. Zum transeuropäischen Netz für den Kombinierten Verkehr werden in den „gemeinsamen Leitlinien“ ohne weitere Ausführungen und ohne Gewichtung 37 Verbindungen aufgeführt, die in den nächsten fünf Jahren fertiggestellt werden sollen. Diese Vorschläge sind leider zu dünn und unpräzise.

Anforderungen an die TEN

Die dargestellten Vorhaben könnten den Eindruck erwecken, daß die transeuropäischen Netze ein zwar ökologisch fragwürdiges, trotzdem aber in sich geschlossenes, konsistentes Projekt seien. Dieser Eindruck wäre falsch. Wichtige Problemfelder wie z.B. die Projektauswahl, die Koordination mit nationalen Planungen und Wettbewerbsfragen werden bei den Planungen der Europäischen Kommission nicht bzw. nur unzureichend berücksichtigt. Unklar bleibt auch, inwieweit die globalen Zeitvorgaben für die transeuropäischen Netze mit den nationalen Datenplanungen, z.B. dem Bundesverkehrswegeplan, kompatibel sind.

Die Liste der Anforderungen an vordringliche transeuropäische Verkehrsprojekte wird im Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ der EU-Kommission von 1993 sehr global gehalten:

- Gemeinschaftliches Interesse muß vorliegen;
- die Finanzierung muß eine Beteiligung privater Investoren ermöglichen;
- das Projekt muß kurzfristig in Angriff genommen werden können;
- durch das Projekt müssen Arbeitsplätze geschaffen werden, so daß über den Verkehrsbereich hinaus eine volkswirtschaftliche Bedeutung entsteht, und
- das Projekt muß eine Umweltverträglichkeitsprüfung bestanden haben.

Insbesondere die letzten beiden Auswahlkriterien sind zu begrüßen. Leider fehlt hier eine Konkretisierung bzw. Quantifizierung der Kriterien, nach denen die (prioritären) Projekte ausgewählt wurden bzw. in Zukunft weitere Projekte ausgewählt werden sollen. Es fehlen des weiteren auch Aussagen darüber, welche Kriterien bei auftretenden Zielkonflikten (z.B. zwischen dem Ziel der Beteiligung privater Investoren und dem Ziel der Umweltverträglichkeit) letztlich entscheidend sind. Die Kritik an der Ausgestaltung der TEN hat auch gezeigt, daß mit der Umweltverträglichkeitsprüfung keinesfalls eine „sustainable mobility“ gewährleistet wird.

6. Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt

6.1 Finanzpolitische Praxis: „Flickschusterei“ statt Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Umweltkrise

Gemessen an den derzeit wichtigsten gesellschaftspolitischen Zielen Beschäftigungssicherung, Integration der neuen Bundesländer, Verbesserung der Umwelt und Abbau sozialer Ungleichheit fällt das Urteil über die Finanzpolitik der Gebietskörperschaften, insbesondere des Bundes, negativ aus. Nicht einmal ansatzweise ist gegenüber diesen Herausforderungen ein Konzept erkennbar. Woran es vor allem mangelt, ist eine anforderungsgerechte Definition der zukünftigen Rolle des öffentlichen Sektors. Statt dessen wird auf die Doktrin gesetzt, der viel zu große Umfang, aber auch die Struktur des öffentlichen Sektors verdränge privatwirtschaftliche Aktivitäten, verhindere die Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze und belaste so die gesamtwirtschaftlichen Aktivitäten. Die aus dieser einfachen Diagnose geschlußfolgte Therapie heißt dann Entfesselung der Markt- und Wachstumskräfte durch Schrumpfung des öffentlichen Sektors. Die ordnungspolitischen Stichworte dieses Rückzugs aus gestaltender Politik zugunsten der Ausweitung der Privatwirtschaft lauten: Privatisierung bisher öffentlich verantworteter Aufgaben, d.h. Abbau der Gewährleistung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, Reduktion einer gesamtwirtschaftlichen, sektoralen und regionalen Einflußnahme des Staates zur Korrektur von Fehlentwicklung sowie Demontage des staatlichen Ausgleichs von Lebensrisiken, die sich durch die Dominanz der Erwerbsarbeit ergeben, jedoch nicht individuell bewältigt werden können. Die Übersetzung dieses ordnungspolitischen Umbaus nach dem Motto „Mehr Markt – weniger Staat“ in die Eckwerte der Finanzpolitik ergibt die altbekannten Forderungen: Abbau der

Staatsquote, also des Anteils staatlicher und parafiskalischer Ausgaben an der gesamtwirtschaftlichen Produktion, um dadurch Spielraum für die Rückführung der öffentlichen Abgaben und/oder der staatlichen Neuverschuldung zu schaffen.

Die praktizierte Finanzpolitik zeigt allerdings gegenüber diesen fiskalischen „Grundwerten“ mit dem Ziel, den öffentlichen Sektor zugunsten der Privatwirtschaft abzuschmelzen, ein völlig anderes Bild: Während vor allem einigungsbedingt die Staatsausgaben gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Produktion zugenommen haben, ist unvermeidlicherweise zu deren Finanzierung einerseits die Staatsverschuldung ausgeweitet worden. Andererseits wurden die Abgaben (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) deutlich erhöht, während jedoch gleichzeitig die Unternehmensbesteuerung gesenkt wurde. Die üblicherweise herangezogene „Staatsquote“ (Verhältnis von Staatsausgaben einschließlich der Sozialversicherung zum Bruttonutzenprodukt) ist in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung gegenüber 1989 mit 45,3 vH mittlerweile auf über 54 vH gestiegen. Eine Quelle der Finanzierung dieser ausgeweiteten staatlichen Aktivität gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Produktion war die Nutzung der öffentlichen Neuverschuldung. 1994 betrug die der Gebietskörperschaften laut Angaben der Deutschen Bundesbank ca. 115 Mrd. DM. Nach Hinzurechnung der Nettokreditaufnahme der Treuhandanstalt stieg die Neuverschuldung gegenüber dem Bruttoinlandsprodukt auf 4 vH. Nach der im Rahmen der EU geltenden Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (ohne Nebenhaushalte) wurde 1994 das Maastricht-Kriterium, das u.a. die Voraussetzung zur Teilnahme an der Währungsunion definiert, mit 3 vH gerade noch erreicht. Der ebenso abgegrenzte gesamte Schuldenstand belief sich gegenüber der gesamtwirtschaftlichen Produktion (laut OECD) auf 50,5 vH, während das in diesem Zusammenhang festgelegte Konvergenzkriterium für die Teilnahme an der Währungsunion bei 60 vH liegt. Nach Schätzungen zum gesamten, öffentlich zu verantwortenden Schuldenstand – einschließlich aller Neben- bzw. Schattenhaushalte – wird 1995 mit einem jahresdurchschnittlichen Bestand von über 2,2 Bio. DM gerechnet, also 67,1 vH des Bruttoinlandsprodukts. Die andere

Quelle zur Finanzierung wachsender Staatsausgaben sind die Abgaben. Der Anteil der Steuern am Bruttoinlandsprodukt wird 1995 auf 25 vH gegenüber 23,6 vH in 1990 ansteigen. Die gesamte Abgabenquote – also Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zusammengenommen – erreicht 1995 mit 44 vH einen Höchstwert. Allein die erneute Erhöhung der Belastung der abhängig Beschäftigten mit Abgaben addiert sich 1995 gegenüber 1994 auf 2,9 vH. Die Zusatzbelastungen entstehen u.a. durch den Solidaritätszuschlag von 7,5 vH auf die Einkommensteuerschuld (1,6 vH), den Arbeitnehmeranteil zur Pflegeversicherung zusammen mit der Erhöhung der Versicherungssteuer von 10 vH auf 15 vH (Gesamtwirkung 0,1 vH) und die Lohnsteuerprogression (1,0 vH). Spiegelbildlich zu dieser relativ erhöhten Belastung der Masseneinkommen haben die Unternehmen durch die Steuerpolitik der Bundesregierung in beachtlichem Ausmaß Steuergeschenke erhalten. Vor allem infolge der Senkung der Körperschaftsteuer auf einbehaltene und ausgeschüttete Gewinne nach dem Standortsicherungsgesetz von 1994 sind die Steuereinnahmen hier deutlich zurückgegangen. Schließlich wurde der Spitzensteuersatz für Gewerbebetriebe gegenüber den ansonsten nach dem Einkommensteuergesetz geltenden 53 vH auf 47 vH gesenkt.

Eine grundlegende Kurskorrektur der Finanzpolitik ist dringend erforderlich. Unter dem realen, vor allem einigungsbedingten Druck wachsender Staatsausgaben einerseits und mangels eines soliden Finanzierungskonzepts andererseits dominiert unübersehbar „Flickschusterei“. Zukunftsorientierte, für die ökonomische, ökologische und soziale Entwicklung zentrale Aufgaben des öffentlichen Sektors werden verdrängt und vernachlässigt. Der konzeptionslos agierende Staat droht durch Einschränkungen seiner Aktivitäten in wichtigen öffentlichen Bereichen zur spürbaren Entwicklungsbremse zu werden. Schließlich ist durch die vielen steuerpolitischen Ad-hoc-Maßnahmen in den letzten Jahren die Transparenz und Kalkulierbarkeit verlorengegangen. Nur in einem Bereich hat die Bundesregierung zielorientiert und konsequent gehandelt. Schritt für Schritt wurden die Unternehmensteuern gesenkt, während vor allem den Beziehern von Masseneinkommen höhere Belastungen zugemutet wurden. Im Widerspruch zu

der offiziellen Rechtfertigung konnte mit den vielen Maßnahmen zur Reduktion der Unternehmensteuern, denen eine Belastung der privaten Kaufkraft gegenübersteht, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung weder gestärkt noch die Arbeitslosigkeit abgebaut werden.

Bei der Konzipierung einer an den derzeitigen Fehlentwicklungen Arbeitslosigkeit, Umweltkrise und wachsende soziale Spaltung ausgerichteten Finanzpolitik sind die folgende Schwerpunkte zu berücksichtigen: Definition der künftigen Aufgaben des öffentlichen Sektors sowie deren Wahrnehmung und finanzielle Absicherung unter Berücksichtigung einer gerechten Lastenverteilung. Unbestreitbar ist, daß die Staatsaufgaben sowie deren Wahrnehmung immer wieder kritisch zu überprüfen sind. Derzeit wird jedoch häufig die Notwendigkeit der Aufgabenkritik lediglich zur Durchsetzung genereller Einsparungen und damit zur allgemeinen Reduktion des öffentlichen Sektors mißbraucht. Zur Aufgabenkritik gehört jedoch nicht nur die kritische Überprüfung bisheriger Aktivitäten, sondern auch die Frage, inwieweit wichtige Funktionen unzureichend oder überhaupt nicht (mehr) wahrgenommen werden. Eine realistische Evaluation bisher wahrgenommener und zusätzlich erforderlicher Staatsaufgaben zeigt, daß nicht der Abbau, sondern die Stärkung des öffentlichen Sektors erforderlich ist. Schließlich externalisiert die Privatwirtschaft ökonomische, soziale und ökologische Lasten, deren Verarbeitung bzw. Vermeidung nur staatlich zu managen ist. Um dieser wachsenden Bedeutung des öffentlichen Sektors gerecht werden zu können, ist selbstverständlich auch die Art der Aufgabenwahrnehmung zu diskutieren. In Zukunft wird der Bereich der Aufgaben, die zwar öffentlich sicherzustellen sind, jedoch außerhalb der traditionellen Dienstleistungsproduktion in Eigenverantwortung und klientelbezogen wahrgenommen werden können, zunehmen. Wachsende staatliche Tätigkeit in Verbindung mit neuen Wahrnehmungsformen läßt sich an den Schwerpunkten Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit und Umweltpolitik demonstrieren.

6.2 Neue Arbeitsplätze durch den Ausbau des öffentlich verantworteten Beschäftigungssektors

Bereits seit Mitte der siebziger Jahre ist eine wachsende Sockelarbeitslosigkeit zu beobachten: Die registrierte Arbeitslosigkeit stieg über die Konjunkturzyklen hinweg kontinuierlich an. Im Zuge der zyklisch wiederkehrenden Aufschwünge bildete sich die Arbeitslosigkeit nicht auf das Niveau vor Eintritt der jeweiligen konjunkturellen Krise zurück. Deshalb ist auch nicht zu erwarten, daß sich der hohe Stand der Sockelarbeitslosigkeit durch den sich seit Herbst 1994 vollziehenden konjunkturellen Aufschwung in Westdeutschland zurückbilden wird. Ursache hierfür ist, daß die Stundenproduktivität schneller als die gesamtwirtschaftliche Produktion wächst, während die derzeit absehbare Arbeitszeitverkürzung nicht ausreichen wird, das zurückgehende Arbeitsstundenvolumen zu kompensieren. Die hohe Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist ohnehin nicht durch konjunkturelle Bewegungen zu erklären. Vielmehr resultiert sie aus einer tiefgreifenden Transformation der wirtschaftlichen Grundlagen in den neuen Bundesländern.

Die PROGNOSE AG legte ein Szenario vor, das auf der Grundlage realistischer Annahmen zur Nachfrage nach Beschäftigungsverhältnissen sowie zur Entwicklung der Stundenproduktivität und der Arbeitszeitverkürzung von einem jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum mit 2 vH in Westdeutschland und knapp 10 vH in Ostdeutschland ausgeht und vor diesem Hintergrund für das Jahr 2000 sechs Millionen fehlende Arbeitsplätze erwartet. Damit stellt sich die Frage, ob es überhaupt noch möglich ist, eine Arbeitsplatzlücke dieser Dimension abzubauen. In der 1994 von VertreterInnen aus Politik, Wissenschaft und Gewerkschaften verfaßten „Berliner Erklärung“ wird selbst unter enormen Kraftanstrengungen beim Einsatz verschiedenster Instrumentenbündel gerade einmal eine Halbierung dieses Arbeitsplatzdefizits für machbar gehalten. Damit stellen sich der Politik realistischerweise zwei Aufgaben: Zum einen müssen gegen voreilige Resignation alle ökonomisch entwickelbaren und ausschöpfbaren Möglichkeiten zur

Verbesserung der Beschäftigungslage ausgelotet und genutzt werden. Zum anderen sollte sich die Politik auf diejenigen stärker konzentrieren, die kaum Chancen (mehr) haben, jemals wieder einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft zu finden. Neue Formen der Beschäftigung außerhalb des privatwirtschaftlichen Erwerbssektors müssen daher entwickelt werden.

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen unter normalen, akzeptablen und tariflich abgesicherten Entlohnungsbedingungen muß sich auf folgende Eckpunkte konzentrieren: Entwicklung und Ausschöpfung ökologieverträglicher Wachstumspotentiale, öffentliche Beschäftigungspolitik und Arbeitszeitverkürzung. Bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit über vermehrte Nachfrage nach Erwerbsarbeit aus der Privatwirtschaft ist allerdings die rückläufige Beschäftigungsbedeutung des industriellen Sektors, die sich fortsetzen wird, zu berücksichtigen. Den dortigen Zuwachsraten der Produktion stehen Produktivitätssteigerungen durch organisatorische und technologische Rationalisierungen gegenüber. Der Preis einer das Produktionswachstum überholenden Produktivität ist der Rückgang der Beschäftigungsbedeutung des industriellen Sektors. Durch eine aktive wirtschaftspolitische Forcierung des ökologischen Umbaus könnte dieser Entwicklung jedoch wirksam entgegengesteuert werden, da ein voranschreitender ökologischer Strukturwandel nachweislich mehr Arbeitsplätze schafft als vernichtet. Ebenfalls wird der Strukturwandel in Richtung Dienstleistungsproduktion – trotz derzeit umgesetzter Lean-Konzepte – positive Beschäftigungswirkungen entfalten. Zu den klassischen Instrumenten eines staatlichen Beschäftigungsprogramms gehören öffentliche Investitionen in die Infrastruktur und eine qualifizierte Investitionsförderung. Damit können die Defizite der Privatwirtschaft bei der Entwicklung und Ausschöpfung von Wachstumspotentialen geschlossen und kann die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage gestärkt werden. Soweit dadurch die wirtschaftliche Entwicklung stabilisiert wird, ist es ökonomisch durchaus sinnvoll, aufgabenbezogene Beschäftigungsprogramme des Staates per Kreditaufnahme vorzufinanzieren. Allerdings, je weniger die Stärkung wirtschaftlichen Wachstums gelingt, um so spürbarer wird die Belastung durch entsprechende Zinsausgaben.

Darüber hinaus lassen sich zwei Hauptbereiche staatlicher Beschäftigungspolitik unterscheiden, die derzeit jedoch völlig unzureichend genutzt werden: zum einen die Notwendigkeit, den öffentlich verantworteten Beschäftigungssektor auszubauen, und zum anderen, die bereits vorhandenen Maßnahmen der „produktiven Arbeitsförderung“, wie sie der Sachverständigenrat zutreffend nennt, konsequent anzuwenden und weiter auszubauen.

Ausbau des öffentlich verantworteten Beschäftigungssektors

Während im industriellen Sektor selbst bei hohem Produktionswachstum die Nachfrage nach Erwerbsarbeit wegen organisatorischer und technologischer Rationalisierung nur schwach steigt, und auch im Dienstleistungssektor der Arbeitskräftebedarf derzeit nicht ausreicht, ist der wachsende Bedarf nach notwendiger, öffentlich zu gewährleistender Arbeit nicht zu übersehen. Dieser Widerspruch kann nur durch Ausweitung öffentlich organisierter und gewährleisteter Arbeit im Rahmen eines Aus- und gleichzeitigen Umbaus des öffentlichen Beschäftigungssektors beseitigt werden.

Beispiele solchen *nicht marktvermittelbaren Bedarfs an Arbeit* sind: Jugendarbeit, Altenpflege, soziale und kulturelle Dienstleistungen, Tätigkeiten im Rahmen des ökologischen Umbaus, der Umwelt und der Umweltsanierung, der Denkmalspflege, der Wohnumfeld- und Dorferneuerung und des Breitensports sowie neue Formen der Erziehung und Weiterbildung und der Verbesserung des Angebots kultureller Einrichtungen und Veranstaltungen.

Gemeinsam ist den aufgelisteten Arbeitsfeldern, daß sie zwar auf breite Anerkennung stoßen, jedoch einerseits mangels einzelwirtschaftlicher Rentabilität nicht ins Marktgeschehen integriert werden können; andererseits sieht sich der öffentliche Sektor derzeit aufgrund z.T. selbstgeschaffener fiskalischer Zwänge nicht in der Lage, diese Arbeiten sicherzustellen. Der Widerspruch ist offensichtlich: Zurückgehender Nachfrage nach Erwerbsarbeit steht 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

Finanzierungsquellen für die vorgeschlagenen Maßnahmen:

- Umstrukturierung der *Staatsausgaben* vor allem durch eine weitere Rückführung des Rüstungshaushalts;
- Abbau von *Subventionen*, die ökonomisch nicht gerechtfertigt sind, sowie eine zeitliche Befristung neuer Subventionen und deren degressive Gestaltung;
- Verbesserung des *Steuereinzugs* und Bekämpfung der *Wirtschaftskriminalität*, insbesondere die Ersetzung des derzeit geltenden Zinssteuerabschlags zugunsten einer Sicherung der vollen Besteuerung der Einkünfte aus Geldvermögen durch die Einführung von Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter (Aufhebung des § 30 Abgabenordnung);
- Einführung einer *Arbeitsmarktabgabe* für Beamte und Selbständige sowie für Besserverdienende über die bisherige Beitragsbemessungsgrenze für Sozialabgaben hinaus;
- Umbau des ab dem 1.1.1995 in Kraft getretenen Solidaritätszuschlags in eine *Ergänzungsabgabe* auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld mit einem von 7,5 vH auf 10 vH erhöhten Abgabesatz sowie Freigrenzen bei der Einkommensteuer (50.000 DM/100.000 DM für Ledige/Verheiratete);
- Erhebung einer auf fünf Jahre befristeten *Investitionsabgabe* der gewerblichen Wirtschaft Westdeutschlands zur Finanzierung von Maßnahmen zum Aufbau und zur Sanierung des privatwirtschaftlichen Kapitalstocks in Ostdeutschland mit der Möglichkeit der Verrechenbarkeit mit entsprechenden Ausgaben für Sachinvestitionen und Beteiligungen an Investitionsfonds in Ostdeutschland;
- Auflage einer *Anleihe mit Zeichnungspflicht* für Banken, Bausparkassen, Investmentfonds und Versicherungen mit einer Minimalverzinsung in der Höhe der Geldentwertungsrate und der Verpflichtung, nach fünf Jahren schrittweise die Tilgung vorzunehmen;
- Beitrag zum sozialen Lastenausgleich durch eine auf fünf Jahre verteilte *Abgabe auf das Geldvermögen* (bezogen auf einen fixierten Stichtag) unter Berücksichtigung von Freigrenzen für Besitzer niedriger Geldvermögen;
- schrittweise Angleichung der *Einheits- an die Verkehrswerte* bei der Bemessung der Steuern auf Grund und Boden unter Berücksichtigung von Freigrenzen für einkommensschwache Hauseigentümer;
- da absehbar ist, daß sich die Mehreinnahmen nicht auf einen Schlag, sondern nur schrittweise realisieren lassen, ist es erforderlich und sinnvoll, die bis dahin anfallenden Finanzierungslücken durch öffentliche Nettokreditaufnahme zu finanzieren. Hierdurch würden brachliegende menschliche Produktivkräfte und Produktionsmittel aktiviert und ökonomische Aktivitäten in Gang gesetzt, aus deren Erträgen dann Bedienung und Rückzahlung der Schulden geleistet werden können.

sind, werden derzeit durch das Wirtschaftssystem nicht berücksichtigt. Gesucht werden müssen daher neue Formen der Finanzierung und Organisation, um das vorhandene Angebot an Arbeit mit dem gleichzeitigen gesellschaftlichen Bedarf nach Arbeit in Übereinstimmung zu bringen. Die Sicherstellung dieser gesellschaftlich notwendigen und gewünschten Arbeit ist letztlich Aufgabe des öffentlichen Sektors. Dies bedeutet jedoch nicht, daß diese Arbeiten notwendigerweise in den bisherigen Strukturen hoheitlicher Dienstleistungsproduktion zu organisieren sind. In erster Linie sollte staatlicherseits die Finanzierung sichergestellt werden. Möglicherweise ist es sinnvoller, diese Aufgaben außerhalb traditionell-hoheitlicher Strukturen – klientelbezogen und selbstverwaltet – wahrzunehmen. Dabei wäre jedoch dafür zu sorgen, daß die gesellschaftliche Steuerungsmöglichkeit dieser Aufgabenfelder grundsätzlich erhalten bleibt.

Neben dem Sektor privatwirtschaftlich vermittelter Arbeit und dem traditionellen öffentlichen Sektor muß also ein mit staatlichen Finanzmitteln abgesicherter „öffentlich verantworteter Beschäftigungssektor“ zukünftig sichergestellt werden. Hiermit hätte die Gesellschaft auch ein wirksames Mittel an der Hand, Einschränkungen bei den arbeits- und sozialrechtlichen sowie bei den tariflichen Standards entgegenzuwirken und einen ökologischen und gemeinnützigen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft unter Berücksichtigung des Kriteriums der Nachhaltigkeit forcieren zu können.

„Produktive Arbeitsförderung“

Obwohl sich die Arbeitslosigkeit auf einem Höchststand der Nachkriegsgeschichte befindet, sind die entscheidungsrelevanten Akteure in Deutschland offenbar nicht bereit, sich des Problems der enorm großen Beschäftigungslücke ernsthaft anzunehmen. Das Ergebnis des politisch und publizistisch groß angekündigten Beschäftigungspaktes am Runden Tisch des Kanzlers im Januar 1995 läßt sich treffend mit dem Motto „Der Berg kreiße und gebär ein Mäuschen“ charakterisieren: Die Wiederauflage des Sonderpro-

gramms für Langzeitarbeitslose trägt noch nicht einmal der gestiegenen Zahl der Langzeitarbeitslosen sowie der weiteren Strukturalisierung und Verfestigung der Arbeitslosigkeit ausreichend Rechnung, geschweige denn dem gegenwärtigen und – nach allen seriösen Prognosen – auch zukünftigen Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt mit einer Arbeitsplatzlücke von 7,5 Millionen Arbeitsplätzen in Deutschland.

Die zu registrierende arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Untätigkeit läßt nur die Schlußfolgerung zu, daß die Regierung individuelle „Lösungen“ der Beschäftigungsproblematik nicht nur akzeptiert, sondern geradezu provoziert. Arbeitslosigkeit, Langzeitarbeitslosigkeit und in deren Folge materielle Armut, psychosoziale Erkrankungen sowie Isolierung führen zur Resignation und schließlich zum Rückzug aus dem Erwerbssystem oder – als Folge der gesellschaftlichen Unfähigkeit, ausreichend Arbeitsangebote zur Verfügung stellen zu können, über die bekannten Abwärtsspiralen – tatsächlich zur faktischen Arbeitsunfähigkeit. Erst in diesem Stadium wird die Regierung wieder „aktiv“, indem pauschal bereits sozial isolierte Arbeitslose oder Arbeitsuchende als nicht arbeitswillig, nicht ausreichend qualifiziert, nicht mobil genug etc. diskriminiert werden, um schließlich – gewissermaßen als Krönung realkapitalistischer Inhumanität – selbst zur Ursache der Arbeitslosigkeit erklärt zu werden.

Die beiden entscheidenden Tendenzen der deutschen Beschäftigungsentwicklung nehmen wir zum Ausgangspunkt unseres Konzeptes einer aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Erstens verlangt die Zahl von über 7 Millionen zur Arbeitsuntätigkeit gezwungenen Personen geradezu danach, arbeitsmarktpolitische Instrumente viel stärker als bisher beschäftigungs- bzw. arbeitsplatzwirksam zu gestalten. Damit wird keine subventionierte Konkurrenz zur wettbewerbsmäßig organisierten Wirtschaft erzeugt, sondern im Gegenteil: Arbeitsmarktpolitik wird zu einem Impulsgeber für die Wirtschaftsentwicklung.

Zweitens ist es vor dem Hintergrund der ständig steigenden Zahl an Langzeitarbeitslosen und der damit einhergehenden psychosozialen Konsequenzen notwendig, für diese Personengruppe spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit integrierten sozial-

psychologischen Betreuungsangeboten zu entwickeln, also eine zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik zu betreiben.

Angesichts der Dimensionen der Beschäftigungsproblematik wird es notwendig, alle relevanten Handlungsakteure in ihre beschäftigungspolitische Pflicht zu nehmen: Bund, Länder, Kommunen, Unternehmen und Gewerkschaften sowie weitere Institutionen müssen jeweils ihre spezifischen, zugleich aber abgestimmten Beiträge zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit leisten.

Im Rahmen des sog. „Zweiten Arbeitsmarktes“ werden seit einigen Jahren öffentliche Mittel, die ansonsten direkt und indirekt für Arbeitslosigkeit anfallen würden, zur Finanzierung von Arbeit bei gleichzeitiger Qualifizierung der Beschäftigten eingesetzt. Hier geschaffene Arbeitsplätze sind allerdings für die Betroffenen zeitlich befristet und gewährleisten auch zunehmend nicht mehr allgemein übliche Tarifstandards. In der Entstehungsphase des „Zweiten Arbeitsmarktes“, der als Reaktion auf die Arbeitsmarkteinbrüche zu Beginn der 80er Jahre, die mit einer Verfestigung von Arbeitslosigkeit einhergingen, entstanden war, herrschte noch weitgehend Konsens darüber, daß sich staatliche und private Entlohnung zu einem üblichen Einkommen addieren sollten. Seit einiger Zeit ist dieser Konsens aber aufgebrochen und Forderungen werden lauter, diesen konsequent zu einem Niedriglohnbereich umzubauen. Über die quantitative Erweiterung und strukturwirksamere Gestaltung beschäftigungschaffender Arbeitsförderungsmaßnahmen hinausgehend, halten wir es für unerlässlich, unter- und außertarifliche Arbeitsbedingungen, Lohndumping sowie Deregulierung im „Zweiten Arbeitsmarkt“ zu verhindern.

Wirksame Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik

Zunächst gilt es, die vorhandenen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik gezielt und offensiv einzusetzen, um präventiv Entlassungen und damit vielfach den Eintritt von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Neben den traditionellen Instrumenten der Gewährung von Kurzarbeitergeld für Unternehmen, die von konjunkturellen Schwankungen betroffen sind (§ 63 AFG) sowie von Schlechtwet-

tergeld für Betriebe des Baugewerbes steht mit dem § 63 (4) seit der Novellierung des Arbeitsförderungsgesetz 1993 – in Ostdeutschland praktisch bereits seit 1991 – ein neues Instrument zur Verfügung, wonach Unternehmen auch bei strukturell bedingter Kurzarbeit Unterstützung gewährt und damit – für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren – ein Beitrag zur Verhinderung von Entlassungen geleistet werden kann. Bei strukturell bedingter Kurzarbeit, die zumeist längere Perioden abgesenkter Arbeitszeiten oder gar Nullstunden-Kurzarbeit umfaßt, muß angestrebt werden, neben den finanziellen Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit auch die Unternehmen in ihre beschäftigungspolitische Verantwortung zu nehmen und betriebliche Mittel – beispielsweise über entsprechende Sozialpläne – zu mobilisieren. Neben Möglichkeiten der Akquisition von Mitteln des Europäischen Sozialfonds können auf dieser (finanziellen) Basis Qualifizierungsmaßnahmen oder auch konkrete Projekte zur Entwicklung neuer Produkte und Technologien organisiert werden. Insbesondere in Ostdeutschland sind mit sogenannten „Betriebsorganisatorischen Einheiten“, die Träger der strukturell bedingten Kurzarbeit sind, bereits gute Erfahrungen gemacht worden.

Neben diesen präventiven Formen der Arbeitsmarktpolitik bietet das Arbeitsförderungsgesetz mit seinen Instrumenten auch die einzigartige Möglichkeit, sehr kurzfristig zahlreiche neue – wenn auch befristete – Arbeitsplätze im „Zweiten Arbeitsmarkt“ zu schaffen. Von diesen Implementationsvorteilen der Arbeitsmarktpolitik angesichts der vorhandenen Arbeitsplatzdefizite nicht oder nur unzureichend Gebrauch zu machen, wäre unverantwortlich gegenüber den von Arbeitslosigkeit Betroffenen.

Wir fordern daher die Aufstockung der direkt arbeitsplatzwirksamen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik auf 500.000 Stellen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§ 91) sowie 250.000 Beschäftigungsverhältnisse in Maßnahmen nach § 249h (in Ostdeutschland) bzw. § 242s AFG (in Westdeutschland). Die derzeitigen Förderzahlen von 290.500 ABM-TeilnehmerInnen (221.200 in Ostdeutschland, 69.300 in Westdeutschland) und 103.000 TeilnehmerInnen in Maßnahmen nach § 249h tragen dem Problemdruck nur unzureichend Rechnung (Stand: Januar 1995). Die von uns

geforderten Erhöhungen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den Maßnahmen der produktiven Arbeitsförderung nach § 249h bzw. 242s AFG werden den Dimensionen der bestehenden Beschäftigungslücke eher gerecht und sind zudem aufgrund der hohen „Eigenfinanzierungsquote“ von etwa zwei Drittel der Kosten mit vergleichsweise geringen zusätzlichen finanziellen Aufwendungen verbunden: Zu den Einsparungen beim Arbeitslosengeld und bei der Arbeitslosenhilfe kommen weitere Einspareffekte bei der Sozialhilfe und beim Wohngeld. Hinzu kommen Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer, den Verbrauchsteuern und den Sozialversicherungsbeiträgen.

Insbesondere die Weiterführung des prinzipiell richtigen Ansatzes der produktiven Arbeitsförderung nach § 249h bzw. § 242s AFG, die (bisherigen) Ausgaben für passive Lohnersatzleistungen für aktive Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik nutzbar zu machen und somit Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, halten wir für einen richtigen Weg, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen. Mit dieser Form der Lohnkostenförderung wurde von der Bundesregierung mit der 10. Novellierung des Arbeitsförderungsgesetzes eine Initiative Brandenburgs zur Unterstützung von Strukturförderprogrammen aufgegriffen und – wenngleich inhaltlich eingeschränkt und zeitlich befristet – Anfang 1993 in Form des § 249h AFG für Ostdeutschland eingeführt und schließlich mit dem § 242s AFG auf Westdeutschland ausgedehnt. Die Lohnkostenförderung nach den §§ 249h bzw. 242s ist prinzipiell offen für private Unternehmen, wird von diesen aber bisher kaum genutzt. Dies dürfte u.a. mit der Beschränkung auf förderfähige Projekte in den Bereichen der Umweltsanierung, der Jugendarbeit, der Sozialen Dienste, des Breitensports und des Denkmalsschutzes zusammenhängen. Im Interesse von auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligten Personengruppen ist aber die Zielgruppengenaugigkeit dieses neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumentes zu erhöhen. Der Frauenanteil bei diesem Maßnahmetyp liegt – begründet vor allem in der Maßnahmenstruktur zugunsten von Arbeiten im Umwelt- und Sanierungsbereich – mit einem Drittel deutlich unter ihrem Anteil an den Arbeitslosen insgesamt.

Die von uns geforderte Ausweitung geförderter Beschäftigungs-

verhältnisse ist nicht nur unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu betrachten. In Ost- wie in Westdeutschland bieten sich vielfältige Betätigungs- und Bedarfssfelder an, die – aus unterschiedlichen Gründen – nicht von privatwirtschaftlichen Unternehmen allein wahrgenommen werden. Dazu gehören infrastrukturelle Bereiche ebenso wie Umwelt- und Sanierungsaufgaben sowie soziale Dienstleistungen. Eine struktur- und bedarfswirksame Ausrichtung geförderter Beschäftigungsmaßnahmen mit anspruchsvolleren Tätigkeiten und die Abkehr oder zumindest Reduzierung einfachster und wenig qualifizierter Aufgaben würde gleichzeitig das teilweise negative Image dieser befristeten Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Zudem würden aus einer stärkeren Bedarfsorientierung dieser Maßnahmen direkte (durch erhöhte Nachfrage) und indirekte Impulse (durch verbesserte infrastrukturelle Rahmenbedingungen) für die wettbewerbsmäßig organisierte Wirtschaft resultieren.

Während in Ostdeutschland die Tätigkeitsschwerpunkte einer solcherart strukturwirksam organisierten Arbeitsförderung insbesondere im Bereich der Infrastruktur zu sehen sind, könnten in Westdeutschland eher soziale Arbeitsfelder eine Rolle spielen. Trotz beträchtlicher laufender Investitionen und sichtbarer Fortschritte wird es – wie der „Fünfte Periodische Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft“ der EU hervorhebt – in den meisten infrastrukturellen Bereichen noch 10 bis 20 Jahre bedürfen, um die infrastrukturelle Ausstattung Ostdeutschlands auf das westdeutsche Niveau anzuheben. Da selbst nach Auffassung der Verfechter der reinen marktwirtschaftlicher Lehre der Bereich der Infrastruktur legitimes Aktionsfeld für staatliche Interventionen ist, bietet es sich geradezu an, Mittel der Arbeitsförderung in diesem Bereich arbeitsplatz- und strukturwirksam einzusetzen.

In beiden Teilen Deutschlands ist es darüber hinaus nötig, Mittel der Arbeitsförderung stärker mit anderen Politikbereichen zu vernetzen. Die – bisher zu wenig erfolgte – Verknüpfung verschiedener Ressorts, zuständig beispielsweise für Arbeitsmarkt-, Wirtschafts-, Struktur-, Verkehrs- und Städtebaupolitik, könnte zu einem effektiveren Mitteleinsatz und zu den häufig geforderten Syn-

ergieeffekten beitragen. Auch könnten hierdurch unproduktive Doppelförderungen weitgehend verhindert werden. Ein solcher Verzahnungsansatz der Arbeitsförderung ist am zweckmäßigsten – da am fachkundigsten – auf lokaler/regionaler Ebene zu bewerkstelligen und bietet daher für die Einbeziehung von Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch gute Voraussetzungen. Eine bessere Strukturwirksamkeit der Arbeitsförderung ergibt sich – so zeigt die Praxis – insbesondere dort, wo die Bereitschaft aller relevanten lokalen/regionalen Handlungsakteure zum Konsens, zur gemeinsamen Problemanalyse, Zieldefinition, Prämissensetzung und Mobilisierung finanzieller sowie personeller Ressourcen vorhanden ist. Im Land Brandenburg wurde z.B. mit den „Regionalen Strukturförderprogrammen“ ein solches Instrument der Konsensfindung sowie der zielorientierten Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in regionale Entwicklungskonzepte entwickelt, das derzeit in mehreren Regionen praktisch umgesetzt wird.

Über die Forderung nach quantitativer Erweiterung und strukturwirksamerer Gestaltung beschäftigungsschaffender Arbeitsfördermaßnahmen hinausgehend, sei nochmals betont, daß wir es für unerläßlich halten, unter- und außertarifliche Arbeitsbedingungen, Lohndumping sowie Deregulierung in diesem Bereich zu verhindern. Die faktische Aushebelung der Tarifautonomie mit dem Zwang zur untertariflichen 90 vH-Entlohnung oder zur Arbeitszeitabsenkung ohne Lohnausgleich bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und in Maßnahmen nach § 249h bzw. 242s AFG ist rückgängig zu machen. Die letzten Jahre haben deutlich gezeigt, daß Schritte in dieser Richtung nicht dazu geeignet waren, Beschäftigungsimpulse für den wettbewerbsmäßig organisierten Arbeitsmarkt zu setzen und dort neue Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Strategie diene vielmehr dazu, auch im regulären Beschäftigungssektor Freiräume für untertarifliche Entgeltsysteme, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse u.ä. zu schaffen. Konsequenz zu Ende geführt, würde dieser Mechanismus eine stetige Abwärtsspirale der Einkommen abhängig Beschäftigter nach sich ziehen, so daß dann das Lohnabstandsgebot zu den Sozialeinkommen tatsächlich nicht mehr gewährleistet wäre. Daß diese Strategie aufgrund sin-

kender Masseneinkommen volkswirtschaftlich unsinnig ist, wird von deren Verfechtern nur allzugerne übersehen.

Angesichts der ostdeutschen Erfahrungen – zahlreichen erfolgreichen AbsolventInnen von Qualifizierungsmaßnahmen auf teilweise hohem Niveau blieb aufgrund des massiven Ungleichgewichts von Nachfrage und Angebot der Weg zum Arbeitsamt nicht erspart – sehen wir den künftigen Förderschwerpunkt in einer arbeitsplatzschaffenden Arbeitsmarktpolitik, ohne dabei notwendige Qualifizierungsmaßnahmen zu vernachlässigen. Ebenso wie die arbeitsplatzwirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ist aber auch die traditionelle Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen durch die Bundesanstalt für Arbeit, durch landesspezifische Programme oder die EU wirtschafts- und bedarfsnäher zu gestalten. Bekanntermaßen verliert Qualifikation in relativ kurzer Zeit ihren Wert, so sie nicht ständig im Arbeitsprozeß entfaltet wird. Sie läßt sich nicht ohne praktische Anwendung über Jahre hinweg konservieren. Vor diesem Hintergrund und angesichts knapper Mittel plädieren wir dafür, daß gegenwärtige Niveau von 573.900 geförderten FuU-TeilnehmerInnen (271.000 in Ostdeutschland; 302.900 in Westdeutschland) quantitativ zu erhalten sowie Verbesserungen in der Maßnahmequalität und der Bedarfsgenauigkeit zu erreichen.

Das im Januar 1995 vereinbarte und auf Zielgruppen ausgerichtete Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose muß deutlich aufgestockt werden. Der derzeitige Förderansatz – der über einen Zeitraum von vier Jahren 3 Mrd. DM an Lohnkostenzuschüssen für etwa 180.000 Stellen vorsieht – kann jährlich lediglich 45.000 Langzeitarbeitslosen, also Menschen, die bereits ein Jahr oder länger von Erwerbsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, eine Beschäftigungschance eröffnen. Wir fordern dagegen eine massive Aufstockung des Programmes auf 100.000 geförderte Arbeitsplätze jährlich. Bei aktuell 1,13 Millionen von Langzeitarbeitslosigkeit betroffenen Personen könnte selbst dann nur jeder 11. länger als ein Jahr Arbeitslose eine Arbeitsstelle erhalten.

Die von uns vorgeschlagene deutliche Ausweitung der genannten direkt beschäftigungswirksamen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (ABM nach § 91, §§ 249h und 242s, Bundesprogramm

gegen Langzeitarbeitslosigkeit) könnte innerhalb einer relativ kurzen Frist von etwa einem Jahr mehr als 415.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Bei Kosten von etwa 4,5 Mrd. DM je 100.000 geförderter Personen in Westdeutschland bzw. 3,2 Mrd. DM in Ostdeutschland ergeben sich für diesen Beschäftigungsschub – bei einer „Eigenfinanzierungsquote“ von etwa zwei Dritteln – Gesamtkosten von weniger als 6 Mrd. DM.

Intensivierung zielgruppengenaue Arbeitsmarktpolitik

Spezifische Maßnahmen für Personengruppen, die in besonderer Schärfe von Arbeitslosigkeit betroffen sind, stellen kein neues Feld der Arbeitsmarktpolitik dar. Gleichwohl wird die Situation für diese Zielgruppe der Arbeitsförderung zunehmend schwieriger. Zum einen nimmt die Strukturalisierung sowie Verfestigung der Arbeitslosigkeit und damit auch die Langzeitarbeitslosigkeit weiter zu, womit die einstmals als Randgruppen des Arbeitsmarktes bezeichneten Personen – dazu gehören insbesondere Frauen, ältere und sehr junge Menschen sowie solche mit gesundheitlichen Handicaps – inzwischen eine Massenerscheinung darstellen. Zum anderen werden aufgrund des weiter wachsenden Ungleichgewichts auf dem deutschen Arbeitsmarkt mit einem Defizit von über 7 Millionen Arbeitsplätzen die Beschäftigungschancen für diese Personengruppen bei zunehmender Konkurrenz immer schlechter.

Den individuellen psycho-sozialen Folgen des dauerhaften Entzuges von Erwerbsmöglichkeiten, aber auch deren gesellschaftlichen Konsequenzen gilt es spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten mit integrierten Betreuungsangeboten entgegenzusetzen. Eine deutlich ausgebaute zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik, für die das Instrumentarium prinzipiell vorhanden ist, tut not.

Das im Januar vereinbarte Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose ist – wie bereits ausgeführt – auf jährlich 100.000 geförderte Personen aufzustocken. Weitere Beschäftigungschancen und soziale Hilfen sollten den arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen durch den Ausbau der folgenden Instrumente gegeben werden.

Zur Unterstützung der Integrationsbemühungen in den regulären Arbeitsmarkt sind Einarbeitungszuschüsse (nach § 49 AFG) ausschließlich für arbeitsmarktpolitische Zielgruppen zu gewähren, und Programme der Länder sollten Lohnkostenzuschüsse für regionalspezifisch besonders stark benachteiligte Personengruppen bereitstellen. Das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach § 97 AFG für ältere Personen ist auf mindestens 100.000 Stellen aufzustocken. Die Kommunen und Gemeinden sind in die Pflicht zu nehmen, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse mit SozialhilfeempfängerInnen nach § 19 BSHG in deutlich stärkerem Maße als bisher zu schaffen. Bei all dem ist eine an den individuellen Schicksalen orientierte soziale Betreuung zu gewährleisten, für die sich geförderte Beschäftigungsverhältnisse nach § 249h AFG anbieten.

6.3 Ökologisch umsteuern durch Steuern

Mittlerweile liegt eine kaum noch überschaubare Zahl von globalen und bereichsbezogenen Studien vor, die zeigen, daß durch den ökologische Umbau die Beschäftigungswirksamkeit der wirtschaftlichen Entwicklung deutlich erhöht werden kann: Mit umweltpolitischen Maßnahmen werden mehr Arbeitsplätze geschaffen als verloren gehen. So würden beispielsweise durch den Ausstieg aus der Erzeugung von Atomstrom Energieeinsparungen und eine Steigerung des Einsatzes regenerativer Energien notwendig, so daß die Arbeitsplatzverluste durch -gewinne überkompensiert würden. Allerdings gilt es einem Mißverständnis vorzubeugen: Auch wenn die ökologische Modernisierung der Wirtschaft netto zum Verlust an Arbeitsplätzen führen würde, dürfte diese Politik nicht zugunsten der Beschäftigungssicherung aufgegeben werden. Die Begrenzung und schließlich der schrittweise Abbau der Umweltbelastungen ist die Voraussetzung einer funktionsfähigen und lebenswerten Langzeitökonomie. Politisch sollte der ökologische Umbau um so leichter fallen, da das Umwelt- und Beschäftigungsziel nicht

im grundlegenden Widerspruch zueinander stehen. Allerdings führt die ökologische Durchforstung der Wirtschaft zum beschleunigten wirtschaftlichen Strukturwandel. Gewinnerbranchen bzw. -regionen stehen Verliererbranchen bzw. -regionen gegenüber. Deshalb muß der Umbau in Richtung ökologisch nachhaltiger Entwicklung durch staatliche Strukturpolitik auf allen Ebenen, also durch die Kommunen/Regionen, die betroffenen Bundesländer, den Bund und die EU koordiniert flankiert werden.

Umweltpolitik, die sich auf die Reduzierung und schließlich Vermeidung der Externalisierung ökologischer Belastungen durch die Privatwirtschaft konzentriert, stellt ein ureigenes Aufgabenfeld des Staates dar. Zu ihrer Umsetzung stehen verschiedene, miteinander auch kombinierbare Instrumente zur Verfügung: Ge- und Verbote in bezug auf Schadstoffemissionen (etwa TA-Luft), ökologische Abgaben und staatliche Hilfen zur Förderung des ökologischen Umbaus.

Durch den Bedeutungsgewinn ökologischer Abgaben verändert sich die Funktionsbestimmung der Finanzpolitik nachhaltig. Grundsätzlich dient die traditionelle Steuerpolitik der Erzielung staatlicher Einnahmen, um allerdings ohne Zweckbindung (Non-affektation) allgemein die Staatsausgaben zu finanzieren. Ökologisch wirksame Abgaben können in letzter Konsequenz jedoch nicht auf die Erzielung staatlicher Einnahmen zur allgemeinen Finanzierung staatlicher Aufgaben zielen. Im Vordergrund steht der Lenkungszweck. Die Wirkung dieser Abgaben ist dann ökologisch optimal, wenn die Bemessungsgrundlage und damit die Umweltbelastung verschwindet. Auf Märkten gebildete Preise enthalten viel zu geringe Informationen über diese gesellschaftlich-ökologischen Kosten, die entstehen, wenn das entsprechend bezahlte Produkt hergestellt bzw. genutzt wird. Durch ökologische Steuern wird dieses Informationsdefizit zumindest ansatzweise abgebaut. Der Preisaufschlag für die zugerechneten Umweltkosten eines Produkts bzw. seiner Nutzung dient der Durchsetzung umweltbezogener „wahrer“ Preise. Durch die Verteuerung wird der Käufer/Nutzer veranlaßt, zu überlegen, ob er die bisherige Nachfrage reduziert bzw. überhaupt darauf verzichtet. Bei der Festlegung der Höhe dieser Abgaben gilt, je höher diese ausfällt, um

so stärker ist die ökologische Wirksamkeit, jedoch um so geringer fallen die staatlichen Einnahmen aus. Letztlich sollte die Höhe ökologischer Abgaben aus den gesamten gesellschaftlichen Kosten, die das Marktpreissystem nicht berücksichtigt, abgeleitet werden. Das Beispiel Mineralölpreise zeigt, daß nach einer älteren Berechnung der Literpreis auf 5 Mark erhöht werden müßte, sollen dem PKW-Nutzer die tatsächlich entstehenden Kosten anteilig angerechnet werden. Auch wegen der Schockwirkung einer sofortigen Erhöhung des Literpreises in dieser Höhe hat die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die schrittweise Durchsetzung innerhalb von zehn Jahren gefordert. Dadurch wird den Produzenten und Konsumenten heute bereits der künftige Preisanstieg mitgeteilt. Die Rentabilität der Maßnahmen zur Reduzierung/Vermeidung der Treibstoffnutzung würde also schrittweise wachsen. Die seit Jahren praktizierte Politik kleiner Schritte zur Mineralölpreiserhöhung dient dagegen weniger dem Lenkungszweck als vielmehr der Steigerung öffentlicher Einnahmen. Schließlich stellt sich die Frage, für was bzw. für wen die durch Ökoabgaben erzielten Einnahmen genutzt werden. Der sinnvolle Einsatz dieser Mittel zum ökologischen Umbau wird häufig zugunsten einer Rückgabe an die Unternehmen und privaten Haushalte unterbewertet. Beispielsweise könnten Einnahmen aus dem Ökozuschlag auf den Mineralölpreis zum Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs genutzt werden, um den Umstieg zu erleichtern.

Die Ergänzung der allgemeinen Steuerpolitik durch ökologische Abgaben muß endlich durchgesetzt werden. Die Bundesregierung verschanzt sich ungerechtfertigterweise einerseits hinter der Position, ein Alleingang bei Ökoabgaben sei ohne EU-Harmonisierung juristisch nicht zulässig. Andererseits werden zusätzliche Kostenbelastungen der Unternehmen und damit internationale Wettbewerbsnachteile befürchtet. Diese Verweigerungspolitik hat die fortschreitende Ausweitung ökologischer Belastungen, die letztlich die gesellschaftlichen Reparaturkosten erhöhen, zu verantworten. Zu fordern ist daher ein zielstrebiges Umsteuern durch den Einsatz von Ökoabgaben. Mit energischem Schritt sollte endlich eine Steuer auf umweltbelastende Energiequellen ein-

geführt werden, um die fossilen Energieträger deutlich zurückzudrängen und Energieeinsparung zu belohnen. Das „Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)“ hat in seiner für „Greenpeace e.V.“ erstellten Studie „Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform“ (1994) nachgewiesen, daß eine Energiesteuer im deutschen Alleingang machbar ist, positive Beschäftigungseffekte freisetzt und die Schadstoffbelastung reduziert. Besteuert werden die fossilen Energieträger und die Elektrizität. Durch die Freistellung regenerierbarer Energien wird deren Rentabilität gegenüber fossilen Quellen schrittweise erhöht. Der Steuersatz wird so festgelegt, daß ein allen Energieträgern gemeinsamer „Grundpreis“ (9 DM je Gigajoule) jährlich um real 7 vH erhöht wird. Diese Energieabgabe schlägt je nach Energieintensität auf die Preisentwicklung der Produkte unterschiedlich durch. Binnen zehn Jahren würde der Preis für Normalbenzin beispielsweise gegenüber dem Referenzszenario um 24 vH (38 Pf/l in Preisen von 1990) und für Strom der Privathaushalte um 46 vH (11 Pf/kWh) steigen. In den Produktionssektoren fallen je nach direkter und indirekter Energieintensität die Preisveränderungen unterschiedlich aus (besonders betroffen ist mit einer Steigerung von 22,3 vH der Sektor Eisen- und Stahl). Schließlich sieht dieser Vorschlag vor, das Energiesteueraufkommen voll zurückzugeben. Zwei Drittel soll an die Produktionssektoren durch Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zurückfließen. Ein Drittel soll gleichsam als Ökobonus an die privaten Haushalte pro Kopf zurückgegeben werden. Diese Kompensationsvorschläge halten wir aus verschiedenen Gründen für problematisch, da die langfristigen Auswirkungen auf die Organisation und die Finanzierung des Sozialversicherungssystems unklar sind. Auch wäre zu überlegen, inwieweit zumindest ein Teil des Aufkommens zur Finanzierung des energiepolitischen Umbaus genutzt werden könnte – etwa im Rahmen eines Sofortprogramms „Solaranlagen für Wohnhäuser“ oder zum Aufbau und Betrieb energieeffizienter Verkehrssysteme. Diese Energiesteuer nach dem DIW-Modell, die auf Durchsetzbarkeit ausgerichtet ist und einen Minimalkompromiß darstellt, gewährleistet die Kompatibilität der Ziele Umwelt und Beschäftigung. Der Reduktion des CO₂-Ausstosses bis zum Jahr 2010

um 21 vH gegenüber 1990 steht ein Zugewinn an Beschäftigung um 600.000 Personen gegenüber.

Aus umwelt- und beschäftigungspolitischen Gründen fordert die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* die unverzügliche Einführung einer Energiesteuer nach den hier angestellten Überlegungen als Einstieg in eine Politik der Nachhaltigkeit. Aus ökologischen Erwägungen heraus wäre allerdings eine gegenüber den DIW-Berechnungen stärkere Steigerung der Öko-Steuern auf die Mineralölpreise notwendig. Die Finanzpolitik muß sich jedenfalls dieser Herausforderung, die Umwelt zu entlasten und die Chancen einer beschäftigungsintensiveren Langzeitökonomie zu stärken, endlich stellen.

6.4 Steuerpolitischer Handlungsbedarf: Kritik des Entwurfs zum „Jahressteuergesetz 1996“

In diesem Jahr stehen wichtige Änderungen des Steuerrechts an. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, spätestens ab 1996 zwei bisher verfassungssinkonforme Regelungen des Einkommensteuerrechts aufzuheben: Zum einen ist der „Familienlastenausgleich“ (derzeitiges Volumen 36,5 Mrd. DM) so zu reformieren, daß das Existenzminimum eines jeden Kindes nicht mehr besteuert wird. Zum anderen schreibt ein weiteres Urteil vor, im Rahmen des Einkommensteuertarifs den derzeitigen Grundfreibetrag auf das heute anerkannte Existenzminimum anzuheben, das dann nicht mehr besteuert wird. Der Bundesfinanzminister hat in dem Ende Januar 1995 vorgelegten „Jahressteuergesetz 1996“ seine allerdings umstrittenen Pläne zur Herstellung der Verfassungskonformität festgeschrieben. Darüber hinaus sind in diesen Entwurf folgende weiteren Steuerrechtsänderungen aufgenommen worden:

– Abgeschafft wird die Gewerbekapitalsteuer. Die Gewerbeertragsteuer soll „mittelstandsfreundlich“ gesenkt werden. Den Städten und Gemeinden wird ein „fairer Ausgleich“ für die auf

30 Mrd. DM geschätzten Einnahmeausfälle durch Beteiligung am Aufkommen der Umsatzsteuer zugesagt. Dieser Vorschlag ist jedoch völlig unakzeptabel, denn damit wird die Fragmentierung der Gewerbesteuer fortgesetzt, anstatt eine grundlegende Reform der Steuereinnahmen der Städte und Gemeinden innerhalb des föderalen Bundesstaates anzustreben. Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat mehrfach gefordert, die bisherige Gewerbesteuer durch eine kommunal eigenständige Wertschöpfungssteuer zu ersetzen, um die gesamte Wertschöpfung bei der Besteuerung über die Gewerbetriebe hinaus – also auch Dienstleistungsunternehmen, Ärzte etc. – zu erfassen. Die Durchsetzungschancen des Vorschlags durch den Bundesfinanzminister sind auch deshalb gering, weil eine Neuverteilung der Umsatzsteuer zwischen dem Bund und den Ländern unter Berücksichtigung der Kommunen erfolgen müßte.

– Die Eigenheimförderung soll wie folgt neu geregelt werden: Der bisher geltende Paragraph 10e wird durch einen neuen Paragraphen 10i ersetzt. Danach steht jedem Bauherren und Erwerber von selbstgenutzten Immobilien acht Jahre das Recht zu, jeweils 10.000 DM an Schuldzinsen von seinem zu versteuernden Einkommen abzuziehen (für Ehepaare gilt der doppelte Betrag). Nach dieser vorgeschlagenen Neuregelung wird jedoch die derzeitige soziale Schieflage bei der Eigenheimförderung weiterhin zementiert. Aufgrund der Progression des Einkommensteuertarifs steigt die Steuerersparnis mit der Höhe des zu versteuernden Einkommens. Aus familienpolitischer Sicht droht sogar eine Verschärfung, weil sich die Steuerersparnis für Alleinerziehende mit Kindern verschlechtert. Deshalb ist die künftige Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums neu zu gestalten. Vorstellbar wäre eine sozial orientierte Förderung außerhalb des Steuerrechts durch eine auf mehrere Jahre verteilte Investitionszulage, die ab einem zu versteuernden Jahreseinkommen von 120.000/240.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete) ganz entfällt. Bei der Ausgestaltung sollten soziale und familiäre Kriterien, auch in Richtung Kinderbaugeld, berücksichtigt werden.

– Der steuerliche Abzugsbetrag von Ausgaben für Haushaltshilfen bei der Einkommensteuer – das sog. „Dienstmädchenprivi-

leg“ – soll nach den Vorstellungen der Bundesregierung nicht nur beibehalten, sondern von 12.000 DM auf 18.000 DM erhöht werden. Während bisher zwei Kinder unter zehn Jahren dem Haushalt angehören mußten, reicht künftig für die Inanspruchnahme bereits ein Kind aus. Diese Privilegierung halten wir aus drei Gründen für nicht akzeptabel. Erstens werden Einkommensstarke grundsätzlich bevorteilt, zweitens steigt wegen des Progressionseffektes die Entlastung auch noch mit wachsendem Einkommen, und drittens lehnen wir das Gesellschaftsmodell, das der Forderung nach Ausdehnung und massiver steuerlicher Entlastung dieser Art von persönlichen Dienstleistungen zugrundeliegt, grundsätzlich ab.

Die Vorschläge des Bundesfinanzministers zu den beiden durch das Bundesverfassungsgericht angemahnten Änderungen des Einkommensteuergesetzes, die in das „Jahressteuergesetz 1996“ aufgenommen wurden, sind zu Recht steuersystematisch und verteilungspolitisch bereits heftig kritisiert worden:

– Die Herstellung der Verfassungskonformität beim „Familienlastenausgleich“ zielt nach dem Urteilsspruch aus Karlsruhe auf die Sicherung eines steuerfreien Existenzminimums – derzeit 6.000 DM – für jedes Kind. Dabei sind zwei Prinzipien zu erfüllen. Die vertikale Steuergerechtigkeit besagt, daß der, der mehr verdient, auch stärker zu belasten ist, also eine Zwei-Kinder-Familie mit 100.000 DM Einkommen mehr an Steuern zu zahlen hat als eine gleich große Familie mit 60.000 DM. Nach dem Prinzip horizontaler Steuergerechtigkeit hat gegenüber dem kinderlosen Steuerpflichtigen die Familie mit Kindern weniger an Steuern zu zahlen. Die Gesetzgebung entsprach bisher nicht diesen Verteilungsprinzipien. Der Bundesfinanzminister nimmt die Verpflichtung zur Herstellung der Verfassungskonformität jedoch nicht zum Anlaß, das bisherige duale System des „Familienlastenausgleichs“ prinzipiell zu reformieren. Durch die Verbesserung der beiden Komponenten sollen allerdings die staatlichen Einnahmeverluste auf 6 Mrd. DM beschränkt werden. Der Kinderfreibetrag soll um rund 1.000 DM auf 5.000 DM aufgestockt und das Kindergeld um 20 DM für das zweite und 30 DM für jedes weitere Kind angehoben werden. Der steuerliche Vor-

teil durch den Kinderfreibetrag steigt mit wachsendem zu versteuerndem Einkommen wegen der Progression des Einkommensteuertarifs. Dadurch bewertet der Staat das Kind eines Spitzenverdieners höher als das eines Facharbeiters. Um diese Verteilungswirkung beim steuerlichen Familienausgleich zu vermeiden, werden zwei Vorschläge alternativ diskutiert: Pro Kind und Monat wird ein Abzug von 250 DM von der Steuerschuld gefordert, der auch dann sichergestellt wird, wenn keine bzw. eine zu niedrige Besteuerung anfallen sollte. Die relative Entlastung würde demnach mit sinkender Steuerschuld zunehmen. Dieser zwar besseren Lösung innerhalb des Einkommensteuerrechts, mit der der bisherige Kinderfreibetrag durch den Abzug eines Absolutbetrags von der Steuerschuld ersetzt wird, ist ein ausschließlich sozial gestaffeltes Kindergeld jedoch deutlich überlegen. Im Rahmen der „großen Steuerreform“ von 1975 wurde diese Regelung eingeführt, jedoch bereits 1978 wieder durch die Einführung eines in mehreren Schritten angehobenen Kinderfreibetrags ergänzt. Mit einer solchen Freibetragsregelung in Form eines pauschalen Abzugs vom zu versteuernden Einkommen wird unterstellt, daß Kinder für einkommenstärkere Familien eine höhere finanzielle „Belastung“ darstellen als für einkommenschwächere, so daß für letztere eine geringere Kostenentlastung genügen müsse. Wir lehnen eine derartige Verkehrung sozialpolitischer Grundsätze und jede darauf beruhende Gestaltung des „Familienlastenausgleichs“ ab und fordern die Einführung eines nach sozialen Kriterien gestaffelten Kindergeldes.

Berücksichtigung des Existenzminimums im Rahmen des Einkommensteuertarifs

Der Vorschlag der Bareis-Kommission

Die durch den Bundesfinanzminister berufene Kommission – nach ihrem Vorsitzenden Bareis benannt – mit dem Auftrag, Vorschlä-

ge zur Sicherung eines Grundfreibetrags in Höhe des allgemein anerkannten Existenzminimums im Rahmen des Einkommensteuerrechts zu unterbreiten, hat folgendes Modell vorgeschlagen:

Existenzminimum bis 13.000/26.000 DM (Alleinstehende/Verheiratete); Erhöhung des Einstiegsteuersatzes in die lineare Progression von derzeit 19 vH auf 22 vH; leicht höhere lineare Progression bis zum Spitzensteuersatz von 53 vH (konstant wachsende Grenzbesteuerung); Beibehaltung des Einstiegs in die Spitzensteuersatzzone; Finanzierung der Nettosteuer ausfälle über ca. 38 Mrd. DM durch Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, d.h. vor allem Abbau bisheriger Steuervorteile. Durch die Art und Weise der Gegenfinanzierung werden die Steuerentlastungen durch das Existenzminimum bei Beziehern von Arbeitseinkommen allerdings überproportional wieder reduziert.

Der erste Vorschlag des Bundesfinanzministers (der sog. „Waigel-Buckel“)

In überraschend schroffer Form hat der Bundesfinanzminister die Vorschläge der Bareis-Kommission vom Tisch gefegt. Unterbreitet wurde ein eigener Vorschlag, der jedoch heftigste Proteste aus Politik und Wissenschaft hervorrief. Die Elemente dieses Vorschlags sind:

Erhöhung des Grundfreibetrags und damit des für ausreichend gehaltenen Existenzminimums auf 12.000/24.000 DM (und damit 1.000/2.000 DM niedriger als das durch die Sozialgerichte derzeit anerkannte Existenzminimum); erste Zone stark ansteigender linearer Progression von 0 vH bis 19,5 vH; dann zweite Zone linearer Progression – also konstant ansteigender Grenzsteuerbelastung – bis zum Spitzensteuersatz von 53 vH; Steuerentlastungen durch Absenkung der linearen Progression gegenüber dem bisherigen Verlauf um durchgängig 0,7 vH-Punkte sowie Beginn des Spitzensteuersatzes bei einem höheren Einkommen; Abschmelzung des Existenzminimums, also der außertariflichen Steuerermäßigung bis zum zu versteuernden Einkommen von 30.000/60.000 DM nach der Grundtabelle für Alleinverdienende bzw. Verheiratete. Die Effekte sind: Zwar wird ab 30.000/60.000 DM

der Grundfreibetrag nicht mehr zugestanden, jedoch erhalten Steuerzahler mit einem höheren Einkommen durch die Absenkung der bisherigen Zone linearer Progression auch Steuervorteile. Der Hauptkritikpunkt ist: Durch den schrittweisen Abbau der Grundentlastung bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 30.000/60.000 DM einerseits und durch den neuen Tarifverlauf andererseits ergeben sich in dieser Zone Sprünge bei der effektiven Grenzsteuerbelastung. Dazu ein Beispiel: Bis zum zu versteuernden Einkommen von 12.000 DM (Alleinstehend) wird die Steuer, die sich eigentlich nach dem neuen Tarifverlauf (erste Zone linearer Progression) ergeben würde, voll abgezogen (bei 12.000 DM sind das 1.243 DM an Steuern). Jenseits dieser Grenze wird die Grundentlastung bis zu einem Jahreseinkommen von 30.000 DM in größeren Schritten sukzessive auf Null gesenkt. Die beiden Effekte – Besteuerung nach dem neuen Tarif einerseits und Abschmelzung der Grundentlastung im Rahmen des steuerfreien Existenzminimums andererseits – führen bei Einkommen zwischen 12.000 DM und 30.000 DM zu Sprüngen bei der Belastung einer zusätzlich verdienten Mark. Bei einem Hilfsarbeiter, bei dem der Lohn von 25.000 DM auf 26.000 DM steigt, wird der Zusatzverdienst mit 30 vH besteuert. Bei einem Anstieg des Lohnes eines Gelernen von 32.000 DM auf 33.000 DM wird das zusätzliche Einkommen jedoch nur mit 25 vH versteuert. Dieser Vorschlag des Bundesfinanzministers widerspricht wegen des sog. „Waigel-Buckels“ in der Zone des Abbaus der Grundentlastung dem Grundsatz linearer, d.h. konstant steigender Grenzsteuerbelastung.

Der zweite Vorschlag des Bundesfinanzministers

Aufgrund der massiven Kritik hat der Bundesfinanzminister während der Debatte zum „Jahreswirtschaftsbericht '95“ im Deutschen Bundestag Anfang Februar seinen bisherigen Vorschlag zurückgezogen und eine neue Variante zum Einbau des steuerfreien Existenzminimums vorgelegt. Folgende Eigenschaften kennzeichnen diese neue Variante: Es bleibt beim bisher vorgeschlagenen Tarifverlauf. Bis zum Existenzminimum steigt die Grenzsteuerbe-

lastung von 0 auf 19,5 vH. Danach folgt der Anstieg bis zu 53 vH. Der Einstieg in die Spitzenbesteuerung wird auf 122.000/244.000 DM verschoben. Gegenüber dem bisherigen Modell wird der Abbau der Grundentlastung ausgedehnt und damit deutlich verlangsamt. Die Grundentlastung für ein als ausreichend angesehenes Existenzminimum von 12.000/24.000 DM wird beibehalten. Aus dem Abbau der Grundentlastung einerseits und dem neuen Steuertarif andererseits ergibt sich folgende effektive Grenzsteuerbelastung: Oberhalb des Betrags von 12.000/24.000 DM beginnt die Besteuerung mit einem Steuersatz von 19,5 vH. Bis zu einem zu versteuernden Einkommen von 15.000/30.000 DM steigt die Besteuerung einer zusätzlich verdienten Mark schnell auf 29 vH an (neue, untere Zone linearer Progression). Danach halten sich bis zu einem Einkommen von 43.000/86.000 DM der Abbau der Grundentlastung und der neue Tarifverlauf die Waage, d.h. die effektive Besteuerung einer zusätzlich verdienten Mark beträgt in diesem Bereich konstant 29 vH (neue, untere Proportionalzone). Über ein zu versteuerndes Einkommen von 43.000/86.000 DM hinaus ist die Grundentlastung Null. Die Grenzbesteuerung steigt konstant auf 53 vH an (obere Zone linearer Progression). Die Spitzenbesteuerung beginnt bei einem, gegenüber dem derzeitigen Steuerrecht leicht erhöhten Satz von 122.000/244.000 DM zu versteuerndes Einkommen und bleibt dann mit 53 vH unverändert (obere Proportionalzone). Diejenigen, die nicht mehr in den Genuß der erhöhten Grundentlastung kommen, profitieren jedoch auch von Steuersenkungen, da gegenüber dem bisherigen Verlauf die Zone linearer Progression um 0,7 Prozentpunkte durchgängig gesenkt wird, und die Spitzenbesteuerung erst ab 122.000/244.000 DM einsetzt.

Mit diesem veränderten Tarif werden die verfassungskonformen Progressionsprünge zwar vermieden, jedoch ist das Existenzminimum immer noch um 1.000/2.000 DM zu niedrig angesetzt. Schließlich ist die kompensatorische Senkung des Einkommenssteuertarifs um durchgängig 0,7 Prozentpunkte für diejenigen, die nicht mehr in den Genuß des Existenzminimums kommen, abzulehnen. Darüber hinaus ist es steuersystematisch problematisch, die Grundentlastung des Existenzminimums auf Null abzuschmel-

zen, während die Absenkung des Steuersatzes danach folgender Zonen unterhalb des Spitzensteuersatzes dem Spitzenverdiener zugute kommt.

Wegen dieser Kritik ist ein Alternativmodell erforderlich. Dabei bietet der Vorschlag zur Tarifgestaltung durch die Bareis-Kommission eine brauchbare Grundlage. Durch den Einstieg in die lineare Progression nach dem Existenzminimum von 13.000/26.000 DM mit 22 vH (statt bisher 19 vH) liegt die konstant wachsende Grenzbesteuerung bis zum Spitzensteuersatz mit 53 vH gegenüber dem bisherigen Verlauf höher. In der Gesamtwirkung sind für 1996 jedoch Steuerausfälle von netto über ca. 38 Mrd. DM zu erwarten. Dem Vorschlag der Bareis-Kommission, den Großteil der Steuerentlastung prinzipiell durch den Abbau von Steuerprivilegien und damit durch die Verbreiterung der Bemessungsbasis zu finanzieren, kann prinzipiell zugestimmt werden. Jedoch treffen die von der Kommission dazu unterbreiteten Vorschläge vorrangig die Bezieher von Arbeitseinkommen. Alternative Ansätze zur Gegenfinanzierung sieht die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* in Maßnahmen, die zur Vermeidung von Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität führen. In diesem Zusammenhang wären beispielsweise Betriebsprüfungen in kürzeren Abständen sicherzustellen.

Das politische Buch

Georg Fülberth

Der große Versuch

Geschichte der kommunistischen Bewegung und der sozialistischen Staaten
Neue Kleine Bibliothek 43, 199 Seiten ISBN 3-89438-017-3

Diese ganz ausgezeichnete „Geschichte der kommunistischen Bewegung und der sozialistischen“ Staaten verdient wahrlich eine große Leserschaft. Sie ist voller kluger Gedanken und zum Nachdenken anregender Fehler.
Jürgen Kuczynski

Hans Kalt

Stalins langer Schatten

Das Scheitern des sowjetischen Modells
Hardcover, 240 Seiten ISBN 3-89438-077-2

Der interessierte Leser mag sich die Frage stellen, ob angesichts des reichhaltigen Angebots an einschlägigen Büchern die Behandlung des Themas nicht zunächst weitgehend erschöpft ist. Lohnt es sich, erneut Zeit und Geld aufzuwenden? Um es gleich zu sagen: Es lohnt sich sehr!
Willi Gerns

Kalt betont die Priorität des Ökonomischen und steuert streitlustig einen durchaus originären Beitrag bei. Nutzbar auch als - übersichtlich strukturiertes - UdSSR-Geschichtsbuch.
ekz-Informationsdienst

Michael Brie/Martin Herzig/Thomas Koch (Hg.)

Die PDS

Postkommunistische Kaderorganisation, ostdeutscher Traditionsverein oder linke Volkspartei? Empirische Befunde und kontroverse Analysen
Neue Kleine Bibliothek 45, 200 Seiten ISBN 3-89438-081-0

Gesamtverzeichnis anfordern

PapyRossa Verlag

Petersbergstr. 4, 50939 Köln,
Tel.: 0221/448545 und 446240, Fax 0221/444305
