

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '94

Wirtschaftsreformen statt Standortparolen:
Politik gegen Massenarbeitslosigkeit,
Sozialabbau und Umweltzerstörung

PapyRossa Verlag

© 1994 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
 Alle Rechte vorbehalten
 Umschlag: Lux siebenzwo Hölzel/Kubowitz, Köln
 Satz: Fotosatz Klaufner GmbH, Köln
 Druck: Druckhaus Dresden GmbH, Dresden

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
 Wirtschaftsreformen statt Standortparolen:
 Politik gegen Massenarbeitslosigkeit, Sozialabbau und Umweltzerstörung/
 Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. - Köln : PapyRossa Verl., 1994
 (Neue Kleine Bibliothek ; 41)
 ISBN 3-89438-067-5
 NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

Inhalt

Vorwort	7
I. Kurzfassung des Memorandum	9
<i>Liste der UnterzeichnerInnen</i>	49
II. Langfassung	59
1. Die soziale Lage in Deutschland: Politik der Abwärtsspirale	60
1.1 Einschüchterung und Demontage: Die Politik der Bundesregierung	60
1.2 Arbeitsmarkt: Sechs Millionen Arbeitsplätze zu wenig	68
1.3 Einkommen und Vermögen: Polarisierung schreitet fort	74
1.4 Leistungskürzungen und Disziplinierung: Armut in Deutschland	79
2. Von der Krise in die Depression? Die Konjunktur in Westdeutschland	85
3. Die Standortdiskussion: falsche Behauptungen, falsche Konzepte	100
3.1 Falsche Theorien – politisch irreführende Begriffe	103
3.2 Empirische Befunde	116
3.3 Überlegenheit auf dem Weltmarkt – Konfliktstrategie mit hohen Opfern	128
	5

4.	Von der Krise in die Katastrophe? – Perspektiven für Ostdeutschland	133
4.1	Eine entindustrialisierte, transferabhängige Region – das Ergebnis der Bonner Wirtschaftspolitik	133
4.2	Alternativen der weiteren Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland	156
5.	Verkürzung der Arbeitszeit: Neuer Schub für mehr Beschäftigung	164
6.	Ausbau der Arbeitsmarktpolitik: 500.000 zusätzliche Beschäftigte	178
7.	Reformpolitik statt Sozialabbau: Alternativen der Finanzpolitik	190
8.	Vermeidung und Verlagerung: Alternativen der Verkehrspolitik	210
8.1	Verkehr und Umweltzerstörung: eine Bestandsaufnahme	210
8.2	Instrumente eines ökologischen Umbaus	224
8.3	Beschäftigungswirkungen	236

Vorwort

Das MEMORANDUM '94, 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

1. Einschüchterung statt Wirtschaftspolitik: die Standortdiskussion

Die wirtschaftliche Lage in Deutschland hat sich während des letzten Jahres kaum geändert: Westdeutschland befindet sich nach wie vor in der schwersten Konjunkturkrise seit Bestehen der Bundesrepublik. In Ostdeutschland hält die katastrophale Transformationskrise aufgrund der falschen Vereinigungspolitik an. Beide Krisen verstärken sich gegenseitig. Die Arbeitslosigkeit in ganz Deutschland hat in diesem Frühjahr neue historische Höhen erreicht und wird im Laufe des Jahres weiter steigen. Diese Entwicklung war absehbar und ist von uns im letzten Memorandum vorausgesagt worden.

Geändert hat sich jedoch erneut das gesellschaftliche und wirtschaftspolitische Klima. Die Instrumentalisierung von Arbeitslosigkeit und Wirtschaftskrise hat eine neue Stufe erreicht. Die Angriffe der Unternehmerverbände gegen die Löhne und Tarifverträge und der Regierung gegen das gesamte System sozialer Leistungen sind nicht nur härter geworden. Sie haben sich – bei aller Konzeptionslosigkeit im einzelnen – unter einem einheitlichen ideologischen Dach formiert. Dieses Dach ist die Parole vom Wirtschaftsstandort Deutschland, den es zu sichern gelte. Die Standortdiskussion greift die verbreitete Unsicherheit der Menschen angesichts der Massenarbeitslosigkeit auf und erweitert sie zu einem furchterregenden Szenario: Die deutsche Wirtschaft – durch hohe Löhne und soziale Leistungen selbstzufrieden und unbeweglich geworden – ist von übermächtigen Konkurrenten auf dem Weltmarkt eingekreist und wird mit Vernichtung bedroht. Rettung verspricht hier nur radikale Opferbereitschaft: Senkung der »zu hohen« Löhne, Abbau der »wuchernden« Sozialleistungen, Rücknahme »überzogener« Umweltstandards und Verzicht auf »sachfremde« Mitbestimmung.

Die Sachbehauptungen, die in dieser Standortdiskussion vorgebracht werden, sind, wie wir zeigen werden, durchweg unzutreffend und können eine Gefährdung der deutschen Wirtschaft nicht belegen. Sie haben dennoch ihre eigene Logik. Es ist die Logik eines expansiven Entwicklungstypus kapitalistischen Wirtschaftens, der die Lösung seiner inneren Widersprüche und Nachfrageprobleme auf dem Weltmarkt sucht. Dort trifft er auf Unternehmen anderer Länder, die die gleiche Strategie verfolgen. In der Konkurrenz auf dem Weltmarkt gibt es keinen Stillstand, es herrscht ständig Bewegung, Kampf und Bedrohung. Die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf Globalisierung und Weltmarktkonkurrenz ruft die nationalen Kräfte auf, alles für den Erfolg der »eigenen« Unternehmen zu tun. In dieser Konzeption sind Löhne als Kostenfaktoren immer zu hoch, Sozialleistungen immer überflüssiger Ballast, Umweltvorschriften weltmarktschädigende Zumutungen. Wenn der »Sinn des Wirtschaftens« auf den Erfolg in der Weltmarktkonkurrenz verengt wird – der für die Konkurrenten Mißerfolg bedeutet –, erscheint es sinnvoll, hierfür die ganze Gesellschaft zu mobilisieren. Dabei sind die Opfer, die im Namen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu bringen sind, unmittelbar, konkret und schwerwiegend; die Früchte des Erfolgs auf dem Weltmarkt dagegen bleiben vage Hoffnungen.

In dieser Situation ist es besonders schwierig, wirtschaftspolitische Alternativen glaubwürdig vorzuschlagen. Wir befinden uns hier in einem Dilemma, das nicht neu ist, aber aktuell besonders deutlich hervortritt: Vorschlägen, die unmittelbar an Einzelheiten ansetzen, fehlt die Durchschlagskraft, weil sie an der Gesamtrichtung der Entwicklung nichts ändern und daher selbst im Falle des Erfolges an anderen Stellen wieder kassiert werden. Entwürfe, die auf eine Änderung der Gesamtrichtung zielen, stoßen dagegen angesichts der politischen Kräfteverhältnisse vielfach auf resignative Zurückhaltung, weil ihre Chancen auf Realisierbarkeit in der überschaubaren Zeit nicht gegeben sind.

In diesem Dilemma werden wir auch weiterhin versuchen, beide Pole einer alternativen Wirtschaftspolitik zu beachten und einander näher zu bringen. Wir werden auch weiter nicht auf konkrete Einzelkritik und Einzelvorschläge für Alternativen verzichten. Wir fühlen uns aber zugleich herausgefordert, erneut – in Fortführung unserer Überlegungen im Memorandum 1990 – die Eckpunkte eines alternativen Typs der wirtschaftlichen Entwicklung dem vorherrschenden Typ entgegenzustellen. Das läuft letztlich auf eine Konzeption hinaus, die die Frage nach dem »Sinn des Wirtschaftens« anders beantwortet. Gegenüber dem Alptraum einer zunehmend zerrissenen Gesellschaft, deren führende Unternehmen zwar Exportweltmeister sind, in ihrer Weltmarktbesessenheit aber mehr und mehr Menschen in eine armselige und perspektivlose Existenz abdrängen und die natürlichen Grundlagen des Lebens zerstören, halten wir an der Vision einer solidarischen Gesellschaft fest, in der Weltmarkt, Wettbewerb und Profit nicht fehlen, in der Wachstum, Marktanteile und privater Gewinn jedoch nicht der letzte Maßstab für wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Wohlstand sind. Die Eckpunkte eines solchen alternativen Entwicklungstyps zielen vielmehr auf Vollbeschäftigung, umweltverträgliche Reproduktion, Ausbau des Nicht-Markt-Sektors der Wirtschaft sowie Zusammenarbeit und Ausgleich in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen.

Die Umsetzung einer derartigen Vision ist zweifellos sehr schwierig und steht gegenwärtig nicht an. Sie hat mit mächtigen entgegenstehenden Interessen sowie mit objektiven Umstellungsschwierigkeiten zu kämpfen. Wir bestehen aber darauf, daß ein binnenorientierter, sozial- und umweltverträglicher Entwicklungstyp nicht nur dem gegenwärtig vorherrschenden überlegen, sondern auch in sich weniger widersprüchlich und grundsätzlich machbar ist. Es ist gerade in der aktuellen Situation wichtig, die Schwierigkeiten, praktische Alternativen umzusetzen, nicht mit deren Unmöglichkeit zu verwechseln. Die ökonomischen Sachargumente für eine grundsätzliche wirt-

schaftspolitische Alternative werden nicht deshalb falsch, weil sie gegenwärtig keine politische Realisierungschance haben. In einer Situation, in der praktikable Einzelvorschläge oft nur zur Verlangsamung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rückschritts führen, halten wir es für unverzichtbar, die Vision des gesellschaftlichen Fortschritts nicht aufzugeben, sondern an ihr festzuhalten und ihre Eckpunkte deutlich zu machen.

2. Politik der Abwärtsspirale: Arbeitslosigkeit – Sozialabbau – Armut

Es scheint, als ende die Ära Kohl so, wie sie begonnen hat: 1994 geht als Jahr des bislang schärfsten Sozialabbaus in die Geschichte Deutschlands ein. Nach dem Willen der Bundesregierung soll es dabei aber nicht bleiben: Die 1993 beschlossenen Maßnahmen werden jedes der nächsten Jahre zu neuen historischen Rekordjahren des Sozialabbaus in Deutschland machen.

Hintergrund für diese Politik ist natürlich die anhaltende Massenarbeitslosigkeit. Sie hat sich in Westdeutschland während der letzten 20 Jahre schubweise aufgebaut: In jedem Konjunkturaufschwung blieb ein höherer Sockel zurück, der im folgenden Abschwung drastisch erhöht wurde. Während des langen Aufschwungs der achtziger Jahre betrug dieser Sockel fast zwei Millionen Arbeitslose, mittlerweile ist die Zahl wieder auf 2,5 Millionen gestiegen, in diesem Jahr wird sie die Drei-Millionen-Grenze überschreiten. Dazu kommen die Zugänge aus den neuen Bundesländern: 1,2 Millionen, die in diesem Jahr trotz eines Anstiegs der gesamtwirtschaftlichen und industriellen Produktion nicht weniger werden. Gut vier Millionen registrierte und zusätzlich mindestens zwei Millionen verdeckte und versteckte Arbeitslose (als »stille Reserve« oder als zeitweise

durch Arbeitsmarktpolitik absorbierte Personen) – 1994 fehlen in Deutschland sechs Millionen Arbeitsplätze.

Natürlich ist Massenerbeitslosigkeit teuer. Die Ausgaben zur Unterstützung der Betroffenen und für ihre Qualifikation und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sind mit steigender Arbeitslosigkeit gewachsen. Sie sind auch nicht rundweg erfolglos gewesen, haben nur nicht in ausreichendem Umfang gewirkt – unter anderem deshalb, weil aktive Arbeitsmarktpolitik nicht energisch und nicht kontinuierlich genug betrieben wurde. Schon in den letzten Jahren hat die Bundesregierung die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit immer wieder beschnitten. Jetzt hat sie endgültig die Weichen in die falsche Richtung gestellt. Unter dem Motto, die Kostenflut da zu bekämpfen, wo sie entsteht, vervielfacht sie nicht etwa ihre Bemühungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als Ursache des Ausgabenanstiegs. Sie baut statt dessen die Arbeitslosenunterstützung und Arbeitsförderung so stark ab wie nie zuvor. Von den im Jahre 1993 beschlossenen »Sparmaßnahmen« für die Zeit von 1994 bis 1996 in Höhe von annähernd 100 Mrd. DM betreffen über die Hälfte die Arbeitslosenversicherung und die aktive Arbeitsmarktpolitik, sowohl in Ost- und Westdeutschland. Die Kürzung des Arbeitslosengeldes wird die Tendenz zur Verarmung verstärken, die Kürzung des Unterhaltsgeldes auf das Niveau des Arbeitslosengeldes den Anreiz für eine beschäftigungsfördernde Weiterqualifikation bremsen, und die Verwandlung des Unterhaltsgeldes von einer Pflicht- in eine Kann-Leistung wird den tatsächlichen Umfang der Fortbildung und Umschulung drastisch einschränken. Immerhin hält die Bundesregierung dies für ihren größten Einsparposten, der von 1994 bis 1997 die öffentlichen Haushalte allein um 5,7 Mrd. DM entlasten wird. Ein solches Vorgehen ist nicht nur unsozial, sondern auch in höchstem Maße kontraproduktiv: Damit trägt die Politik zur Erosion des Qualifikationsniveaus deutscher ArbeitnehmerInnen bei, das in anderen Zusammenhängen als der wesentliche Vorteil des Wirtschaftsstandortes Deutschland gepriesen wird. Die radikale Kürzung der Mittel zur Arbeitsförde-

rung betrifft natürlich in besonderem Maße die Gruppen, die ohnehin mit Diskriminierungen und besonderen Problemen auf dem Arbeitsmarkt konfrontiert sind: Frauen, Ausländer, Ausländerinnen, Ungelernte und Behinderte. Das Stück gesellschaftlicher Reform durch Arbeitsmarktpolitik, das mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 begonnen und seit 1975 Schritt für Schritt eingeschränkt wurde, steht mittlerweile vor dem Ende.

Wenn Arbeitslosigkeit nicht mit aktiver Beschäftigungspolitik bekämpft, sondern der Anstieg der fiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit durch Sparpolitik und Sozialabbau gestoppt werden soll, ist nicht Verminderung der Arbeitslosigkeit, sondern ihre Steigerung die Folge. Für die Betroffenen führt dies auf kürzeren Wegen zu Armut und Perspektivlosigkeit. In Armut leben mittlerweile 10 vH der Bevölkerung in Deutschland – ein unbeschreiblicher Skandal für eines der ökonomisch stärksten Länder der Welt. Die Bezeichnung der Wirtschaftsordnung als »soziale« Marktwirtschaft wird zu einer offenen Verhöhnung von Millionen Menschen.

Armut von Arbeitslosen ist jedoch ansteckend: Sie erhöht den Aufwand der Städte und Gemeinden für Sozialhilfe, die zwar für die Begünstigten in der Regel kein menschenwürdiges Leben sichert, für die Gemeinden aber dennoch eine ständig steigende Belastung darstellt. Hierauf gibt es die doppelte Reaktion: Einerseits werden die Leistungen für die SozialhilfeempfängerInnen von Jahr zu Jahr mehr eingeschränkt und vorsorglich für die nächsten Jahre auf einen Zuwachs von maximal 2 vH beschränkt. Zum anderen erhöhen die Gemeinden ihre Gebühren und kürzen die öffentlichen Leistungen drastisch; damit untergraben sie den Sektor der öffentlichen Nicht-Markt-Versorgung, der ein wesentlicher Bestandteil materiellen Wohlstandes und gesellschaftlicher Stabilität ist.

Die Sozialleistungsquote, der Anteil aller Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, ist von 32,4 vH im Jahre 1980 durch den Sozialabbau der achtziger Jahre bis 1990 um 3 Prozentpunkte auf

29,3 vH gesunken. Die massiven Sozialtransfers in den ersten Jahren der deutschen Vereinigung haben sie im Jahre 1992 wieder auf das Niveau von Anfang der achtziger Jahre gesteigert. Jetzt zeigt sich, daß die offizielle Annahme, hohe Übertragungen an die neuen Bundesländer würden nur kurzfristig erforderlich sein, aufgrund der wirtschaftspolitischen Versäumnisse und Fehler falsch war. Die Reaktion besteht nicht darin, die falsche Politik zu korrigieren, sondern ihre Kosten durch weiteren Sozialabbau auf die Opfer eben dieser Politik abzuwälzen.

3. Zwei Wirtschaftskrisen im vereinigten Deutschland

Ohne einen energischen Kurswechsel der Wirtschaftspolitik wird die deutsche Wirtschaft vermutlich noch längere Zeit nicht aus der Krise herauskommen, wird die Zahl der Arbeitslosen weiter steigen. Auf einen belebenden internationalen Konjunkturzusammenhang kann sie sich jedenfalls nicht stützen. Zwar hat sich der kräftige Aufschwung in den USA während des vergangenen Jahres fortgesetzt: Mit 3 vH wuchs das Sozialprodukt so stark wie seit den sechziger Jahren nicht mehr. Allein im vergangenen Jahr wurden über eine Million zusätzlicher – allerdings teilweise ungeschützter und schlecht entlohnter – Arbeitsplätze geschaffen. Nordamerika war jedoch das einzige kapitalistische Zentrum mit einer positiven Entwicklung; da in diese Region aber weniger als 10 vH der deutschen Exporte gehen, ist nur mit einer geringen Sogwirkung durch den Aufschwung in den USA zu rechnen. In Japan hielt die Konjunkturschwäche an: Erstmals seit der ersten Hälfte der siebziger Jahre gab es kein Wachstum des Sozialproduktes. In Europa sank die Produktion auf breiter Front: Erstmals seit Mitte der siebziger Jahre ging das Sozialprodukt der heutigen 12 EU-Län-

der insgesamt – sowie in neun der zwölf Mitgliedsländer und in vier der sieben EFTA-Mitglieder – zurück. Die Arbeitslosigkeit in der EU erreichte mit 17 Millionen einen historischen Rekordstand. Eine bemerkenswerte Ausnahme von dieser allgemeinen Tendenz bildet England: Nachdem das Land das Europäische Währungssystem im September 1992 verlassen hatte, förderte die Zentralbank durch kräftige Zinssenkungen den wirtschaftlichen Aufschwung, der daraufhin im Jahre 1993 an Tempo und Intensität gewann. Als europäische Konjunkturlokomotive ist die englische Entwicklung aber nicht ausreichend. Um den wirtschaftlichen Aufschwung auf breiter Front voranzubringen, wäre eine koordinierte geld- und fiskalpolitische Aktion der Europäischen Gemeinschaft erforderlich.

Im vierten Jahr nach der Vereinigung steckt die deutsche Wirtschaft insgesamt in ihrer tiefsten Krise der Nachkriegszeit. Gleichzeitig befindet sie sich in einer zutiefst gespaltenen Situation.

Die wesentlichen Bestimmungsgründe der Krise in Westdeutschland sind konjunktureller Art: Der lange Aufschwung hatte in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zu einem Investitionsboom geführt. In der Folge stiegen nach einer gewissen Ausreifungszeit die gesamtwirtschaftlichen und industriellen Produktionskapazitäten so stark an, daß sie mit der verteilungsbedingt zurückgebliebenen Endnachfrage nicht mehr ausgelastet werden konnten. Die in diesem Mißverhältnis zwischen Kapazitätsaufbau und Kapazitätsauslastung angelegte Überproduktionskrise wurde 1991 und 1992 durch den plötzlichen Nachfrageboom aus Ostdeutschland hinausgeschoben und brach erst wirklich aus, als die Lieferungen nach Ostdeutschland auf hohem Niveau stagnierten und die gesamtdeutsche Verbrauchsnachfrage ab der 2. Hälfte 1992 zunächst sehr viel langsamer wuchs und 1993 real um 0,5 vH sank. Die Ausrüstungsinvestitionen, die 1990 noch um 13,2 vH und 1991 um 9,1 vH und damit in beiden Jahren stärker gewachsen waren als in irgendeinem Jahr der Dekade davor, brachen zusammen: Sie gingen 1992 um knapp

4 vH und 1993 um gut 15 vH zurück; dies war der größte Investitionseinbruch in der Geschichte der Bundesrepublik.

Einen ähnlich ausgeprägten unteren Wendepunkt mit einem anschließenden beschleunigten Wirtschaftswachstum wird es jedoch vermutlich nicht geben. Anders als in früheren Aufschwüngen kann die Bundesrepublik nämlich nicht mit einem kräftig ansteigenden Außenhandelsüberschuß rechnen. Ausfuhr und Einfuhr sind 1993 relativ stark gefallen, der Saldo ist weitgehend unverändert geblieben, und seine jüngste Steigerung hält sich in gesamtwirtschaftlich unbedeutenden Grenzen. Auch in den nächsten Jahren wird er – u.a. aufgrund der starken Aufwertung der DM – vermutlich nur maßvoll wachsen. Unter diesen Umständen kommt es in besonderem Maße auf die beiden inländischen Bestandteile der gesamtwirtschaftlichen Endnachfrage an, den privaten und den staatlichen Verbrauch. Für beide wurden die Weichen jedoch nicht auf Ankurbelung, sondern auf Behinderung des Aufschwungs gestellt. Die rigide Beschränkung der Staatsausgaben wirkt – ganz abgesehen von ihren unsozialen Wirkungen – gesamtwirtschaftlich ebenso kontraproduktiv wie die Absicht der Unternehmerverbände, die Löhne drastisch zu senken. Wenn diese beiden Weichenstellungen nicht bald und kräftig korrigiert werden, wird die tiefe konjunkturelle Rezession in eine länger anhaltende Depression übergehen. Wegen des großen Gewichtes der westdeutschen Wirtschaft hätte dies im übrigen sehr negative und krisenverstärkende Wirkungen für die gesamte europäische Wirtschaft. Insbesondere aber würde es den ohnehin schon sehr scharfen Verteilungskampf zwischen West- und Ostdeutschland weiter anheizen und die Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft in noch weitere Ferne rücken.

Sicherlich gibt es in der westdeutschen Wirtschaftskrise auch strukturelle Einflüsse wie die Niedriglohnkonkurrenz aus Osteuropa. Jedoch würde die Anpassung im Sinne neuer Produkte und technologischer Innovationen durch eine Änderung der konjunkturellen Entwicklung erleichtert.

Ostdeutschland befindet sich nicht in einer konjunkturellen, sondern in der bekannten Transformations- und Deindustrialisierungskrise. Deren Ursachen liegen in erster Linie in der unverantwortlichen Politik der vergangenen Jahre, durch die die rückständige ostdeutsche Wirtschaft abrupt und schutzlos der westdeutschen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt wurde und Entwicklungschancen – auch durch Sanierung und Umbau – vergeben wurden. Der Schaden, den ideologische Rechthaberei und marktwirtschaftlicher Fundamentalismus in der Praxis anrichten, läßt sich an den Industriebranchen Ostdeutschlands besichtigen.

Die Bundesregierung weist jedoch darauf hin, daß 1993 in den neuen Bundesländern die gesamtwirtschaftliche Produktion um gut 6 vH und die Industrieproduktion um 10 vH gestiegen ist. Der versprochene Aufschwung, der Ostdeutschland in blühende Landschaften verwandeln werde, habe nun – zwar mit einiger Verspätung – endlich begonnen. Derartiges Gerede zeugt von Ignoranz und Zynismus. Tatsache ist, daß seit 1989 zwei Drittel der ostdeutschen Industrie zerstört worden sind und vier Fünftel der dort Beschäftigten ihren Arbeitsplatz verloren haben. Vier Jahre nach der Vereinigung sind selbst die traditionell hochentwickelten und entwicklungsfähigen ostdeutschen Industrieregionen und -sektoren, z.B. im sächsischen Maschinenbau, weitgehend verschwunden. Es droht die Gefahr der Entstehung neuer Notstandsgebiete, da sich nicht einmal genügend »verlängerte Werkbänke« westdeutscher Unternehmen hier ansiedeln. Diese haben es vielmehr vielfach vorgezogen, ostdeutsche Unternehmen aufzukaufen, zu zerlegen, profitable Teile nach Westdeutschland zu verlagern und den Rest zu schließen. Daß sie von der Treuhandanstalt des Bundes hieran nicht wirksam gehindert wurden, gehört zu den großen Unverantwortlichkeiten der deutschen Wirtschaftspolitik seit der Vereinigung. Der industrielle Kahlschlag zeigt sich an folgenden Daten: 1993 gab es in Westdeutschland 106 Industriebeschäftigte auf 1000 Einwohner, in Ostdeutschland noch ganze 47. Bei einem Bevölkerungsanteil von

20 vH werden heute in den neuen Bundesländern 4 vH der gesamtdeutschen Industrieproduktion erzeugt. Der einst auch im Westen wettbewerbsfähige Maschinenbau erreichte 1993 gerade noch 3,5 vH des deutschen Maschinenbaus insgesamt. Dies hat nichts mit schöpferischer Zerstörung zu tun, dies ist zerstörerische Zerstörung.

Charakteristisch ist auch die Situation beim Export nach Osteuropa. Zwar sind die dortigen Märkte aufgrund des allgemeinen ökonomischen Zusammenbruchs – vor allem in der ehemaligen GUS – stark geschrumpft. Zugleich aber hat die deutsche Wirtschaftspolitik es versäumt, sich auf diesen Märkten zu engagieren. Daher hat sich der deutsche Anteil an den Importen Osteuropas seit 1989 auf etwa die Hälfte vermindert. Schließlich ist Ostdeutschland aus seinen traditionellen Außenhandelsbeziehungen mit Osteuropa durch westdeutsche Konkurrenten verdrängt worden: 1989 exportierte die DDR mehr Güter nach Osteuropa als die BRD, ihr Anteil am (damals fiktiven) gesamtdeutschen Ostexport lag bei 54 vH. Schon 1992 war er auf 19 vH zurückgegangen, und 1993 dürfte er weiter gesunken sein.

Die jüngsten positiven Wachstumsraten der gesamtwirtschaftlichen Leistung und Industrieproduktion beziehen sich also auf eine in den ersten Jahren nach der Vereinigung weitgehend zerstörte Basis. Nach wie vor stammt nur etwa die Hälfte der Güter und Dienstleistungen, die in Ostdeutschland nachgefragt werden, aus ostdeutscher Produktion, die andere Hälfte besteht aus Importen, die zum großen Teil mit öffentlichen Transfers finanziert werden. Die wenigen positiven Entwicklungen finden hauptsächlich in Bereichen statt, in denen ein enger regionaler Zusammenhang zwischen Produktion und Verbrauch besteht. Die Etablierung derartiger regionaler Kreislaufzusammenhänge ist zu begrüßen und zu fördern. Darüber hinaus ist aber auch die Erweiterung der Produktpalette im Sinne größerer internationaler Arbeitsteilung und des Aufbaus einer Exportbasis erforderlich. Auf jeden Fall wird die Konsolidierung und Sanierung der ost-

deutschen Industrie, auch wenn sie in den nächsten Jahren richtig angegangen würde, unvergleichlich schwieriger sein und länger dauern, als wenn von Anfang an eine entschlossene Industrie- und Strukturpolitik betrieben worden wäre. Sie wird auch jetzt auf jeden Fall nicht ohne intensive und langfristige staatliche Steuerung und Unterstützung erfolgen können. Hierzu gibt es aber – trotz der offensichtlichen katastrophalen Fehlentscheidungen und ruinösen Wirtschaftspolitik und trotz vereinzelter halberziger Einzelkorrekturen – von Seiten der Bundesregierung keine glaubwürdigen Ansätze. Unter diesen Bedingungen wird die ostdeutsche Wirtschaft sich nicht entwickeln und auf eine eigene tragfähige Grundlage stellen können. Die Transfers aus dem Westen werden daher noch über viele Jahre geleistet werden müssen. Da sie nunmehr im Unterschied zu den ersten Jahren nach der Vereinigung zunehmend durch den Abbau anderer Staatsausgaben, vor allem der Sozialausgaben finanziert werden sollen, wird dies negativ auf die westdeutsche Wirtschaft zurückwirken, die gesellschaftliche Spaltung weiter vertiefen und die bereits vorhandene gegenseitige Aggressivität zwischen Ost- und Westdeutschland weiter anheizen.

4. Die Standortdiskussion: falsche Behauptungen, falsche Konzepte

Bundesregierung und Unternehmerverbände stellen ihre Angriffe auf die Beschäftigung und den Lebensstandard der Lohn- und Gehaltsabhängigen und die EmpfängerInnen von Sozialleistungen unter das Motto der Standortsicherung. Sie behaupten, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft werde durch zu hohe Löhne, zu geringe Arbeitszeiten, zu hohe Belastungen der Unternehmen mit Sozialabgaben und Steuern sowie durch übermäßige Staatsausgaben und öffentli-

che Schulden bedroht. Um in der internationalen Konkurrenz auf den Weltmärkten mithalten zu können, müsse die deutsche Wirtschaft von inländischen Kosten entlastet, müßten die von Lohn-, Gehalts- und Sozialeinkommen Abhängigen mehr Leistungs- und Opferbereitschaft zeigen. Als Belege für die drohenden Gefahren werden u.a. die Entwicklung der Handelsbilanz, die Lohnstückkosten, Lohnnebenkosten, Arbeits- und Betriebszeiten, Staatsquoten, Abgabenquoten und die öffentliche Verschuldung angeführt.

Derartige Behauptungen sind zum einen teils methodisch unsinnig, teils unzutreffend. Zum anderen sind sie Ausdruck einer Weltmarkt- und Wachstumsfixierung, die selbst voller Widersprüche steckt und eine sozial wie ökologisch verträgliche wirtschaftliche Entwicklung verhindert. In beiden Fällen dienen sie der Stimmungsmache gegen die Gewerkschaften und die einkommensschwachen Gruppen der Gesellschaft.

1. Methodisch unzulässig ist es, in der Diskussion über die Belastungen der Unternehmen neben den Lohnstückkosten die Sozialabgaben und sonstigen Lohnnebenkosten sowie die Länge der Arbeitszeiten zusätzlich anzuführen. Einerseits sind nämlich in dem statistischen Standardbegriff der »Einkommen aus unselbständiger Arbeit« bereits alle Lohnnebenkosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung enthalten. Andererseits wird im Konzept der Lohnstückkosten die Lohnsumme pro Beschäftigten zum Produktionsergebnis pro Erwerbstätigen (also zur Erwerbstätigenproduktivität) in Beziehung gesetzt. In letzterer ist die Länge der Arbeitszeit jedoch enthalten (sie sinkt, wenn die Arbeitszeit verkürzt wird). Sie kann daher nicht neben den Lohnstückkosten ein zweitesmal in Ansatz gebracht werden. Wo dies dennoch geschieht, handelt es sich um Versuche der Fehlinformation einer wirtschaftlich ungeschulten Öffentlichkeit.

2. Methodisch unzulässig ist es ferner, in den Lohnstückkosten eine nominale Größe (Löhne und Gehälter) mit einer Realgröße (Produktionsergebnis zu konstanten Preisen) zu ver-

gleichen. Um die Belastungen der Unternehmen durch Lohnkosten zu ermitteln, müssen vielmehr die Zahlungen für Löhne pro Produkteinheit mit den Verkaufserlösen pro Produkteinheit verglichen werden, in die natürlich die Preissteigerungen eingehen. Wenn bei unveränderten Produktionsmengen die Löhne um die Rate der Produktivitätssteigerung und der Preissteigerung steigen, bleibt die Belastung der Produktion mit Lohnkosten unverändert. Wird die Preissteigerung aus der Berechnung der Lohnstückkosten ausgeklammert, entsteht jedoch der Eindruck, die Lohnkostenbelastung sei gestiegen. Die Forderung, erstens Preissteigerungen bei der Berechnung der Lohnkostenbelastung unberücksichtigt zu lassen und zweitens die Lohnstückkosten nicht zu steigern, läuft darauf hinaus, die Lohnquote um die Rate der Preissteigerungen zu senken. Durch hohe Marktmacht verursachte Preissteigerungen sollen so, dieser Argumentation folgend, durch die Lohn- und GehaltsempfängerInnen finanziert werden. Das in der öffentlichen Diskussion verwendete Lohnstückkostenkonzept wäre nur bei unverändertem Preisniveau zutreffend. Davon aber geht nicht einmal die Deutsche Bundesbank aus, die von einer (nicht konjunkturell verursachten) »unvermeidlichen Inflationsrate« in Höhe von 2 vH spricht.

3. Unzutreffend ist die Behauptung, die Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft werde durch zu hohe Löhne bedroht. Seit Beginn der achtziger Jahre sind die realen Lohnstückkosten in Deutschland stärker gefallen, die nominalen weniger gestiegen als in den anderen Ländern der OECD. Der überdurchschnittliche Anstieg in den letzten beiden Jahren ist in erster Linie darauf zurückzuführen, daß der konjunkturelle Abschwung in Deutschland einigungsbedingt später einsetzte. Da ein konjunktureller Abschwung aber immer – wegen der sinkenden Produktivität – mit steigenden Lohnstückkosten verbunden ist, mußten die »zu spät« kommenden deutschen Werte aus dem Rahmen fallen. Eine Verschlechterung der deutschen Lohnkostenposition über einen längeren Zeitraum läßt sich hiermit jedoch nicht belegen. Die in-

ternational insgesamt überdurchschnittlich günstige Position hat vielmehr nach wie vor Bestand.

4. Das gleiche gilt für die im internationalen Vergleich angeblich zu hohen Staatsausgaben und Defizite der öffentlichen Hand. Trotz der außerordentlich großen Beanspruchungen der öffentlichen Finanzen aufgrund der deutschen Einigung liegt Deutschland bei beiden Größen international auf den hinteren Rängen. Denn die hohen Transfers nach Ostdeutschland sind zum Teil aus der Streichung anderer Staatsausgaben finanziert worden. Der hierin zum Ausdruck kommende rigide Spar- und Hochzinskurs der Bundesregierung und der Bundesbank hat im übrigen schädliche ökonomische Wirkungen für die deutsche und europäische Konjunktur gehabt. Der Anteil der Staatsausgaben, der für Zinszahlungen verwendet werden muß, ist nach Angaben der OECD mit rund 6 vH genauso hoch wie in den USA und den meisten europäischen Ländern und deutlich niedriger als in Japan (10 vH). Bei einem internationalen Vergleich fällt darüber hinaus auf, daß weder die Höhe der Staatsquote noch die der Staatsschulden oder der Neuverschuldung und auch nicht die Belastung mit Zinsen einen Zusammenhang mit der ökonomischen Entwicklung erkennen lassen. Das hohe Defizit der USA hat beispielsweise den Aufschwung nicht behindert, das niedrige Japans die Krise nicht verhindert.

5. Unzutreffend ist ferner die Behauptung, der deutsche Außenhandel werde durch die innerdeutsche Kostenbelastung beeinträchtigt. Der zeitweise – mittlerweile allerdings schon wieder gestoppte – Rückgang der Außenhandelsüberschüsse ist vielmehr durch drei Faktoren bedingt, die mit Kosten nichts zu tun haben. Erstens: Da der Export in erster Linie durch die wirtschaftliche Dynamik der Importländer bestimmt wird und diese sich 1991 und 1992 durchweg in einer Rezession befanden, kam es zu einer Abschwächung der Exportnachfrage insbesondere bei Investitionsgütern in Deutschland. Zweitens führte der Nachfrageboom aus Ostdeutschland zu einer enormen Importsteigerung in Westdeutschland. Auch das schlug

sich in einer Verringerung des Außenhandelsüberschusses nieder. Soweit drittens die Ausfuhr preisabhängig ist, wurde sie in den letzten beiden Jahren nicht durch kostenbedingt hohe Ausfuhrpreise deutscher Exporteure, sondern durch die Aufwertung der DM beeinträchtigt. Diese hat die deutschen Waren für die Importeure im Ausland relativ stark verteuert. 1993 lag der reale Außenwert der DM – in dem unterschiedliche Preissteigerungsraten und Wechselkursveränderungen berücksichtigt werden – um 7,6 vH höher als zwei Jahre vorher. Während in den achtziger Jahren die niedrigeren Preissteigerungen in Deutschland gegenüber den importierenden Ländern die nominalen Aufwertungen durchweg überkompensierten und dies zu einem enormen Exportschub für Deutschland (zu Lasten anderer Länder) führte, war dies ab 1991 nicht mehr der Fall. (Im übrigen soll darauf hingewiesen werden, daß die Aufwertung der DM gemeinhin als Zeichen der starken Weltmarktposition der DM gedeutet wird, die sich ihrerseits auf die überdurchschnittlich gute Lage und Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gründet. Wenn jetzt der gleiche Sachverhalt als Zeichen internationaler Schwäche ausgegeben wird, zeugt das von Beliebigkeit im Umgang mit Tatsachen, Zusammenhängen und Theorien.)

6. Trotz der zeitweisen – und nicht kostenbedingten – Verlangsamung der deutschen Ausfuhr und trotz Leistungsbilanzdefiziten während der letzten drei Jahre kann auch rein empirisch von einer Gefährdung oder Schwäche der deutschen Weltmarktposition nicht die Rede sein. Seit 1986 war Deutschland viermal der größte Exporteur der Welt, die anderen viermal stand die deutsche Wirtschaft hinter den USA an Platz zwei, weit vor Japan und dem Rest der Welt. 18 vH der Exporte der OECD-Länder, auf die gut zwei Drittel des Welthandels entfallen, kommen aus Deutschland. Bei Chemikalien, Autos und Maschinen sind es jeweils über ein Fünftel. Nach wie vor zeichnet sich die deutsche Ausfuhr durch ein international einzigartig breites Sortiment technologieintensiver Produkte aus. Auch

in einigen Bereichen der Spitzentechnologie – z.B. der Telekommunikation und der Werkstofftechnologie – gehören deutsche Unternehmen zur Führungsgruppe der Welt, in anderen allerdings nicht. Mittlerweile steigt auch der deutsche Außenhandelsüberschuß wieder. Die deutsche Weltmarktposition, die in den achtziger Jahren erheblich verstärkt wurde, lag 1992 nach wie vor auf einem gegenüber dem Beginn der achtziger Jahre beträchtlich erhöhten Niveau.

Zwischenergebnis: Alle Behauptungen, aus denen in der Standortdiskussion Forderungen nach Lohnsenkungen, Verlängerung der Arbeitszeiten, Senkung von Staatsausgaben und Unternehmenssteuern abgeleitet werden, sind also entweder methodisch unzulässig oder schlicht falsch. Die starke deutsche Position auf dem Weltmarkt wird durch die Einkommen der Beschäftigten und die Ansprüche der öffentlichen Hand nicht beeinträchtigt.

7. Daß die deutsche Weltmarktposition dennoch nicht ohne Risiken ist, folgt nicht aus der inneren Kostenbelastung, sondern aus den Mechanismen der internationalen Konkurrenz. Eine Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, die diese Konkurrenz einerseits hemmungslos betreibt und sich ihr andererseits ausliefert, ist immer bedroht. Das ist der Kern der Widersprüche eines weltmarktorientierten Typus kapitalistischer Entwicklung. Er richtet sich darauf, die Nachfrage- und Akkumulationsprobleme, die sich aus der Profitorientierung im Rahmen einer »geschlossenen« nationalen Wirtschaft ergeben, durch Expansion ins Ausland zu lösen. Die Tatsache, daß diese Strategie von den führenden Unternehmen aller kapitalistischen Länder betrieben wird, macht erstens die Dynamik der kapitalistischen Internationalisierung aus, konstituiert zweitens den kapitalistischen Weltmarkt, auf dem drittens die internationale Konkurrenz eine besondere Schärfe gewinnt. Im Unterschied zur Konkurrenz im nationalen Rahmen sind die Nationalstaaten und ihre Regierungen in der internationalen Konkurrenz nämlich nicht die Instanz für die Überwachung der Spielregeln, sondern

Partei an der Seite »ihrer« Unternehmen im Kampf um Weltmarkanteile, bei dem es zwar Spielregeln, aber keine wirksame Instanz für ihre Überwachung und Durchsetzung gibt. Nationalstaatliche Politik richtet sich unter diesen Bedingungen in erster Linie darauf, die »eigenen« Unternehmen für die Weltmarktkonkurrenz zu stärken, d.h. international wettbewerbsfähig zu machen. Auf diesen Zweck wird die Forschungs- und Entwicklungspolitik, die Außenhandelsstrategie, aber auch die Sozial- und Umweltpolitik ausgerichtet. Produktivkraftentwicklung wird zur Modernisierung für den Weltmarkt. Ebenso gibt es Sozialabbau für den Weltmarkt, Zurückhaltung beim Umweltschutz aus Rücksicht auf den Weltmarkt usw.

Die theoretischen Widersprüche einer von allen großen Konzernen und Ländern betriebenen weltmarktorientierten Wachstumsstrategie führen zu enormen praktischen Kosten und Schäden: Erfolg auf dem Weltmarkt und Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit werden zur Richtschnur und zum Selbstzweck der Wirtschaftspolitik. Die Forderung, Wirtschaft und Wirtschaftspolitik sollten der bestmöglichen Befriedigung der materiellen Bedürfnisse der Menschen dienen, sinnvolle Beschäftigung für alle bieten und durch schonenden Umgang mit Natur und Umwelt eine dauerhafte Entwicklung gewährleisten, tritt hinter dem Ziel des Weltmarkterfolges zurück. Die Prioritäten werden vertauscht, das Zweck-Mittel-Verhältnis wird umgedreht; Weltmarktorientierung und Wettlauf-Psychosen erlangen eine gefährliche Eigendynamik: Der Weltmarkt ist in diesem Entwicklungstyp nicht (untergeordnetes) Instrument, das eingesetzt wird, um Vollbeschäftigung, sozialen Wohlstand und eine ökologisch tragfähige Entwicklung zu erreichen; Beschäftigungs-, Sozial- und Umweltpolitik werden vielmehr zu Instrumenten, durch die (d.h. durch deren weitgehende Zurücknahme) Positionsgewinne auf dem Weltmarkt erzielt werden sollen. Die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit wird dabei in der Regel als unabweisbarer Imperativ ausgegeben, der sich aus den schicksalhaften Sachzwängen

des Weltmarktes ergibt. In Wirklichkeit handelt es sich um eine Entwicklungsoption, die den jeweiligen stärksten nationalen Interessengruppen und den international stärksten Ländern dient – und insofern natürlich mit großer Durchsetzungskraft ausgestattet, aber keineswegs die einzig mögliche Option ist.

5. Ein anderer Entwicklungstyp: Politik für Vollbeschäftigung, ökologischen Umbau und internationalen Ausgleich

Eine Alternative zu dem theoretisch widersprüchlichen und praktisch inhumanen Entwicklungstyp der weltmarktorientierten Expansion basiert auf einer anderen Rangordnung der Prioritäten und auf einem anderen Verhältnis zwischen Zielen und Mitteln: Die Ziele werden durch die Eckpunkte Vollbeschäftigung, bestmögliche Versorgung aller mit materiellen Gütern und Dienstleistungen, Erhaltung der natürlichen Umwelt und friedlicher internationaler Austausch bestimmt. Theoretisch unsinnig und praktisch vielfach gescheitert sind alle Versuche, diese Vielfalt der Ziele durch einen einzigen Mechanismus, die freie Konkurrenz auf den Märkten, erreichen zu wollen. Auf die unterschiedlichen Ziele ist vielmehr eine Vielzahl an Instrumenten auszurichten, deren Effizienz immer wieder daran zu überprüfen ist, wie die Zielvorgabe erreicht wird. Zu diesen Instrumenten gehören nationale und internationale Märkte, gesetzliche Rahmenbedingungen und Einzelschriften, staatlicher Zugriff auf das Sozialprodukt, privates, genossenschaftliches und staatliches Eigentum, direkte staatliche Wirtschaftstätigkeit u.v.m. Nationaler und internationaler Wettbewerb spielen eine wichtige Rolle bei der Lenkung der Produktionsfaktoren, für die Effizienzsteigerung der Produktion sowie die Verteilung der Produktionsergebnisse. Sie sind jedoch nicht quasi na-

turgesetzliche oberste Organisationsprinzipien für eine zielrechte Wirtschaft. Für die Entscheidung über die Angemessenheit wirtschaftlicher Eigentums-, Organisations- und Eingriffsformen gibt es in einer Demokratie nach wie vor keine höhere und besser geeignete Instanz als öffentliche Diskussionen sowie Willensbildung und Entscheidungen im parlamentarischen Prozeß.

Auf dieser Grundlage schlagen wir vier Eckpunkte für eine alternative Wirtschaftspolitik vor, die weder auf nationale noch auf internationale Konkurrenz verzichtet, aber beide in den Rahmen eines primär binnenwirtschaftlich ausgerichteten, nämlich beschäftigungs-, umwelt- und sozialorientierten Entwicklungstyps einbindet. Diese Eckpunkte, die auch im Hintergrund konkreter Einzelschlüsse einer alternativen Wirtschaftspolitik stehen, sind:

- eine Politik zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, als Schritte dazu wirksame Maßnahmen zur Verminderung der Massenarbeitslosigkeit;
- eine Politik des ökologischen Umbaus, als erste konkrete Schritte hierzu Maßnahmen zur Verminderung des Autoverkehrs und zum Umbau des Verkehrssystems;
- eine Politik der Erhaltung und des Ausbaus öffentlicher, nicht marktvermittelter Leistungen für die Allgemeinheit, als Schritte hierzu die Rücknahme der Kürzungen bei den Sozialausgaben sowie die Einführung der Pflegeversicherung;
- eine Politik des internationalen wirtschaftlichen Ausgleichs, als Schritte hierzu eine engere Kooperation mit den osteuropäischen Ländern.

Hierbei handelt es sich nicht allein um konzeptionelle Fragen. Denn die Eckpunkte des vorherrschenden wachstumsorientierten, ressourcenintensiven und ungerechten Entwicklungsmusters der gegenwärtigen Wirtschaft sind nicht das Ergebnis theoretischer Irrtümer, sondern wirtschaftlicher und politischer Interessen und Machtverhältnisse. Diese erstrecken sich auch auf große Teile der Medien und Wissenschaft und bewirken

dort u.a., daß interessengesteuerte Entwicklung als naturgesetzlicher Sachzwang erscheint, zu dem es keine Alternative gibt. Demgegenüber wollen wir hier erneut darauf aufmerksam machen, daß es solche Alternativen durchaus gibt und daß sie den Bedürfnissen und Interessen der meisten Menschen besser entsprechen als die vorherrschende Art des Wirtschaftens. Die Wissenschaft kann diese Alternativen aufzeigen, durchsetzen muß sie die Gesellschaft. Angesichts des europäischen Binnenmarktes ist eine Politik in Richtung auf einen anderen Entwicklungstyp der Wirtschaft um so wirksamer, je enger sie zwischen den Mitgliedern der Europäischen Union koordiniert wird.

5.1 Schritte zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung: Verminderung der Massenarbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung

Der erste Eckpunkt einer alternativen Wirtschaftsstrategie ist eine Politik zur schrittweisen Wiederherstellung der Vollbeschäftigung; denn die seit zwei Jahrzehnten hohe und im Trend steigende Massenarbeitslosigkeit untergräbt die wirtschaftlichen und sozialen Zukunftsperspektiven und jede gesellschaftliche Stabilität. Ökonomisch führt sie zu einer Spiralbewegung nach unten: Sie zerstört mit wachsender Dauer die Qualifikation eines zunehmenden Teils der gesellschaftlichen Arbeitskraft und damit den wichtigsten Produktionsfaktor jeder Wirtschaft. Durch Arbeitslosigkeit sinkende Einkommen und steigende Armut schränken gleichzeitig die kaufkräftige Nachfrage ein. Mit der wirtschaftlichen Perspektive geht der gesellschaftliche Zusammenhang verloren. Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit mit dem Ziel der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung ist daher zentraler Orientierungspunkt für eine alternative Wirtschaftspolitik.

Hierzu gibt es verschiedene Instrumente, von denen keines Exklusivität beanspruchen kann – und von denen angesichts

der historischen Rekordhöhe der Arbeitslosigkeit keines allein zum Ziel führt. Sie sollten daher alle aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Dazu kann auch ein Wirtschaftswachstum gehören, das über die Steigerung der Produktivität hinausgeht und daher (bei gleicher Arbeitszeit) Arbeitsplätze schafft. Allerdings ist für öffentliche Beschäftigungsprogramme und die Förderung privater Investitionen Voraussetzung, daß sie die ökologischen Probleme nicht verschärfen, sondern möglichst einen Beitrag zu ihrer Milderung leisten. Felder, in denen dies der Fall ist – von der ökologischen Altlastensanierung über die dezentrale Energieversorgung bis zur Ausweitung des städtischen Kulturangebots – haben wir in verschiedenen Memoranden immer wieder benannt und teilweise ausführlich erörtert.

Als besonders wirksamen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit fordern wir schnelle und umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen. Die Erfahrungen mit den – in ihrem Umfang durchaus begrenzten – Arbeitszeitverkürzungen in den achtziger Jahren sind positiv, aus den damaligen Fehlern kann gelernt werden. Fast die Hälfte der Vollzeitarbeitsverhältnisse, die in der Wachstumsphase der achtziger Jahre neu geschaffen wurden, sind auf die Verkürzung der Arbeitszeit zurückzuführen. Die Erfahrungen zeigen ferner zweierlei: Erstens waren die positiven Wirkungen da am größten, wo die Arbeitszeitverkürzung in größeren Schritten eingeführt wurde und nicht einfach durch kontinuierliche Produktivitätsfortschritte schleichend absorbiert werden konnte. Zweitens sind die Bedürfnisse der individuellen Gestaltung der Arbeitszeit sehr verschieden und lassen sich nicht in ein enges Schema zwängen. Daher sollte innerhalb eines tarifvertraglich gesicherten Rahmens breiter Raum für die individuelle Ausgestaltung von Arbeitszeitverkürzungen gelassen werden. Dabei spielt Teilzeitarbeit mit Sicherheit eine wichtige Rolle. Sie wird allerdings nur dann akzeptabel und attraktiv, wenn sie freiwillig ist und vollen Sozialversicherungsschutz genießt. Als konkrete Orientierung für eine beschäftigungspolitisch wirksame Arbeitszeitverkürzung schlagen wir daher folgenden Rahmen vor:

1. Die wöchentliche Arbeitszeit wird durch tarifvertragliche Abmachungen in einem oder höchstens zwei Schritten um 20 vH gekürzt; bei einer bisherigen wöchentlichen Arbeitszeit von 37 Stunden auf 30,6 Stunden, bei bislang 36 (35) Stunden auf dann 28,8 (28,0) Stunden. Wenn eine solche Kürzung nur zur Hälfte in Vollzeitarbeitsplätze umgesetzt würde, könnten hierdurch relativ schnell 2,5 Millionen Arbeitsplätze gesichert bzw. neu geschaffen werden. Hierbei sollten verschiedene Formen gewählt werden können, in denen die Arbeitszeitverkürzung konkret gestaltet wird.

2. Gleichzeitig werden gesetzliche Maßnahmen zur vollen sozialen Absicherung von Teilzeitarbeit ergriffen. Auch steuerlich könnte Teilzeitarbeit, etwa durch Einführung eines niedrigeren Steuertarifs, gefördert werden. Wenn hierdurch ein Drittel der durch die generelle Arbeitszeitverkürzung um 20 vH gesicherten bzw. neu geschaffenen Vollzeitarbeitsplätze in Teilzeitarbeitsplätze umgewandelt würden, stiege die Gesamtzahl auf 3,3 Millionen.

3. In der entscheidenden Frage des Lohnausgleichs ist ein Kompromiß vertretbar, der einerseits die Gesamteinkommen der unteren Einkommensklassen und die regulären monatlichen Einkommen der mittleren Gruppen von EinkommensbezieherInnen real aufrechterhält, andererseits einen gewissen Ausgleich für die Kostenbelastungen gewährleistet, die durch die umfangreichen Arbeitszeitverkürzungen entstehen – natürlich nur, wenn diese beschäftigungswirksam umgesetzt werden. Andernfalls entstehen ja auch keine neuen Kosten. Auf jeden Fall ist daran zu erinnern, daß Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich nicht nur die Einkommensarmut in Deutschland dramatisch steigern, sondern auch zu einem weiteren Einbruch der gesamtwirtschaftlichen Verbrauchsnachfrage führen würden. Arbeitszeitverkürzung kann ihren volkswirtschaftlichen Zweck der Sicherung vorhandener und der Schaffung neuer Arbeitsplätze aus kreislauftheoretischen Gründen nicht ohne irgendeine Art des Lohnausgleichs erfüllen, und ihre posi-

tiven volkswirtschaftlichen Rückwirkungen sind um so höher, je höher der Lohnausgleich ist. Dies schafft auch betriebswirtschaftliche Vorteile: In der aktuellen Situation stark unterausgelasteter Produktionskapazitäten führt durch höhere Löhne steigende Nachfrage zu einer besseren Auslastung, und das wiederum bewirkt Stückkostenentlastungen, durch die die Lohnkostensteigerungen eines Lohnausgleichs zumindest zu einem erheblichen Teil ausgeglichen werden. Volkswirtschaftlich sinnvoll und sozial geboten ist es zumindest, einen vollen Lohnausgleich für die unteren Einkommensgruppen vorzusehen, die den größten Teil ihres Einkommens für den privaten Verbrauch ausgeben müssen. Für die BezieherInnen mittlerer Einkommen sollten Verminderungen der regulären monatlichen Einkommen vermieden werden; für die BezieherInnen hoher Einkommen sollten sie geringer ausfallen als der Freizeitgewinn durch Arbeitszeitverkürzungen. Im übrigen sollte ein Verzicht auf vollen Lohnausgleich bei Arbeitszeitverkürzungen als eine Art außergewöhnliche Notmaßnahme mit negativen sozialen und problematischen volkswirtschaftlichen Folgen verstanden und daher zeitlich (z.B. auf zwei Jahre) und sachlich befristet werden: Wenn die Lage der Unternehmen sich im Aufschwung bessert – was leicht an dem Überschreiten einer bestimmten Schwelle (z.B. 5 vH) der Umsatzsteigerung gemessen werden kann –, ist die Grundlage für jeden Lohnverzicht entfallen.

5.2 Schritte zur Umweltverträglichkeit: Umbau des Verkehrssektors

Der zweite Eckpunkt für eine alternative Wirtschaftsstrategie ist der ökologische Umbau der Wirtschaft. Selbst die noch mögliche Sanierung beschädigter Umwelt sowie die Verhinderung und zumindest Eindämmung neuer Umweltzerstörungen erfordern, daß eine Vielzahl von Instrumenten eingesetzt wird. Dazu gehören individuelles Umdenken und Verhaltensänderungen

etwa bei der Sortierung von Hausmüll ebenso wie die ökologisch verträgliche Umgestaltung von Produktionsabläufen und Produktionsapparaten. Es gibt einige Sektoren der modernen wachstums- und weltmarktfixierten Industriegesellschaften, deren aktuelle Organisation in besonderer Weise umweltzerstörend ist: die düngemittel- und pestizidverwendende Landwirtschaft, die großflächige zentralisierte Energieversorgung sowie der automobilfixierte Verkehr. In diesem Memorandum greifen wir unsere Überlegungen zum ökologischen Umbau des Verkehrssektors wieder auf und führen sie ein Stück weiter.

In Deutschland stammten 1990 jeweils gut 70 vH der Emission von Kohlenmonoxid (CO) und Stickoxyd (NO), gut ein Fünftel des Staubs und knapp ein Fünftel des gesamten Schwefeldioxid (SO₂)-Ausstoßes aus dem Verkehrssystem; daran war der Straßenverkehr zu vier Fünfteln beteiligt. 1984 waren 50 vH des Waldbestandes in Deutschland krank, 1990 war der Anteil auf 70 vH gestiegen. Die Gefährdungen, Beeinträchtigungen und Schäden der Gesundheit durch Schadstoffemission, Lärm, verkehrsbedingt kontaminierte Lebensmittel nehmen zu.

Bei dem notwendigen ökologischen Umbau des Verkehrssektors gibt es eine Reihe von Sofortmaßnahmen zur Verminderung der schlimmsten Belastungen durch den Autoverkehr über höhere Preise sowie Abgaben und/oder niedrigere Grenzwerte. Das Leitbild für eine alternative Verkehrspolitik aber richtet sich auf die Erhöhung von Transportwiderständen und stärkere Regionalorientierung der wirtschaftlichen Prozesse. Dies bedeutet weder eine Einschränkung der persönlichen Mobilität noch die Beseitigung nationaler und internationaler Arbeitsteilung und Wettbewerbs. Es bedeutet aber den Ausbau alternativer Wege und Transportmöglichkeiten, die Vermeidung von Doppelwegen, Kapazitätsüberhängen und offensichtlich unsinnigen Transporten sowie die Reduzierung der Trennung von Wohn-, Einkaufs- und Arbeitsregionen.

Ein umweltverträglicher Umbau des Verkehrssektors ist nur dann durchführbar, wenn er Aufbau und Abbau zugleich um-

faßt: Abbau der einseitigen Ausrichtung auf den Individualverkehr mit dem PKW und den Güterverkehr mit dem LKW; Aufbau alternativer Infrastrukturen und individuell attraktiver Angebote für persönliche Mobilität und verkehrsvermeidende oder -vermindernde Lebensweise.

An möglichen und an bereits vorhandenen Instrumenten zur Einschränkung des Automobilverkehrs fehlt es nicht. Dazu gehören die Erhebung von Steuern und Abgaben auf die Fahrzeughaltung (Kfz-Steuer) und die Fahrleistung (Mineralölsteuer, Straßenbenutzungsgebühren, Pendlerabgabe für Unternehmen, Innenstadtzugangsabgabe). Wir schlagen in diesem Zusammenhang die jährliche Anhebung der Mineralölsteuer um 50 Pf pro Liter Benzin/Diesel über einen Zeitraum von 10 Jahren vor. Diese zeitliche Staffelung einer Maßnahme, die nach unserer Überzeugung im Endeffekt eine spürbare Einschränkung der Automobilnutzung und -haltung nach sich ziehen wird, schafft durch ihre verlässliche langfristige Berechenbarkeit Zeit für die Veränderung des Verkehrsangebotes und die Anpassung der Betroffenen.

Auch hoheitliche Auflagen, Verbote und Emissionsgrenzwerte (die ebenfalls zeitlich gestaffelt in deutlichen Schritten herabgesetzt werden sollten) sind Mittel zur Verminderung der Umweltschädigung durch den Autoverkehr. Wir schlagen in diesem Zusammenhang – teilweise erneut – vor, die zulässigen Höchstgeschwindigkeiten auf 100 km/h auf Autobahnen und auf 30 Stundenkilometer in Innenstädten zu begrenzen, den innerstädtischen Parkraum kontinuierlich einzuschränken sowie zeitlich differenzierte Fahrverbote für LKW einzuführen.

Letztlich erfordert die Einschränkung des Automobilverkehrs als Kernpunkt eines ökologisch verträglichen Umbaus des Verkehrssystems jedoch langfristig eine drastische Verminderung der Automobilproduktion sowie eine stärkere Regionalisierung der Wirtschaftskreisläufe. Dies dürfte angesichts der volkswirtschaftlichen und industriellen Bedeutung der Automobilindustrie, angesichts der objektiven Schwierigkeiten ihrer

Umstellung und angesichts der in ihr konzentrierten Machtpotentiale das schwierigste Problem überhaupt sein. Es gehört zu dem Einfluß dieser Machtpotentiale, daß energische konzeptionelle Vorarbeiten für diese letztlich unvermeidliche Verminderung der Automobilproduktion, für die Ausrichtung der heutigen Autoindustrie auf andere Bereiche umweltfreundlicherer Produktion überhaupt noch nicht angegangen werden. Sie sind auch nicht im Selbstlauf oder durch den Marktmechanismus zu erwarten, sondern erfordern energische öffentliche Eingriffe, um auch die Beschäftigten stärker in die Prozesse zur Produktinnovation einzubeziehen. Speziell vor dem Hintergrund der derzeit unsicheren Beschäftigungslage in der Automobilindustrie wird aber deutlich, daß ein ökologischer Umbau des Verkehrssektors auch Beschäftigung sichert – nicht nur durch den Ausbau alternativer Verkehrssysteme, sondern auch durch die Orientierung am Leitbild einer weitgehenden Regionalisierung der Wirtschaftskreisläufe. Hier bestehen Alternativen zum weiteren Beschäftigungsabbau durch Internationalisierung und zunehmende Konzentration der Produktion.

Auch eine Politik der konsequenten Verkehrsvermeidung muß mit einer Strategie zum Aufbau eines alternativen Verkehrssystems verbunden werden, das sich im Fernverkehr im wesentlichen auf die Eisenbahn und die Schifffahrt und im Nahverkehr ebenfalls auf den Schienenweg sowie auf Bus- und Fahrradverkehr stützt. Einerseits erhöht eine solche Strategie die Bereitschaft zum Umstieg auf andere Verkehrsträger, andererseits ist sie notwendig, um den trotz einer Politik der Verkehrsvermeidung verbleibenden Mobilitätswünschen auch jenseits des Automobilverkehrs gerecht zu werden. Wir fordern als Schritte hierzu die Modernisierung bestehender und den Ausbau neuer Schienennetze. Dabei geht es nicht um höhere Reisegeschwindigkeiten – Hochgeschwindigkeitszüge sollten aus ökologischen Gründen die Ausnahme bleiben und insbesondere den inländischen Flugverkehr ersetzen, der ebenfalls aus ökologischen Gründen sehr weitgehend eingeschränkt werden soll-

te. Die Verbesserung des Bahnverkehrsnetzes sollte sich vielmehr auf eine Erhöhung der Frequenzen, die Ausstattung und die Zuverlässigkeit des Regionalverkehrs und des ÖPNV konzentrieren. Es ist mit einem relativ geringen Kostenaufwand möglich, bei der Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur die Anschlußmöglichkeiten drastisch zu vermehren und die Wartezeiten ebenso drastisch zu senken, u. a. durch die Bereitstellung öffentlicher Kleinbusse oder Taxis in entlegenen Gebieten oder zu ausgefallenen Tages- oder Wochenzeiten.

5.3 Aufwertung, Ausbau und Entbürokratisierung des öffentlichen Sektors der Wirtschaft

Der dritte Eckpunkt einer alternativen Wirtschaftsstrategie ist die politische und wirtschaftliche Aufwertung des öffentlichen Sektors. Dies widerspricht zwar in besonderer Weise dem vorherrschenden Trend zu Deregulierung und Privatisierung, ist jedoch nichtsdestoweniger erforderlich.

Die aktuelle soziale Unterversorgung mit sozialen Leistungen, die Schließung von Schulen, Krankenhäusern und Theatern erfolgt weder deshalb, weil in Deutschland, einem der reichsten Länder der Welt, die Möglichkeiten fehlten, derartige Einrichtungen aus den Ergebnissen der Produktion zu finanzieren, noch deshalb, weil sie überflüssig und nutzlos wären. Der öffentliche Sektor wird vielmehr deshalb eingeschränkt, weil ein größerer Teil des produktiven und wohlstandschaffenden Potentials der Gesellschaft für Erfolge der weltmarktorientierten Unternehmen eingesetzt werden soll. Das führt zu unmittelbaren und massiven gesellschaftlichen wie individuellen Wohlfahrtsverlusten für die Mehrheit der Menschen, und diese Verluste werden von möglichen Weltmarkterfolgen deutscher Konzerne in der Regel nicht aufgewogen.

In der von uns vorgeschlagenen Alternativstrategie steht die Versorgung der Menschen mit marktmäßig produzierten Gü-

tern und Dienstleistungen und mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen im Vordergrund. Die Arbeit der Gesellschaft insgesamt soll also so umstrukturiert werden, daß der gegenwärtig vorherrschende Trend zu Deregulierung und Privatisierung gestoppt und zugunsten der Ausdehnung des Nicht-Markt-Sektors umgedreht wird. In letzterem stellen die Beschäftigten – zu normalen Löhnen und Gehältern sowie Arbeitsbedingungen – Güter und Dienstleistungen her, die nicht über den Markt verkauft, sondern entweder ohne Entgelt oder gegen eine Gebühr an die Mitglieder der Gesellschaft insgesamt oder an bestimmte Gruppen abgegeben werden. Diese Restrukturierung der gesellschaftlichen Arbeit erhöht zwar nicht die gesamtwirtschaftliche Produktivität in der herkömmlichen statistischen Definition, wohl aber den gesellschaftlichen Wohlstand – vermutlich auch die Produktivität des privaten Sektors; denn zwischen beiden Sektoren besteht ein Verhältnis von Arbeitsteilung, Austausch und gegenseitiger Ergänzung. Der Marktsektor versorgt die gesamte Gesellschaft (einschließlich der Mitglieder des Nicht-Markt-Sektors) mit Gütern und Dienstleistungen des individuellen Verbrauchs und Gebrauchs sowie mit Produktionsmitteln. Der Nicht-Markt-Sektor versorgt die gesamte Gesellschaft (einschließlich der Mitglieder des Marktsektors) mit Infrastruktur und gesellschaftlichen Wohlstandsleistungen. Dabei sind erstere die Voraussetzungen jeder effizienten Marktproduktion, letztere sind das Resultat der Fähigkeit, Wohlstand über die marktmäßig zu organisierenden Bedürfnisse hinaus zu produzieren. Kreislauftheoretisch handelt es sich um eine binnenorientierte Entwicklung, in der die Überschüsse des Marktsektors zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben im Nicht-Markt-Sektor verwendet werden. Da sich diese Überschüsse in kapitalistischen Gesellschaften in den Gewinnen des privaten Sektors niederschlagen, erfordert die Finanzierung des öffentlichen Wohlstandssektors jedoch eine weitgehende Abschöpfung des Teils der Gewinne, der nicht zur Investition verwendet wird, und seine Verwendung im öffentli-

chen Sektor. Das ist nicht ohne die Bereitschaft zu Konflikten mit den Trägern und Exponenten der weltmarktorientierten Expansion sowie mit den BesitzerInnen großer Geldvermögen zu leisten, durch die umgekehrt die Leistungen des Nicht-Markt-Sektors abgebaut werden und dieser insgesamt verkleinert und ganz auf die Bedürfnisse des Marktsektors zugeschnitten wird.

Daß derartige einfache Zusammenhänge und sinnvolle Forderungen sich gegenwärtig politisch in einer fast aussichtslosen Defensivposition befinden, liegt zum einen an der Machtposition der Gruppen, die von der Weltmarktstrategie profitieren. Es liegt aber auch an weit verbreiteten schlechten Erfahrungen mit dem öffentlichen Sektor. Diese Erfahrungen beziehen sich nicht nur auf die früheren sozialistischen Länder, deren Ineffizienz und bürokratische Rigidität das Konzept eines ökonomisch eingreifenden öffentlichen Sektors überhaupt in der politischen Diskussion diskreditiert haben. Sie beziehen sich auch auf bürokratische Strukturen, obrigkeitsstaatliche Verhaltensweisen und wirtschaftliche Ineffizienz in den öffentlichen Verwaltungen und teilweise auch in den öffentlichen Unternehmen in Westdeutschland. Es ist daher wichtig und entspricht auch unserer Konzeption einer alternativen Wirtschaftsstrategie, daß der Ausbau des öffentlichen Sektors mit einer Reform seiner Strukturen verbunden wird. Öffentlicher Sektor ist nicht identisch mit dem Staat, schon gar nicht mit dem Zentralstaat. Natürlich halten wir staatliche und auch zentralstaatliche Regulierungen nach wie vor für ein unentbehrliches Element des öffentlichen Sektors, etwa bei der Finanzierung der Sozialversicherungen oder der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur. Unterhalb dieser Ebene aber gibt es viele Möglichkeiten der Dezentralisierung, der Selbstverwaltung und des Abbaus bürokratischer Strukturen. Entscheidend ist weniger der Grad der Zentralisierung als vielmehr der Grad der Transparenz und der Demokratisierung des öffentlichen Sektors.

5.4 Ausgleich und Zusammenarbeit: Alternative Außenwirtschaftsstrategie

Der vierte Eckpunkt eines alternativen Entwicklungsmusters ist eine neue Außenwirtschaftsstrategie. Dabei handelt es sich weder um eine Absage an den Außenhandel überhaupt – der allerdings vermutlich ohne Wohlstandseinbußen vermindert werden könnte und dies aus ökologischen Gründen der Transportverminderung auch sollte – noch um eine Ausschaltung des internationalen Wettbewerbs. Es handelt sich vielmehr darum, daß beides nicht zur obersten Maxime für die Wirtschaftspolitik – und in der Folge dann auch für die gesamte Gesellschaft gemacht, sondern dem Ziel einer beschäftigungs-, sozial- und umweltverträglichen Entwicklung untergeordnet wird. Das Ziel der Wirtschaft ist nicht Export und das der Wirtschaftspolitik nicht die Herstellung der internationalen Exportfähigkeit, sondern der Zweck von internationalem Handel und Wettbewerb ist es, eine tragfähige binnenwirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten. Anders gesagt: Export ist in dieser Konzeption nicht Ausdruck des Expansionszwanges aufgrund binnenwirtschaftlicher Nachfrageprobleme, sondern in erster Linie ein Instrument, um die für eine ausgewogene Binnenentwicklung erforderlichen Importe, die im Ausland gekauften Güter und Dienstleistungen sowie die Übertragungen an Personen und Institutionen im Ausland zu finanzieren. Dies kann natürlich keine Leitlinie einzelner Personen oder Unternehmen sein. Um so wichtiger ist es, daß die staatliche Außenhandelspolitik mit ihren Instrumenten auf die Erfüllung dieser Orientierung hinwirkt.

Die außenwirtschaftliche Leitlinie einer primär binnenwirtschaftlich ausgerichteten Entwicklungsstrategie ist der mittelfristige Ausgleich der Leistungsbilanz. Er tritt an die Stelle der gegenwärtigen Orientierung auf möglichst hohe und steigende Handels- und Leistungsbilanzüberschüsse. Unter der Vorgabe mittelfristigen Leistungsbilanzausgleichs braucht auf wettbe-

werbliche Exportvorstöße einzelner Unternehmen oder den Importdruck als Mittel der inländischen Leistungssteigerung, also auf internationale Markt- und Wettbewerbsstrategien nicht verzichtet zu werden. Verhindert wird jedoch ein dauerhaftes Ungleichgewicht, d.h. eine dauerhafte Unterlegenheit eines Landes, die, wenn überhaupt, nur um den Preis unverhältnismäßig schwerer Krisen zu verändern ist – oder aber zu Dauerverschuldung und politischer Abhängigkeit führt. Es soll nicht auf die Suche nach Wettbewerbsvorteilen im Ausland verzichtet, aber die Bereitschaft signalisiert werden, letztlich alle beteiligten Länder an den dabei erzielten Effizienzgewinnen zu beteiligen – wie es im übrigen die Theorie des Wettbewerbs als Prozeß des Vorstoßes und des Einholens vorsieht, die in der Praxis aber ohne politische Steuerung nicht funktioniert. Internationale Wettbewerbsfähigkeit heißt in diesem Zusammenhang dann nicht mehr dauernde und möglichst zunehmende Weltmarktüberlegenheit (ausgedrückt in hohen und steigenden Marktanteilen) eines Landes bzw. seiner Unternehmen, sondern die Fähigkeit, ein primär binnenwirtschaftliches Entwicklungskonzept durch Einbeziehung durchaus umfangreicher, aber ausgeglichener und politisch regulierter Handels- und Außenwirtschaftsbeziehungen umzusetzen. Dazu gehört Stärke, technologische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, nicht aber permanente Überlegenheit.

Zu den Instrumenten derartig ausgeglichener Weltmarktbeziehungen gehören die traditionellen handelspolitischen Maßnahmen sowie die Kontrolle internationaler Kapital- und Devisenbewegungen. Erstere sind in der EU weitgehend vergemeinschaftet, regulierte Handelsbeziehungen sollten daher vor allem durch die EU angestrebt und vereinbart werden. Die fast vollständige Liberalisierung des Kapital- und Devisenverkehrs ist bei einer Orientierung auf mittelfristig ausgeglichene Leistungsbilanzen nicht aufrechtzuerhalten und müßte – am besten durch die EU insgesamt – wieder eingeschränkt und einer politischen Regulierung unterworfen werden. Die Währungspolitik liegt bis zur Grün-

derung einer Europäischen Währungsunion in nationaler Kompetenz und stellt ein potentiell wirksames Instrument zur Wiederherstellung eines nachhaltig gestörten außenwirtschaftlichen Gleichgewichtes dar. Eine prominente Rolle bei der Herstellung ausgeglichener Außenwirtschaftsbeziehungen sollten internationale Handels- und Spezialisierungsabkommen spielen. Hierdurch können ökonomische und Marktverflechtungen zwischen verschiedenen Ländern und Ländergruppen in politisch kontrollierter Weise verdichtet werden und notwendige Veränderungen in der Produktionsstruktur größerer Wirtschaftsräume planmäßig und ohne krisenhafte Einbrüche erfolgen.

6. Sofortmaßnahmen der Wirtschaftspolitik

Das hier in seinen wesentlichen Eckpunkten skizzierte Konzept einer Wirtschaftsstrategie als sinnvolle und mögliche Alternative zur weltmarktfixierten Entwicklungsoption ist trotz seiner prinzipiellen ökonomischen Machbarkeit offensichtlich nicht kurzfristig zu realisieren. Dies liegt nicht nur an den politischen Interessen und Kräftekonstellationen, wenngleich diese zweifellos gegenüber einer solchen Alternative entschiedenen Widerstand leisten würden. Es liegt auch daran, daß es viele objektive – ökonomische, technologische, soziale – Schwierigkeiten gibt, bestehende ökonomische Strukturen, Kreislaufzusammenhänge, Prozesse, Einstellungen und Verhaltensweisen auf eine doch ziemlich gründliche Weise zu verändern. Das bedarf nicht nur großer Energie, sondern auch längerer Zeiträume.

Dennoch sind auch kurzfristig greifende Alternativvorschläge erforderlich. Sie müssen vor allem daran gemessen werden, wie weit sie erstens einen Beitrag zur Milderung der akuten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Probleme in Deutschland leisten und zweitens dem weitergehenden Wechsel des wirt-

schaftlichen Entwicklungstypus zumindest nicht entgegenstehen, möglichst sogar erste Schritte in diese Richtung darstellen. Einen besonderen Stellenwert haben dabei die von uns diskutierten Arbeitszeitverkürzungen. Sie werden im wesentlichen von den Tarifparteien vereinbart, sollten aber wirtschafts- und sozialpolitisch abgesichert werden. Unter primär wirtschaftspolitischem Gesichtswinkel schlagen wir vier Gruppen von Sofortmaßnahmen vor, die allesamt in diesem Jahr durchgeführt bzw. eingeleitet werden können. Sie kosten insgesamt rund 130 Mrd. DM und lassen sich durch eine energische und zielgerichtete Finanzpolitik aufbringen.

1. Die Auflage eines öffentlichen »Zukunftsinvestitionsprogramms Deutschland« mit einem Gesamtvolumen von jeweils 100 Mrd. DM für drei Jahre (1994 – 1996). Um diese Mittel sollen die bisherigen Finanzplanungen aufgestockt werden. Die beiden Kernpunkte des Programms sind:

a. Eine aktive Industrie- und Entwicklungspolitik für Ostdeutschland. Dabei sollten die Rettung und Sanierung noch vorhandener Industriekerne, der beschleunigte Aufbau der Infrastruktur einschließlich der Energieversorgung und staatliche Zuschüsse zu Investitionen in den Aufbau und die Umstellung von Betrieben mit ökologisch fortgeschrittenen Produktionsverfahren im Vordergrund stehen. Die bei der Treuhandanstalt noch verbliebenen Unternehmen sollten im Laufe des Jahres in eine neu zu gründende »Ostdeutsche Agentur für Entwicklung und Strukturpolitik« überführt werden, die unter weitgehender Finanzierung durch den Bund mehrheitlich durch die neuen Länder kontrolliert wird. Diese richtet sich nicht an möglichst schneller Privatisierung aus, sondern an der Sicherung von Beschäftigung, der Erschließung regionaler Märkte und am Aufbau einer Exportbasis für den Handel mit Osteuropa. Bei der Finanzierung dieses Aufbaus ist der Bund maßgeblich – das heißt mit 60-90 vH der Kosten – mit heranzuziehen.

b. Maßnahmen zur Milderung der Massenarbeitslosigkeit in ganz Deutschland und zur Beschleunigung und Unterstützung

des konjunkturellen Aufschwungs in Westdeutschland. Ein öffentliches Beschäftigungsprogramm sollte zu einem erheblichen Teil zur ökologischen Sanierung, zum Wohnungsbau und zum Ausbau des ÖPNV verwendet werden; es wäre insofern auch ein – kleiner – Beitrag zum ökologischen Umbau der Wirtschaft.

2. Die Fortsetzung und der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die gegenwärtig massiv abgebaut wird, obwohl sie in der Vergangenheit eine unbestritten wichtige Rolle gespielt hat: Ohne die vielfältigen und vor Ort gut genutzten Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik wäre die ohnehin schon schlimme Entwicklung in Ostdeutschland noch viel katastrophaler ausgefallen. Der erste Schritt der von uns geforderten Kurskorrektur besteht also in der Rücknahme der im vergangenen Jahr verfügbaren Kürzungen und Streichungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Ihr Umfang beläuft sich für 1994 auf rund 13 Mrd. DM. Angesichts der weiter steigenden Arbeitslosigkeit müssen darüber hinaus die arbeitsmarktpolitischen Instrumente quantitativ aufgestockt und qualitativ erweitert werden. Für die Verdoppelung der ABM-Mittel sind ca. 12 Mrd. DM bereitzustellen. Bei der qualitativen Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik ist neben den traditionellen Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung, Kurzarbeitergeld) auch die institutionelle Förderung von Beschäftigungsgesellschaften zu verstärken. Die Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sollten zur Wirtschaftsstrukturpolitik genutzt werden. Für die Beibehaltung und Erweiterung dieser Politik spricht vor allem die Tatsache, daß auch schnelle und beschäftigungswirksame Schritte zur Arbeitszeitverkürzung und ein öffentliches Investitionsprogramm erst nach einer gewissen – teils erheblichen – Übergangszeit in den erwarteten Größenordnungen greifen werden. Selbst bei einer – nicht zu erwartenden – deutlichen wirtschaftspolitischen Kurskorrektur ist noch mehrere Jahre mit Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe zu rechnen. Arbeitsmarktpolitik ist also weiterhin erforderlich. Deren Ziel muß es sein,

möglichst vielen Arbeitskräften den Weg zu einem regulären Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Sektor zu öffnen. Die tatsächlichen Aufwendungen für eine solche Politik werden im Falle des Erfolges durch geringere Ausgaben und höhere Einnahmen der öffentlichen Stellen zu zwei Dritteln selber finanziert.

3. Zu den öffentlichen Aufgaben gehört gegenwärtig an vorderer Stelle die längst fällige Einführung der allgemeinen Pflegeversicherung. Es gibt keinen überzeugenden und schon gar keinen zwingenden ökonomischen Grund, ihre Finanzierung nicht in gleicher Weise wie die der anderen Sozialversicherungen hälftig durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zu organisieren, und dies schlagen wir daher auch vor. Wenn dennoch von Seiten der Unternehmerverbände durchgesetzt wurde, daß die ArbeitnehmerInnen die Kosten der Pflegeversicherung in vollem Umfang allein tragen sollen, dann entspricht das keiner wirtschaftlichen Vernunft, sondern den politischen Machtverhältnissen. Als besonders abartig ist der Versuch der Arbeitgeberseite und der Bundesregierung zurückzuweisen, durch die Streichung von zwei Feiertagen die Einkommen der ArbeitnehmerInnen um einen Betrag zu kürzen, der höher ist als der gesamte Arbeitgeberanteil an der Pflegeversicherung.

4. In den Außenhandelsbeziehungen sollte die Bundesregierung innerhalb der EU auf eine Neugestaltung der Europaverträge mit den osteuropäischen Ländern hinwirken, die der Tendenz entgegensteuert, diese Länder zu abhängigen verlängerten Werkbänken der westeuropäischen Industrieländer zu machen. Einerseits sollten diese Länder sofort in eine einheitliche europäische Quotenregelung bei ihren Hauptexportprodukten Kohle, Stahl und Textilien einbezogen werden. Daneben sollte der eigenständige industrielle Aufbau dieser Länder im Rahmen einer gesamteuropäischen Integrationsstrategie durch höhere technische und finanzielle Hilfe gefördert werden. Die Bundesregierung sollte hierzu über den bisherigen Rahmen hinaus weitere fünf Milliarden DM pro Jahr zur Verfügung stellen und für ihren schnellen

und sinnvollen Einsatz sorgen. Daneben sind auch Mittel der EU sowie Finanzierungen durch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung einzusetzen.

Zur Finanzierung der vorgeschlagenen Sofortmaßnahmen, die insgesamt rund 130 Mrd. DM pro Jahr in den nächsten drei Jahren kosten werden (Zukunftsinvestitionsprogramm Deutschland: 100 Mrd. DM; Aktive Arbeitsmarktpolitik: 25 Mrd. DM; Unterstützung Osteuropas: 5 Mrd. DM), 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 tretenden 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 Ausga-

ben 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 Hausbesitzer;

- Nutzung der öffentlichen Kreditaufnahme im Rahmen der Finanzierung öffentlicher Investitionen, jedoch nicht als Lückenbüßer für eine unsolide Finanzierung über Abgaben.

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 Korrektur der Einheitswerte von Grund und Boden	20	
Summe Mehreinnahmen		89
I + II Minderausgaben und Mehreinnahmen		104
III Zusätzliche Nettokreditaufnahme		26
Gesamtfinanzierung		130

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

Eine alternative Finanzpolitik zur Bewältigung der hier dargelegten Aufgaben kann durch eine restriktive Politik der Geldversorgung der Deutschen Bundesbank konterkariert werden. Daher gehört zu einem konsistenten Konzept alternativer Politik die Sicherung einer verbindlichen *Koordination zwischen der Finanz- und Geldpolitik*. Die Bundesbank hat nicht erst mit ihrem Restriktionskurs seit Anfang 1992, der nur schrittweise und bisher immer noch unzureichend zurückgenommen wurde, ihren Autonomiestatus mißbraucht. Dies muß künftig auch durch eine Reform des Bundesbankgesetzes verhindert werden.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '94 wurde bis zum 27.3.1994 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen:

BR = Betriebsrat(rätin)
BRV = Betriebsratsvorsitzende(r)
GF = Gewerkschaftsfunktionär(in)
GS = Gewerkschaftssekretär(in)

PR = Personalrat(rätin)
PRV = Personalratsvorsitzende(r)
WA = Wissenschaftliche(r) Angestellte(r)
WR = Wissenschaftliche(r) Referent(in)

Udo Abelmann, GS, Düsseldorf
Udo Achten, Düsseldorf
Prof. Dr. Eberhard Ackermann, Rostock
Andrea Adrian, WA, Bremen
Michael Ahlmann-Eltze, BR, Reesum
Jutta Ahrweiler, GF, Oberhausen
Detlef Ahting, GS, Braunschweig
Joachim Albrecht, GF, Fuldabrück
Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Gabriele Ansuhn, GS, Hamburg
Dr. Werner Anton, WA, Merseburg
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
Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR, Düsseldorf
Manfred Balder, GS, Wiesbaden
Peter Balluff, GS, Wiesbaden
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf
Ulrich Bartetzko, Hannover
Ulrich Barth, Erfurt
Klaus Barthel, GS, Kochel
Ronald Battenhausen, MdL, Hanau
Dr. Walter Baumann, Bad Vilbel
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld

Herbert Bayer, GS, Frankfurt
Steffen Becker, Darmstadt
Peter Behr, GS, Mönchengladbach
Dieter Behrendt, Bonn
Heiko Behrendt, WA, Hannover
Petra Beil-Borchers, GS, Hattingen
Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen
Rüdiger Beins, PRV, Barsinghausen
Günter Bell, Köln
Ludger Bentlage, GS, Nörvenich
Andreas Beran, Hamburg
Norbert Berentz, Bonn
Tobias Bergmann, Dresden
Alfred Berkmann, GS, Dessau
Sabine Beutert, Köln
Falk Beyer, Erlangen
Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt
Frank Biesinger, Hechingen
Monika Bietz, BR, Nieder-Olm
Fritz Bilz, GS, Köln
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
Norbert Birkwald, GS, Mörfelden-Walldorf
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
Dr. Reinhard Bispinck-Hellmich, WR, Köln
Nico Biver, Marburg
Bill Blatzheim-Mennicken, GS, Lichtenberg
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS, Stuttgart
Wolfgang Bleyer, PR, Brake
Dirk Blotevogel, GF, Bonn
Herbert Bludau-Hoffmann, GS, Paderborn

Dr. Manfred Bobke, GS,
Düsseldorf
Prof. Dr. Gerhard Bodenstein,
Duisburg
Alwin Boekhoff, GS, Oldenburg
Dr. Hermann Bömer, WA,
Dortmund
Prof. Dr. Siegfried Bönisch, Leipzig
Monika Börner, Leipzig
Dr. Burchard Bösche, GS,
Hamburg
Manfred Böttcher, GS, Hannover
Gerd-Uwe Boguslawski, GS,
Göttingen
Manfred Bohle, Düsseldorf
Ulrike Bohnenkamp, Langwedel
Heike Boller, BR, Saulheim
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Gert Borrmann, GS, Bremen
Prof. Dr. Gerhard Bosch,
Dortmund
Andreas Bovenschulte, WA, Bremen
Elke Brachmann, Wiesbaden
Klaus Brands, Essen
Arno Brandt, WA, Hannover
Paul Brandt, Achim
Sonja Brauers, Plön
Dr. Bernhard Braun, WA,
Dortmund
Joachim Braun, Berlin
Peter Braun, BRV, Bünde
Hans-Erich Bremes, Hamm
Prof. Dr. Ulrich Briefs, MdB, Bonn
Fritz Brodrick, WA, Lünen
Stephan Brückl, Augsburg
Peter Brückner-Bozetti, Bremen
Dr. Klaus-Jürgen Buchholz,
Hannover
Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS,
Nordhorn
Michael Buchner, Hamburg
Christel Budnik, GS, Wuppertal
Georg Büchner, Frankfurt
Andreas Bürkle-Lehr, Stade
Christiane Bukold, Hamburg

Dr. Udo Bullmann, WA, Pohlheim
Felicitas von der Burg, BR,
Hamburg
Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen
Dr. Christoph Butterwegge, WA,
Bremen
Peter-Martin Cox, Niedernhausen
Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
Ilona Dammköhler, GS, Stuttgart
Olaf Denker, GS, Lingen
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Dr. Regine Deschle, Rostock
Walter Deterding, GF, Garbsen
Paula Deuring, GF, Wangen
Andreas Diers, Bremen
Jürgen Dietrich, BRV, Lingen
Prof. Dr. Helmut Dietrich, Halle
Käte Dinnebier, GS, Marburg
Frauke Dittmann, GF, Bad
Oldesloe
Klaus-Peter Dittmar, GS, Wuppertal
Martina Ditzell, GS, Halberstadt
Jens Dörschel, Braunschweig
Florian Dohmen, WA, Viersen
Hans-Peter Dohmen, Grevenbroich
Irene Dohn, BR, Hanau
Jochen Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, BR, Hanau
Dr. Ulrich Dolata, WA, Bremen
Günter Domke, GS, Düsseldorf
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd
Kurt Drommler, GS, Hückelhoven
Rolf Düber, GS, Erfurt
Dietmar Düe, WA, Kassel
Hubert Dünneimeier, GS,
Sprockhövel
Georg Dybe, Berlin
Michael Ebenau, GS, Cospeda
Franz Ebenschwanger, Neunburg
Claudia Eberhard, Hannover
Roman Eberle, GS, Dortmund
Alfred Ebert, BR, Illschwang

Michael Ebling, Mainz
Raimund Echterhoff, Wuppertal
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach
Jutta Ehlers, GS, Wolfenbüttel
Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen
Dr. Joachim Eisbach, WA, Rostock
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Stephan Elkins, WA, Jena
Gerd Emich, Berlin
Gerhard Endres, Baldham
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
Walter Erb, GS, Darmstadt
Reiner Erben, Augsburg
Harald Esker, GS, Oldenburg
Norbert Ewald, Frankfurt

Walter Fabian, GF, Hannover
Rainer Falk, Bonn
Reinhold Falta, BR,
Stadecken-Elsheim
Veronika Faust, Dortmund
Hinrich Feddersen, GS, Hamburg
Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
Bärbel Feltrini, GS, Frankfurt
Andrea Fergen, GS, Neuwied
Josef Filipppek, GF, Lüdenscheid
Robert Fink, Hamburg
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Hermann Fischer, GS, Waiblingen
Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm
Volker Fischer, WA, Braunschweig
Helmut Fleischer-Brachmann,
Wiesbaden
Werner Flierl, GF,
Sulzbach-Rosenberg
Bernd Flockemann, BR,
Hemmingen
Thomas Forth, Duisburg
Uwe Foullong, GS, Neuss
Peter Franielczyk, GS, Garbsen
Michael Frank, GS, Hildesheim
Otfried Frenzel, BRV, Chemnitz
Prof. Dr. Wolfram Friedersdorff,
Berlin

Klaus Friedrich, Würzburg
Kurt Fussangel, Schwanewede

Thomas Gauger, GS, Krefeld
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Ulf Gebken, WA, Hude
Andreas Gehrke, GS, Ronnenberg
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Hagen
Mirko Geiger, GS, Stuttgart
Petra Getfert, WA, Bielefeld
Werner Gierschke, GS, Erfurt
Harald Giesecke, GF, Hannover
Herbert Gissel, GS, Frankfurt
Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
Arno Gottschalk, WA, Bremen
Prof. Dr. Hanna Grabley, Berlin
Prof. Dr. Norbert Greinacher,
Tübingen
Günther Griesel, Quickborn
Herbert Grimberg, GS, Hamburg
Herbert Grimm, GF, Dortmund
Thomas Grobe, GF, Hannover
Edith Gross, WA, Bremen
Edith Großpietsch, GS,
Sprockhövel
Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
Walter Gruber, GF, Salzgitter
Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld
Elbert Grundmann, Spenge
Hidir Güntas, GS, Köln
Prof. Dr. Karl-Diether Gussek,
Halle
Klaus Hachenberg, Hannover
Thomas Händel, GS, Oberasbach
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
Dr. Thomas Hagelstange,
Düsseldorf
Helmut Hahne, Hannover
Andreas Hallbauer, Berlin
Wolfgang Hammer, BRV, Vogt
Monika Harder, BRV, Fellbach

Ulrich Harmes-Liedtke, WA,
Hamburg
Monika Hartjenstein-Lauenroth,
Hattingen
Michael Hartwig, Hamburg
Rosmarie Hasenkox, Wuppertal
Rudolf Hausmann, GS, Reutlingen
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
Lothar Havemann, WA, Bremen
Karl-Heinz Heer, Ludwigshafen
Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen
Micha Heilmann, GS, Hamburg
Stefan Heimlich, GS, Utzberg
Eckhard Hein, WA, Berlin
Rainer Heinrich, GS, Berlin
Christoph Heintzmann,
Braunschweig
Christian Heinz, GF, Mainz
Julius Heller, Tübingen
Jürgen Hennemann, BRV, Ebern
Prof. Dr. Peter Hennicke,
Mannheim
Dr. Detlef Hensche, GS,
Waiblingen
Dr. Frank W. Hensley, WA,
Dossenheim
Karl-Heinz Heppner, Bremen
Michael Hermund, GS, Bochum
Dr. Peter Herrmann, Achim
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
Christian Hey, WA, Freiburg
Hermann Hibbeler, PRV, Lage
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
Georg Hiermann, GS,
Herzogenaurach
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, Bonn
Martin von Hören, WA, Köln

Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
Beate Hoffmann, GF, Erlensee
Bernhard Hoffmann, BRV,
Eppelheim
Joachim Hoffmann, GF, Münster
Reiner Hofmann, Gründau
Heinz-Gerd Hofschien, WA,
Bremen
Helmut Holtmann, Bremen
Andreas Hoppe, Dortmund
Johann Horn, GS, Oberasbach
Roland Hornauer, PRV, Erlangen
Max Huber, GS, Schwandorf
Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Bremen
Alfred Hullmann, Essen
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster,
Pohlheim

Horst Ihssen, PR, Seelze
Bodo Irrek, GS, Göttingen
Christian Iwanowski, Essen

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
Konrad Jäger, GS, Gießen
Michael Jäkel, GS, Köln
Johannes Jakob, GS, Lingen
Hans Janßen, Münster
Christoph Jetter, GS, Darmstadt
Heinz Jewski, Hannover
Berith Jordan, GS, Lüdershausen
Sabine Jückstock, GS, Reutlingen
Dr. Uwe Jürgehake, WA,
Dortmund
Dr. Heiner Jüttner, Langerwehe
Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover
Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
Kalle Jung, PRV, Freiburg
Karin Junge-Kühne, GS, Detmold
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
Jan Kahmann, GS, Bremen
Josef Kaiser, GS, Kressbronn
Kurt Kaiser, GS, Baunatal

Hildegard Kaluza, Bremen
Ulrich Kaminski, WA, Berlin
Harald Kampffmeyer, Berlin
Dr. Robert Kappel, WA, Bremen
Ralf Kapschack, Witten
Heribert Karch, GS, Sprockhövel
Prof. Dr. Siegfried Katterle,
Bielefeld
Dr. Robert Katzenstein, Berlin
Manfred Kays, GF, Braunschweig
Hans Joachim Keller, GS, Lage
Hans-Steffen Kerth, WA, Bonn
Gisela Kessler, GS, Stuttgart
Prof. Rolf Kessler, Frankfurt
Klaus Keßler, Detmold
Christoph Keussen, Krefeld
Klaus Keuter, Köln
Dr. Thomas Kieselbach, Bremen
Karlheinz Kilb, GS,
Erdmannhausen
Hans Kirchgässner, BR,
Friedrichshafen
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
Peter Kleemann, Löhnberg
Wilfried Klein, Bonn
Pat Klinis, Heidelberg
Hans Klinker, GS, Bamberg
Jürgen Klitzschmüller, GS, Lübeck
Alfred Klose, GS, Hannover
Peter Knappe, Hamburg
Dieter Knauf, GS, Waiblingen
Werner Kneuer, GS, Passau
Detlev Knocke, WA, Bonn
Prof. Dr. Hans Knop, Schulzendorf
Stefanie Knoth, WA, Mainz
Hans-Rainer Koch, GS, Düsseldorf
Paul Köhler, GS, Münzenberg
Prof. Dr. Fritz Köhler, Rostock
Otto König, GS, Hattingen
Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert
Dietmar Köster, Wetter
Harald Kolbe, GS, Hannover
Johanna Kolckmann, Bremen
Prof. Christian Kopetzki, Kassel
Norbert Koprek, GS, Hameln

Ralf Krämer, Dortmund
Horst Kraft, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
Dr. Jürgen Kranz, WA, Halle
Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
Jutta Krellmann, GS,
Brünninghausen
Dr. Uwe Kremer, WA, Dortmund
Peter Kremer, WA, Dortmund
Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen
Ulrike Kröger, GS, Bremen
Lothar Krüger, Berlin
Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
Dr. Sabine J. Kryszon, WR, Berlin
Jürgen Kubig, GF, Lübeck
Werner Kubitz, 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
Ute Kunstmann, Gütersloh
Michael Kupferoth, Aachen
Wilfried Kurtzke, Bremen
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg
Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel
Michael Kutner, Wiesbaden

Wolfgang Lange, GS, Gevelsberg
Bernd Lauenroth, GS, Hattingen
Richard Lauenstein, GS, Hannover
Dr. Steffen Lehndorff, WA, Köln
Dr. Jürgen Leibiger, Dresden
Bruno Leidenberger, Hamburg
Prof. Dr. Gerhard Leithäuser,
Bremen
Günter Lenz, BR, Wedemark
Detmar Leo, MdBB, Bremen
Manfred Lesch, Frankfurt
Renate Licht, GS, Saalfeld
Georg Liebl, GS, Mainaschaff
Hans Liersch, Münster
Inge Lies-Bohlmann, GS, Sittensen

Hartmut Limbeck, GS, Essen
 Axel Lindenlaub, GS, Altbach
 Axel Lippek, Bochum
 Hauke Lippert, Bargteheide
 Gerd Lobodda, GS, Nürnberg
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Uwe Loleit, Labenz
 Andreas Lorenz, Berlin
 Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen
 Brigitte Ludewig, GS, Chemnitz
 Horst Ludewig, GS, Salzgitter
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf
 Sibylle Lust, GS, München
 Matthias Lux, Oldenburg
 Reinhard Lux, GS, Lienen
 Brigitte Maas, Berlin
 Wolf Mache, GS, Meerbusch
 Johanna Madrasch, Berlin
 Christiane Makus, Bochum
 Annette Malottke, Düsseldorf
 Heike Marker, GF, Recklinghausen
 Peter Marquard, Köln
 Heinz Martens, GS, Marburg
 Markus Marterbauer, WA, Wien
 Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Margitta Matthies, WA, Hamburg
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
 Hartmut Meine, GS, Hannover
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin
 Ortrun Meißner, Berlin
 Gerhard Meiwald, GS, Essen
 Holger Menze, GS, Hannover
 Helmut Menzel, GS, München
 Dieter Mergelkuhl, BR, Bielefeld
 Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf
 Ursula Meyer, PR, Burgdorf
 Peter Meyer-Gronke, BR, Bremerhaven
 Jörg Miehe, Göttingen
 Gerd Minnerop, GBRV, Dortmund
 Walter Misch, Langenhagen
 Armin Mittelstädt, WR, Bremen
 Franz-Josef Möllenberg, Rellingen

Peter Mogga, GS, Stolberg
 Annegret Mohr, Bonn
 Marita Monse, GS, Wuppertal
 Helmut Müller, GS, Jena
 Sigrid Müller-Gessinger, PR, Mainz
 Charles Mündler, GS, Berlin
 Manfred Muster, GS, Bremen
 Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Martin Nees, GS, Radebeul
 Ingrid Neese, Lage
 Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
 Arno Netzbandt, Dortmund
 Bernd Neubacher, PR, Lübeck
 Karl Neubert, GBRV, Steinheim
 Roland Neuhaus, Stendal
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
 Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim
 Felicitas Nick, GS, Göttingen
 Gerd Nickel, GS, Zirndorf
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen
 Brigitta Nicolay-Mattes, Hagen
 Gerd Nierenköther, GS, Kassel
 Andreas Nolte, Hamburg
 Axel Nolte, BR, Alzenau
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin
 Dr. Paul Oehlke, Köln
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal
 Volker Offermann, WA, Neuss
 Dr. Matthias Offermanns, WA, Grevenbroich
 Bernd-Michael Ohms, Bremen
 Hans-Joachim Olczyk, Oldenburg
 Willi Orzykowski, GF, Hannover
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld
 Holger Paetow, WA, Hamburg
 Heinz Paul, GS, Nürnberg
 Joachim Paulke, GS, Ratingen

Fritz Peckedrath, Lage
 Holger Peinemann, WA, Berlin
 Prof. Peter Peschel, Essen
 Erwin Peter-Winter, Dillstädt
 Berndt Petri, GS, Köln
 Ulrich Petri-Klar, GS, Stuttgart
 Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt
 Heinz Pfäfflin, WA, Nürnberg
 Guntram Pfahl, Rostock
 Walter Pfau, Ludwigsau
 Dieter Pfeiffer, GS, Magdeburg
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Dr. Wolfram Pfeiffer, Raguhn
 Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
 Bartholomäus Pfisterer, GS, Nürnberg
 Holger Pflaumbaum, BRV, Bremerhaven
 Klaus Pickert, Brüssel
 Klaus Pickshaus, GS, Frankfurt
 Michael Pilz, GS, Erlensee
 Matthias Pippert, Oldenburg
 Andreas Plehwe, Magdeburg
 Dieter Plehwe, Marburg
 Achim Plener, Wuppertal
 Prof. Meike Plesch, Hamburg
 Jörg Pöse, MdL, Erfurt
 Halil Polat, Hannover
 Bernhard Pollmeyer, Bremen
 Wolfgang Polt, WA, Wien
 Dr. Walter Popp, WA, Essen
 Uschi Prahm, Oldenburg
 Dr. Klaus Priester, Frankfurt
 Peter Prill, Bremen
 Martin Prinz, Hagen
 Gunter Quaißer, WA, Aachen
 Silke Raab, WA, Aachen
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen
 Winfried Radermacher, GS, Aachen
 Petra Radeschnig, Wien
 Wolfgang Räsche, GS, Coppenbrügge

Bodo Ramelow, GS, Erturt
 Prof. Winfried Raske, Berlin
 Günter Rauer, GS, Waiblingen
 Ulla Regenhard, WA, Berlin
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Andrea Reimann, WA, Berlin
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
 Dieter Reinken, GS, Bremen
 Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Detmold
 Dr. Joachim Reus, GS, Darmstadt
 Dr. Norbert Reuter, WA, Aachen
 Hans Dieter Reuter, Erndtebrück
 Christa Revermann, Essen
 Dr. Jean Rhein, Luxembourg
 Harald Richter, Alsdorf
 Udo Richter, BR, Bremen
 Wolfgang Riedemann, Münster
 Anne Rieger, GS, Stuttgart
 Frank Riegler, GS, Erlangen
 Dr. Rainer Rilling, WA, Marburg
 Godela Rilling-Linde, GS, Marburg
 Fritz Rische, Düsseldorf
 Dr. Charles Roberts, München
 Gregor Rölke, GS, Hattingen
 Dr. Bärbel Rompeltien, WA, Essen
 Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin
 Peter Rothbart, Seelze
 Holger Rottmann, GS, Rürthen
 Albert Rozsai, GS, Düsseldorf
 Andrea Ruby, Köln
 Carmen Rudolph, Wetter
 Karsten Rudolph, WA, Wetter
 Hajo Rübsam, GS, Homberg
 Wolfgang Ruppenthal, BR, Hannover
 Andreas Ruß, Bremen
 Prof. Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Enzo Savarino, GS, Friedrichshafen
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen
 Remo Schardt, GS, Aschaffenburg
 Gerald Scheidler, Altenstadt
 Andreas Schikora, WA, Berlin

Dominik Schirmer, Aschaffenburg
 Dr. Henning Schirner, WA,
 Nürnberg
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin
 Walter Schlottau, WA, Berlin
 Dr. Rolf Schmachtenberg, Berlin
 Silvia Schmid, Berlin
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Ingo Schmidt, WA, Gleichen
 Norbert Schmidt, BR, Salzgitter
 Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Peter Schmitt, GS, München
 Horst Schmitthenner, GS,
 Niedernhausen
 Christa Schmitthenner-
 Hundertmark, GS,
 Limburg
 Gerhard Schneider, GS, Aalen
 Günter Schneider, Unna
 Michael Schnitker, Bielefeld
 Andreas Schönfeld, BR, Garbsen
 Wilhelm Schönfeld, Oldenburg
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf
 Ralf Schüle, Darmstadt
 Bernd Schüngel, WA, Berlin
 Dr. Bernd Schütt, GS,
 Friedrichsdorf
 Hubert Schütz, GS, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA,
 Tecklenburg
 Hans-Peter Schulz, Wuppertal
 Hartmut Schulz, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
 Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-
 Kleemann, Bremen
 Helmuth W. Schwarz, Lübeck
 Marcus Schwarzbach, Kassel
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
 Frank Schweppe, Hamburg
 Helga Schwitzer, GS, Hannover

Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden
 Günther Seiler, GS, Eichenzell
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Georg Seitz, BR, Erlangen
 Berthold Seliger, Fulda
 Dagmar Selzner, Bochum
 Peter Seßner, BRV, Wiesbaden
 Thorsten Sieber, Lehrte
 Detlev Siedersleben, WA, Berlin
 Fritz Simon, GS, Bielefeld
 Jutta Simon, BR, Bielefeld
 Ralf Sitte, WR, Köln
 Gert Söhnlein, GS, Kist
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
 Siegfried Soth, Essen
 Claudia Spee, Berlin
 Hans-Peter Speiser, WA, Bremen
 Georg Sperber, BR,
 Sulzbach-Rosenberg
 Dr. Reinhold Spieker, WA,
 Eyendorf
 Hermann Spieker, GS, Groß
 Trebbow
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Frank Spieth, GS, Erfurt
 Martina Stackelbeck, WA,
 Dortmund
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Dr. Thomas Steg, Adenbüttel
 Klaus Steger, GS, Fürth
 Klaus Stenzel, GS, Hameln
 Prof. Dr. Brigitte Stieler-Lorenz,
 Berlin
 Karl Stötefeld, GF, Hannover
 Brigitte Stolz-Willig, WR,
 Düsseldorf
 Dr. Detlev Sträter, WA, München
 Manfred Sträter, GS,
 Recklinghausen
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek,
 GS, Rüsselsheim
 Hein Struck, GF, Spenge

Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel
 Klaus Stürmann, BRV, Hamburg
 Bärbel Stut, Berlin
 Peter Stutz, GS, Oldenburg
 Alexander Sühlo, WA, Berlin
 Ortwin Swiderski, GS, Dülmen
 Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen
 Prof. Dr. György Szell, Osnabrück

Jörg Tauss, GS, Bruchsal
 Frank Teichmüller, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Prof. Dr. Manfred Teschner,
 Darmstadt
 Antje Tewes, GS, Gründau
 Karlheinz Tews, Hamburg
 Ingo Thaidigsmann, GS, Kassel
 Erika Thiel, BRV, Stuhr
 Helmut Thiel, Bremen
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke,
 Leipzig
 Armin Thiemann, BR, Essen
 Ralf Tieck, Bielefeld
 Fritz Tiemann, Stade
 Michael Tiemens, Frankfurt
 Dr. Lothar Tippach, WA, Leipzig
 Dr. Hartmut Tofaute, WR,
 Düsseldorf
 Klaus Trautwein, Wetzlar
 Gudrun Trautwein-Kalms, WR,
 Düsseldorf
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Gröbzig
 Dr. Axel Troost, Bremen
 Dr. Annegret Tügel, WA, Berlin
 Dr. Tanju Tügel, Berlin

Manfred Ullrich, GS, Dortmund
 Detlef Umbach, Hamburg
 Hermann Unterhinninghofen, GS,
 Frankfurt

Dr. Alexander Voegelé, Berlin
 Jürgen Völkerling, BRV, Rudolstadt
 Heribert Völler, Kassel
 Wolfgang Vogel, Erlangen

Alfred Voges, Steinfurt
 Walter Vogt, GS, Neuwied
 Dr. Rainer Volkmann, WA,
 Hamburg
 Ludger Volmer, Bonn
 Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall
 Dr. Günter Vornholz, Oldenburg
 Andreas de Vries, BR, Hannover
 Hans de Vries, Seelze
 Jan de Vries, GS, Hannover

Georg Wäsler, GS, München
 Dr. Alexandra Wagner, WR,
 Düsseldorf
 Prof. Dr. Roderich Wahsner,
 Bremen
 Dr. Dieter Walter, WA, Berlin
 Rolf Walther, GS, Brüssel
 Hans-Dieter Warda, GS,
 Bergkamen
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin
 Wilhelm Warner, WA, Hannover
 Dr. Hans Watzek, Berlin
 Dr. Hartmut Weber, Münster
 Dr. Ulrich Weber, Lünen
 Herbert Weber, GS, Dresden
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, GS, Frankfurt
 Ralf Weggenmann, Frankfurt
 Dr. Bettina Wegner-Reimers, Berlin
 Wolfgang Weiner, PR,
 Wiedenbrügge
 Dr. Marianne Welteke, Hungen
 Prof. Dr. Ulrike Wendeling-
 Schröder, Düsseldorf
 Michael Wendl, GS, München
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Gabriele Werner, WA, Bremen
 Uwe Westerheide, GF, Gaiberg
 Christian Wetekam, Gießen
 Karl-Peter Wertstein, MdL,
 Plankstadt
 Hans-Joachim Wiedorn, Lingen
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen

Frank Wilhelmy, Bad Münster
Gerd Will, GS, Nordhorn
Henry Willenberg, Wildeshausen
Klaus Willkomm-Wierner, GS,
Steinbach
Prof. Dr. Tilmann Winter,
Wiesbaden
Karl-Jürgen Winterwerb, GF,
Wiesbaden
Herbert Witt, Essen
Uwe Witt, GS, Lübeck
Herbert Wittek, GBRV, Salzgitter
Herbert Wöhr, BR, Abensberg
Hans-Otto Wolf, BR, Dortmund
Jürgen Wolf, Braunschweig
Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf
Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
Dr. Herbert Wulf, Pinneberg
Volker Wulf, WA, Bonn

Dr. Beatrix Wupperman, WR,
Bremen

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen
Jutta Zartner, Lage
Burkhard Zastrow, Berlin
Margrit Zauner, WA, Berlin
Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
Philip Zeschmann, Trier
Helga Ziegert, GS, Bremen
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
Jörg Zimmermann, GS, Erfurt
Gunnar Zirkler, BR, Garbsen
Erna Zmuda-Schamper, GS,
Erkrath
Johannes Zöllner, Köln
Dietmar Zoll, Schwerin
Thomas Zwiebler, BR, Peine
Michael Zyla, BR, Hannover

II. Langfassung des Memorandum

1. Die soziale Lage in Deutschland: Politik der Abwärtsspirale

1.1 Einschüchterung und Demontage: Die Politik der Bundesregierung

Es scheint, als ende die Ära Kohl so, wie sie begonnen hat: 1994 geht als das Jahr des bislang massivsten Sozialabbaus in die bundesdeutsche Geschichte ein; die Einschnitte durch das 1. und 2. SKWPG (Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms) im Sozialbereich werden seitens der Bundesregierung auf rund 14 Mrd. DM (1994) – für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung (1994 – 1997) auf zusammen rund 65 Mrd. DM beziffert. Der bisherige »Spitzenreiter« – der »Einstiegshaushalt« samt Begleitgesetzen für 1983 des seinerzeitigen »Kabinetts der Erneuerung« – fällt damit auf den zweiten Platz zurück.

Drastische Kürzung der Lohnersatzleistungen und Demontage der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik auf der einen sowie Ausbau der kontrollierenden und disziplinierenden Instrumentarien auf der anderen Seite werden komplettiert durch die Deckelung der Regelsatzanpassung und die Arbeitsdienstverpflichtung arbeitsloser SozialhilfeempfängerInnen. Und: die Drohungen mit der Einführung von Pflichtarbeiten auch ins Arbeitsförderungsgesetz nehmen immer konkretere Formen an. Trostloser als die Lage auf dem Arbeitsmarkt sind nur noch die Rezepturen, mit denen Bonn darauf reagiert.

Die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Regierung Kohl begann als fiskalische Reaktion auf Wirtschaftskrise und steigende Massenarbeitslosigkeit, von Anfang an diente sie darüber hinaus aber auch als Instrument zum Umbau des Sozialstaats selbst. Mit der »Wende« von 1982/83 wurde Sozialpolitik auch parlamentarisch endgültig von Konservativen und Marktradikalen besetzt. Begriffe wurden oder waren bereits »eingenor-

det«: »Macht«, »Herrschaft«, »Ausbeutung« oder »Entfremdung« beispielsweise beziehen sich im herrschenden politischen Sprachgebrauch nicht mehr auf Abhängigkeitsverhältnisse im Produktionsprozeß, sie dienen seither gezielt zur Diskreditierung sozialstaatlicher Einrichtungen und Leistungsgesetze. Der Kanzler faßte dies in seiner Regierungserklärung vom 13. Oktober 1982 mit den Worten zusammen: »Wenn wir den alten Weg gedankenlos weitergehen, stürzen wir den Menschen in die neue Entfremdung eines anonymen, bürokratischen Wohlfahrtsstaates, kaum daß wir ihn durch die Soziale Marktwirtschaft aus der Entfremdung des Kapitalismus befreit haben.«

Derartige Sozialstaatskritik, die ansetzt an verbreiteten Erfahrungen mit bürokratischen Strukturen, an von Laien wie auch von Fachleuten kaum mehr durchschaubaren Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungswirkungen sozialer Leistungen einerseits bei nicht bestreitbaren Defiziten und Sicherungslücken andererseits, war aus dem Munde marktradikaler Exponenten nichts anderes als ein emanzipatorisch verbrämter Rechtfertigungsversuch für rigorosen Sozialabbau und massive Umverteilung von unten nach oben.

Diese Kritik am Sozialstaat war und ist aber gleichzeitig auch Hebel, um Sozialpolitik selbst zum Instrument gesellschaftlichen Umbaus zu machen: Abbau von Elementen des Solidarausgleichs, Stärkung des Äquivalenzprinzips von Beitrag und Leistung sowie Privatisierung – im Sinne von Individualisierung wie auch von Vermarktung – sozialer Risiken und ihrer Kosten kennzeichnen die Sozialpolitik seit Beginn der achtziger Jahre. Erreicht wurden mehr Marktkonformität innerhalb der sozialen Sicherungssysteme und mehr Konformität im Markt durch verstärkte Auslieferung der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Klientel unter die Zwänge des Marktes. Administrativ und caritativ abgerundet durch Verschärfung von Sperrzeiten- und Zumutbarkeitsregelungen im Arbeitsförderungsgesetz sowie durch Einführung bzw. Ausbau von bedürftigkeitsabhängigen Leistungen in Renten- (Anrechnungsmodell bei der Hin-

terbliebenenrente) und Krankenversicherung (Härtefallregelung für Zuzahlungstatbestände).

In ihrem letztjährigen Geschäftsbericht formuliert die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) unter Verweis auf Sozialausgabevolumen und Beitragssatzhöhe: »Weder das Volumen noch die Ausgestaltung des sozialen Sicherungssystems können in Zukunft einfach fortgeschrieben werden. Zwingend erforderlich ist vielmehr ein Umbau mit einer Beschränkung auf das Notwendige. Die soziale Sicherung muß in die Überlegungen und Entscheidungen zu einer Inventur des Wirtschaftsstandortes Deutschland einbezogen werden. Zum Umbau des Sozialstaates gehört (...) vor allem eine Neugewichtung von Subsidiarität und Solidarität in Richtung auf mehr Eigenverantwortung des einzelnen. (...) Ein überbordendes Sozialsystem gefährdet Investitionen und Arbeitsplätze und damit die ökonomische Basis für das System selbst.«

Auf gleicher ideologischer Linie liegen auch die wieder forcierten vorgetragenen Forderungen nach Einführung einer um private Vorsorge zu ergänzenden Grundrente oder – politisch sehr viel relevanter – nach Leistungsbeschränkung im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung auf eine Grundversorgung, jenseits welcher das »Reich der Freiheit« – weil Eigenverantwortung – beginnt. Ganz in diesem Sinne bestach Wirtschaftsminister Rexrodt Mitte vergangenen Jahres mit seinen Forderungen nach Einfrieren der Sozialversicherungsbeiträge und weiterer Senkung des Rentenniveaus. Daß das Netto-Standardrenten-Niveau von 72,0 vH (1984) auf mittlerweile 68,5 vH (1993) gesunken ist und durch die Anpassungsformel des Rentenreformgesetzes '92 auf gesenktem Niveau festgeschrieben wird, hat bei der interessengeleiteten Diskussion keinerlei Bedeutung mehr. Die Erhöhung des Rentenbeitrags zum Jahresbeginn von 17,5 vH auf jetzt 19,2 vH ist offenbar Beleg genug für ein überbordendes, auf Dauer nicht mehr finanzierbares Rentensystem. Daß diese drastische Beitragssatzerhöhung Ergebnis der Haushaltskonsolidierung des Bundes zulasten der

Renten- und Arbeitslosenversicherung ist, wird geflissentlich verschwiegen. Eine Politik aber, die die Gefährdung des Wirtschaftsstandortes u.a. wegen zu hoher Beitragsbelastung beklagt, die sie selbst verursacht hat, ist verlogen.

Die Sozialleistungsquote, der Anteil aller Sozialleistungen am Bruttoinlandsprodukt, sank von 32,4 vH im Jahre 1982 um 3,1 Prozentpunkte auf 29,3 vH im Jahre 1990. Überlagert wurde diese Entwicklung durch eine Strukturverschiebung bei der Finanzierung: Trug die öffentliche Hand über Zuweisungen 1982 noch rund 33,6 vH zum gesamten Sozialbudget bei, so waren es 1990 nur noch 29,5 vH. Gleichzeitig stieg die Abgabenbelastung mit (Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-) Beiträgen von 1982 (34 vH) auf 35,54 vH in 1990 und 37,4 vH in 1993.

Anstieg von Sozialleistungsquote und Beitragsbelastung seit 1990 sind zum weit überwiegenden Teil dem Einigungsprozeß sowie der Art seiner wirtschafts- und finanzpolitischen Umsetzung geschuldet. Die Sozialleistungsquote erreichte 1992 33,1 vH, im Westen machte sie 29,8 vH aus gegenüber 70,5 vH im Osten (1991: 29,2 vH zu 63,9 vH). Der größte Teil der nicht-kreditfinanzierten West-Ost-Transfers läuft nach wie vor über die Renten- und insbesondere die Arbeitslosenversicherung. Die über den BA-Haushalt abgewickelten Transfers summierten sich 1991 – 1993 auf annähernd 100 Mrd. DM, wovon wiederum zwei Drittel auf die BeitragszahlerInnen und nur ein Drittel auf den Bund entfielen. Ohne die Belastung der Sozialversicherung mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Vereinigung könnten die Beitragssätze in ihrer Gesamtheit um rund drei Prozentpunkte niedriger liegen.

Mit der deutschen Einheit haben – nach kurzer Euphorie: »Und jeder kann darauf vertrauen: Auf der jetzigen Durststrecke wird niemand allein gelassen. Soziale Sicherheit und die Solidarität der Gemeinschaft bieten jenen Schutz und Halt, die unverschuldet in Not geraten« (Bundeskanzler Kohl im Mai 1991) – die Angriffe auf den Sozialstaat massiv zugenommen. War die »soziale Marktwirtschaft« schon vorher mehr ein ideo-

logischer als ein realer Exportschlager, so droht der sozialstaatliche Interventionismus seither auch als legitimatorischer Regulator im Innenverhältnis merklich an Bedeutung zu verlieren. Mit dem Wegfall grundlegender Konstitutions- und Entwicklungsbedingungen des »Sozialen« im Modell der bundesdeutschen Marktwirtschaft – kalter Krieg und Systemauseinanderetzung – gewinnen jene Bestrebungen an Boden, die den hiesigen Sozialstaat auf »Normalmaß« zurückschrauben wollen.

Mit der Forderung nach einem größeren Abstand zwischen den Löhnen auf dem ersten und dem sog. zweiten Arbeitsmarkt sowie zwischen diesen und den Lohnersatzleistungen bzw. dem Sozialhilfeniveau werden Grundstrukturen und -prinzipien des Systems sozialer Sicherung infrage gestellt. Mit der 10. AFG-Novelle, den sozial- und arbeitsmarktpolitischen Beschlüssen des sog. Solidarpakts sowie im Zuge des Sparpakets für 1994 wurden bereits wesentliche Schritte zur Umsetzung dieses Ziels getan:

- Die Unterstützungssätze der Lohnersatzleistungen des Arbeitsförderungsgesetzes – Kurzarbeiter-, Schlechtwetter- und Arbeitslosengeld sowie Arbeitslosen- und Eingliederungshilfe – wurden um 1 bzw. 3 Prozentpunkte (mit/ohne Kinder) gekürzt.

- Das Unterhaltsgeld bei Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sank um 6 vH bzw. 5 Prozentpunkte und ist zudem seit Januar keine Pflicht-, sondern nur noch eine Ermessensleistung der Arbeitsämter.

- Die Bezugsdauer der sog. originären Arbeitslosenhilfe, für Arbeitslose, die zwar nicht die Anwartschaftszeit für Arbeitslosengeld erfüllen, wohl aber mindestens 150 Beschäftigungstage nachweisen können, wurde auf ein Jahr begrenzt; danach werden die Betroffenen auf die Sozialhilfe verwiesen.

- Die Haushaltsansätze für ABM wurden gegenüber dem Vorjahr nicht nur, wie im Rahmen des SKWPG ausgewiesen, um rd. 1,3 Mrd. DM, sondern um gut 3 Mrd. DM gekürzt.

- Die Aufstiegsfortbildung im Rahmen des AFG – seit 1982 ohnehin nur noch auf Darlehensbasis möglich – wurde völlig gestrichen.

- Die Schlechtwetterzeit – vormals November bis März – ist seither auf die Monate Dezember bis Februar verkürzt, und für die jeweils erste Ausfallstunde am Tag besteht kein Anspruch mehr auf Schlechtwettergeld. Ohnehin soll die gesamte Schlechtwettergeld-Regelung mit Ende des Winters 1995/96 ganz abgeschafft werden.

- Für sämtliche Sperrzeittatbestände gilt nunmehr eine Dauer von 12 statt 8 Wochen.

- Schließlich ist die Anpassung der Sozialhilfe-Regelsätze bis Mitte 1996 weit unterhalb der Preissteigerungsrate gedeckelt worden, von Bedarfsdeckung im untersten sozialen Netz kann keine Rede mehr sein. Und nachdem im Rahmen des sog. »Solidarpakts« vom März 1993 die rechtlichen Möglichkeiten zur Durchführung von Gemeinschaftsarbeiten – im Bundessozialhilfegesetz als »Arbeitsgelegenheiten« bezeichnet – deutlich erweitert wurden, sind arbeitslose Sozialhilfeempfänger seit Jahresbeginn zur Annahme einer für sie zumutbaren Arbeitsgelegenheit verpflichtet; lehnen sie ab, so kann ihnen die Sozialhilfe gestrichen werden.

Das Ende der Fahnenstange ist damit aber noch längst nicht erreicht. Im Rahmen des sog. »Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung« wurde am 1. Februar das Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 auf den parlamentarischen Weg gebracht. Damit werden weitere massive Einschnitte ins Arbeitsförderungsgesetz vorgegeben. Die private, gewerbliche Arbeitsvermittlung – im 1. SKWPG vom Dezember 1993 noch als Modellversuch über zwei Jahre in drei Regionen geplant – wird nun flächendeckend eingeführt. Für Empfänger von Arbeitslosenhilfe werden Ernteeinsätze zu Billig-Löhnen über eine sog. SaisonarbeitnehmerInnenhilfe von 25 DM pro Tag entgeltmäßig in die Zumutbarkeit des AFG hineingehievt. Das seitens der BA zuschufähige ABM-Entgelt reduziert sich auf 80 vH des Tariflohns und wird nach oben hin auf rund 3.300 DM (West) bzw. rund 2.400 DM (Ost) begrenzt. Die Regelungen des bisher auf die neuen Länder begrenzten Paragraphen 249h

AFG – Lohnkostenzuschüsse in Höhe der pauschalierten ersparten Unterstützung für Arbeiten in den Bereichen Umwelt, Soziales und Jugendhilfe – werden zu verschlechterten Bedingungen auf den Westen der Republik übertragen. Auch hier gilt generell die für ABM anvisierte 80 vH- und DM-Kappungsgrenze hinsichtlich der zuschufähigen Entlohnung. Die von Bonn seit langem geforderten ABM-Billig-Tarife, denen die Gewerkschaften bislang nur begrenzt und teilweise unter dem Druck der regionalen Verhältnisse in den neuen Ländern gefolgt sind, sollen jetzt über den Hebel verschlechterter Zuschußbedingungen doch noch erreicht werden. Daß jetzt auch Gemeinschaftsarbeiten – zunächst auf freiwilliger Basis – Eingang ins Arbeitsförderungsgesetz finden, ist vor diesem Hintergrund ordnungspolitisch nur konsequent; je mehr die ABM-Haushaltsmittel relativ und auch absolut gekürzt und die Entlohnungsbedingungen verschlechtert werden, um so mehr können Gemeinschaftsarbeiten politisch als »Alternative« zu ABM plazierte werden. »Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen würden damit«, so die BDA, »von ihrer Bindung an ein Arbeitsverhältnis abgekoppelt und die Beziehungen zwischen Träger und Teilnehmer auf Basis eines Sozialrechtsverhältnisses begründet.« Und Wirtschaftsminister Rexrodt befürwortet Gemeinschaftsarbeiten deshalb, weil dabei Arbeitslosen im Gegensatz zu ABM grundsätzlich kein finanzieller Vorteil gegenüber denjenigen geboten werde, die nicht in solchen Arbeiten beschäftigt seien. Vorteilhaft für den Staat sei auch, daß Arbeitslose bei Gemeinschaftsarbeiten im Gegensatz zu ABM keine neuen Ansprüche auf Arbeitslosengeld erwerben könnten. Ganz abgesehen davon, daß für Gemeinschaftsarbeiten weder Arbeits- noch Sozialrechtsnormen greifen und auch das Tarifrecht außen vor bleibt. So wird der Sturm auf gegen die Verbindlichkeit von Tarifverträgen »arbeitsmarktpolitisch« flankiert. Die Durchlöcherung der mit dem AFG von 1969 erreichten Bindung öffentlich geförderter Arbeitsverhältnisse an tarifliche Normen bildet hierbei den Einstieg.

Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Abstandsdebatte und die aus ihr gezogenen Schlußfolgerungen sind abstrus; für das Verhältnis zwischen Lohn und Sozialhilfe sei auf die Eingangspassagen im MEMORANDUM '93 verwiesen. Das soziale Sicherungssystem, insbesondere das der Lohnersatzleistungen, ist ja gerade so konzipiert, daß Lohnersatz stets deutlich geringer ausfällt als Lohn. Auf das Netto-Standardrenten-Niveau wurde bereits verwiesen; und die Lohnersatzleistungen des AFG liegen seit den mit Jahresbeginn wirksamen Kürzungen zwischen 53 vH bei der Arbeitslosenhilfe für Kinderlose und 67 vH für ArbeitslosengeldbezieherInnen mit Kindern. Diese Sätze beziehen sich zudem auf das »bereinigte« Nettoarbeitsentgelt – tatsächlich liegen die Unterstützungsniveaus noch deutlich niedriger, weil z.B. Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld sowie Entgelt für Überstunden bei der Berechnung der vormaligen Nettoeinkünfte außen vor bleiben. Nettoeinkommensverluste bei Arbeitslosigkeit in Höhe von mindestens rund 50 vH sind deshalb die Regel.

Letztlich stellt die Forderung nach größerem Abstand zwischen Lohn und Lohnersatz auf einen anderen Umstand ab: Die Höhe des Lohnersatzes richtet sich gegenwärtig nach dem »Herkunftsprinzip« mit der Konsequenz, daß etwa das Arbeitslosengeld eines Metallfacharbeiters höher liegen kann als das Nettoeinkommen einer Vollzeitkraft im Einzelhandel oder in der Textilindustrie, und zwar auch dann, wenn auf absehbare Zeit keinerlei Aussicht bestehen sollte, wieder einen Arbeitsplatz zu »Herkunftsbedingungen« zu erhalten. Im Spiegel-Interview von Anfang des Jahres brachte Wolfgang Schäuble dies so auf den Punkt: »Wer einen regulären Arbeitsplatz – sei es nur eine Teilzeit- oder eine saisonale Stelle – hat, muß ein höheres Einkommen beziehen als ein Arbeitsloser.« Die Abstandsdebatte um Lohn und Lohnersatz zielt also auf die Zumutbarkeitsregelung und den (relativen) Berufs- oder Statusschutz, den das AFG heute noch bietet. Hier sind schließlich auch die Forderungen nach »Einstiegs«-Tarifen für (Langzeit-) Arbeitslose beheimatet.

Stand und Entwicklung des Arbeitsmarktes werden auf absehbare Zeit ganz maßgeblich die soziale Sicherungspolitik bestimmen. Dies gilt allemal für die Finanzen und Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, aber eben auch für ihre ordnungspolitische Einbettung. Der Arbeitsmarkt bildet die entscheidende Schnittstelle zwischen Lohn- und Sozialpolitik; hier wird gegenwärtig weit mehr über die Zukunft der sozialen Sicherung entschieden als an der »demographischen Front«.

1.2 Arbeitsmarkt:

Sechs Millionen Arbeitsplätze zu wenig

Die anhaltende Rezession in Deutschland hat die Lage auf dem Arbeitsmarkt weiter verschärft: Die Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen ist zu Beginn des Jahres 1994 erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik auf über 4 Millionen angestiegen, die Erwerbslosenquote beträgt damit rund 10 vH aller ArbeitnehmerInnen.

In *Westdeutschland* hat sich der *Beschäftigungsabbau* weiter fortgesetzt, die Erwerbstätigkeit verringerte sich spürbar auf jahresdurchschnittlich knapp 29 Millionen und beträgt damit per Saldo eine runde halbe Million weniger als 1992.

Durch die stark gesunkene Beschäftigung – bei gleichzeitiger Zunahme des Arbeitskräfteangebots – hat sich die Arbeitslosigkeit beträchtlich erhöht: Jahresdurchschnittlich belief sich die Arbeitslosenzahl auf knapp 2,3 Millionen, dies ist rund ein Viertel mehr als 1992.

Hinter dieser deutlichen Bestandsveränderung stehen noch wesentlich größere Bewegungen: Der kräftige Anstieg der Arbeitslosigkeit beruht vor allem auf mehr Arbeitslosmeldungen; zwar nahm auch die Zahl der Abmeldungen zu, aber die Zugänge waren tendenziell stärker. So waren im Laufe des Jahres 1993 4,55 Millionen Personen direkt von Arbeitslosigkeit betroffen, 15 vH mehr als 1992.

Im Zuge der rückläufigen Beschäftigung nahm auch das Angebot an offenen Stellen stark ab. Betriebe und Verwaltungen meldeten im vergangenen Jahr 2,02 Millionen offene Stellen, somit gut 137.000 weniger als 1992. Im Jahresdurchschnitt wurden 243.000 Stellenangebote gemeldet, dies sind 80.200 weniger als im Vorjahr.

Auch die Zahl der Arbeitsvermittlungen fiel 1993 mit 2,2 Millionen deutlich geringer aus als ein Jahr zuvor (minus 147.400).

Die Zahl der Kurzarbeiter hatte im März mit über einer Million ihren Höhepunkt erreicht, was zu einem überaus hohen Jahresdurchschnitt von 766.900 geführt hat.

Auch wenn sich der Arbeitsmarkt für Frauen 1993 etwas weniger ungünstig entwickelt hat als für Männer, waren Frauen mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 8,4 vH nach wie vor stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer (8,0 vH).

Für Männer und Frauen ist es gleichermaßen schwieriger geworden, die Arbeitslosigkeit zu beenden, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit hat für beide Gruppen um fast drei Wochen zugenommen. Frauen waren im Durchschnitt 29 Wochen arbeitslos, Männer 26 Wochen.

Vor allem ältere ArbeitnehmerInnen gehörten zu den Leidtragenden der schlechten Arbeitsmarktentwicklung. Zwar blieb die Zahl der über 55jährigen das ganze Jahr hindurch relativ konstant (im Jahresdurchschnitt betrug sie etwa 456.800). Allerdings wurde die Arbeitslosigkeit Älterer zunehmend durch die Inanspruchnahme des Paragraphen 105c des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) entlastet. Danach können 58jährige oder ältere Arbeitslose Lohnersatzleistungen auch dann beziehen, wenn sie nicht mehr bereit sind, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen; sie werden dann nicht mehr als Arbeitslose gezählt. Jahresdurchschnittlich machten 126.800 ArbeitnehmerInnen von dieser Möglichkeit Gebrauch, über doppelt so viele wie im Vorjahr.

Infolge der 10. AFG-Novelle und weiterer Sparmaßnahmen im Verlaufe des letzten Jahres hat der Beitrag aktiver Arbeitsmarktpolitik zum Abbau von Arbeitslosigkeit abgenommen. So wurden 1993 nur noch 348.100 Personen durch die Bundesanstalt für Arbeit mit einer beruflichen Fortbildung, Umschulung oder betrieblichen Einarbeitung unterstützt (1992: 574.700).

Auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben deutlich weniger Arbeitslosen zu einer befristeten Beschäftigung verholfen. Im Jahresdurchschnitt befanden sich 50.500 Personen in einer AB-Maßnahme gegenüber 78.200 im Jahre 1992.

Die Gewährung von Eingliederungsbeihilfen, Lohnkostenzuschüssen für ältere Arbeitslose sowie Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose zusammen hat sich von 34.900 (1992) auf 17.300 Personen (1993) ziemlich genau halbiert. Auch diese Form aktiver Arbeitsmarktpolitik hat somit aufgrund der restriktiven Vorgaben der BA deutlich weniger zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen können.

Auch in *Ostdeutschland* ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor außerordentlich hoch. Jahresdurchschnittlich lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den neuen Bundesländern 1993 bei etwa 1,2 Millionen, was einer Arbeitslosenquote von 15,8 vH entspricht. Das Arbeitsplatzdefizit in Ostdeutschland ist jedoch weit höher – deutlich über 30 vH; in einigen Regionen Ostdeutschlands beträgt es 40 vH und mehr.

Arbeitsmarktpolitische Instrumente wie Kurzarbeit, ABM, Fortbildung und Umschulung sowie der vorzeitige Ruhestand haben den Arbeitsmarkt zeitweilig um mehr als zwei Millionen Personen entlastet; hinzu kommen Pendler und Abwanderer. Weit über 400.000 ostdeutsche Erwerbstätige pendeln ständig in den westdeutschen Arbeitsmarkt (Ende 1992 waren es rund 500.000, also über 7 Prozent der Erwerbstätigen in den neuen Bundesländern). Rund 600.000 vor allem junge, qualifizierte Arbeitskräfte sind dauerhaft in den Westen Deutschlands übersiedelt.

1993 waren in Ostdeutschland mehr als 2,8 Millionen Menschen in irgendeiner Weise vom Arbeitsplatzverlust oder von

Tabelle 1: Offene und "verdeckte" Arbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern (in Tausend, Jahresdurchschnitt)

	1991	1992	1993
<i>"offene" Arbeitslosigkeit</i>			
registrierte Arbeitslose	929	1.173	1.150
Arbeitslosenquote (vH)*)	10,6	15,1	15,8
<i>"verdeckte" Arbeitslosigkeit</i>			
Kurzarbeiter	1.616	370	187
ABM	199	387	256
Fortbildung und Umschulung	326	493	382
vorgezogener Ruhestand	527	807	856

*) Auf Basis der abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

Erwerbslosigkeit betroffen. Fast 900.000 Beschäftigte wurden mittlerweile in den vorzeitigen Ruhestand geschickt.

Die Quote der Betroffenen erhöht sich außerdem um die Stille Reserve. Berechnungen zeigen, daß 1993 in den neuen Bundesländern ca. 150.000 Personen zur Stillen Reserve gezählt werden müssen. Vor allem Frauen, Jugendliche und Arbeitslose in den ländlichen Regionen gehören dazu.

Die Chancen, auf dem »regulären« oder Ersten Arbeitsmarkt eine Stelle zu finden, sind nicht besonders groß. 1993 kam im Jahresdurchschnitt in den neuen Bundesländern auf 33 Arbeitslose eine offene Stelle. Berücksichtigt man noch die »verdeckte« Arbeitslosigkeit, dann betrug das Verhältnis 79 zu 1.

Die Langzeitarbeitslosigkeit ist mittlerweile auch in den neuen Bundesländern deutlich angestiegen. Dabei ist Arbeitslosigkeit in relativ kurzer Zeit in Langzeitarbeitslosigkeit umgeschlagen und hat rasch ein außerordentlich hohes Niveau erreicht. Knapp die Hälfte der Arbeitslosen Ende 1992 in Ostdeutschland war bereits 12 Monate zuvor als arbeitslos registriert, 12 vH bereits vor zwei Jahren. Die Tendenz der Langzeitarbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist weiterhin steigend – mit möglicherweise noch gravierenderen Folgen als bislang im Westen.

Zu den schwer vermittelbaren Personengruppen gehören ältere Menschen, wobei die Altersgrenze spätestens bei 50 Jahren, bei Frauen bereits mit 40 Jahren erreicht zu sein scheint. Geringe Chancen haben außerdem Personen ohne anerkannten Berufs- oder Qualifikationsabschluß bzw. Ungelernte, insbesondere auch Jugendliche unter 25 Jahren und Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Von Arbeitsplatzverlust bzw. Erwerbslosigkeit besonders betroffen sind Frauen. Drei Jahre nach der deutschen Einheit beträgt in den neuen Bundesländern der Anteil der Frauenerwerbslosigkeit 65 vH. Dies ist besonders bitter, hatte doch die »Ost-Frau« zumindest die Möglichkeit, Beruf und Familie miteinander zu verbinden. Über 90 vH betrug vor der Wende der Beschäftigungsgrad der ostdeutschen Frauen. Mittlerweile hat sich ihre Beschäftigungsquote dem Westniveau mehr als angeglichen. Aus dem Erwerbsleben verdrängt, oftmals unter erheblichem Verlust an Selbstwertgefühl und Würde, gehören viele ostdeutsche Frauen zu den Verliererinnen der wirtschaftlichen und sozialen Wende nach der deutschen Einheit.

Vorrang müßte die aktive Arbeitsmarktpolitik haben – gerade in Krisenzeiten. Die bislang hauptsächlich aus Beitragsmitteln finanzierte Arbeitsmarktpolitik läßt dafür aber wenig Spielraum. Nach anfangs relativ hohen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland geht der Trend seit 1992 in die entgegengesetzte Richtung: 1993 gab die Bundesanstalt für Arbeit nur noch 42 vH für aktive Arbeitsmarktpolitik aus, dagegen 50 vH für passive Lohnersatzleistungen.

Folgen dieser Ausgabenpolitik sind u.a. eine erhebliche Verringerung der Zahl der Beschäftigten in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Von Mai 1992 – mit fast 405.000 der Höhepunkt der ABM-Beschäftigung – ging ihre Zahl bis September 1993 um rund die Hälfte zurück. Damit droht auch eine Zerstörung der ostdeutschen Trägerlandschaft, die in dem hier so defizitären öko-sozialen Bereich über die vergangenen Jahre erst mühsam aufgebaut werden mußte.

Diese Abwärtsentwicklung wird durch die von Bonn verordnete Verschlechterung der Förderkonditionen für ABM wie auch für Lohnkostenzuschüsse in Höhe der ersparten Arbeitslosenunterstützung bei Arbeiten in den Bereichen Umwelt, Soziale Dienste und Jugendhilfe noch forciert werden. Die Begrenzung des seitens der Arbeitsverwaltung bezuschussungsfähigen Entgelts in ABM auf 80 vH des Tariflohns sowie die zusätzliche Kappung auf rund 2.400 DM monatlich im Einzelfall (West: rund 3.300 DM) überschätzen nicht nur grundsätzlich die Finanzkraft der Träger, sondern ziehen als Konsequenz auch einen qualitativen Abbau von ABM-Beschäftigung sowie unterwertige Beschäftigung für Qualifizierte nach sich. Ergebnis wird eine weitere Reduzierung der Entlastungswirkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Instrumente sein. Zudem treten damit die für die neuen Länder noch mit der 10. AFG-Novelle bis Ende 1995 festgeschriebenen (positiven) Übergangsregelungen bei ABM vorzeitig außer Kraft. – Während bei ABM weiterhin die (rechtliche) Möglichkeit bestehen bleiben soll, den gekürzten Entgeltzuschuß vor Ort bis zum Tarifniveau aufzustocken, ist dies bei den sogenannten »Umwelt-ABM« (Paragraph 249h AFG (Ost) bzw. 242s AFG (West)) faktisch nicht möglich, da in solchen Fällen eine entsprechende Kürzung des BA-Zuschusses vorgesehen ist. »Abstandswahrung« zu ungeförderter Beschäftigung mittels einer Senkung des Stundenentgelts ist das politische Ziel dieser Regelungen.

Die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung, deren Zugangsvoraussetzungen Mitte 1993 nochmals erschwert wurden und deren Förderung zudem seit Januar diesen Jahres alleine dem Ermessen der einzelnen Arbeitsämter obliegt, sank in den neuen Bundesländern von Mai 1992 bis zum Jahresende 1993 um 40 vH.

Arbeitslosigkeit verursacht enorme Kosten; neben den Aufwendungen für die Zahlung der passiven Lohnersatzleistungen sind dies Mindereinnahmen an Steuern und Versicherungsbeiträgen sowie Mehrausgaben für Sozialhilfe und Wohngeld. Damit sind Kürzungen bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik immer

mit Mehrausgaben/Mindereinnahmen und einer besonderen Belastung der Kommunen verbunden.

1.3 Einkommen und Vermögen: Polarisierung schreitet fort

Funktionelle Einkommensverteilung

Betrachtet man die Lohnquote *Westdeutschlands* des Jahres 1992, so zeigt sich, daß diese – wie konjunkturbedingt zu erwarten war – von 70,8 vH (1991) auf 71,7 vH angestiegen ist. Die bereinigte Bruttolohnquote, die Veränderungen in der Erwerbsstruktur berücksichtigt, stieg im gleichen Zeitraum von 66,0 vH auf 66,9 vH. Sie liegt damit aber immer noch um 5,6 Prozentpunkte unter ihrem Höchststand von 1982 und nur um 1,9 Prozentpunkte über ihrem historischen Tiefstand von 1960. Der Anstieg der Lohnquote bzw. das spiegelbildliche Sinken der Profitquote bedeutet jedoch nicht, daß sich die Lebenslage der abhängig Beschäftigten verbessert hätte. Vielmehr ist der Anstieg der Lohnquote als Reflex relativ sinkender Profite im Kontext der Krise zu betrachten. Die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sind 1992 nämlich nur um 0,8 vH gestiegen. Da in der Größe »Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen« Querverteilungen enthalten sind, läßt sich von ihr nicht auf die Gewinnsituation der Unternehmen schließen. Diese hat sich jedoch auch 1992 verbessert: So stiegen die Bruttogewinne um 4,9 vH, die Nettogewinne wegen der historisch niedrigen Besteuerung von 20,2 vH (1991: 20,9 vH) gar um 5,8 vH. Ein Absinken der Lohnquote konnte 1992 nur dadurch verhindert werden, daß es – auch durch den Einsatz massiver Streiks – gelang, einen durchschnittlichen Tarifanstieg von 5,7 vH durchzusetzen. Angeichts steigender Preise (+4 vH) und steigender Steuer- und So-

zialabgabenbelastungen, die mittlerweile durchschnittlich 33,4 vH der Bruttoeinkommen betragen (1991: 32,5 vH), konnte nach dem Realeinkommensverlust des Jahres 1991 im vergangenen Jahr das reale Arbeitseinkommen nur auf dem Vorjahresstand gesichert werden. Für 1993 sind erneute Verschlechterungen der Realeinkommensposition der ArbeitnehmerInnen zu erwarten, da die Preise um 4 vH gestiegen sind, die Tarifabschlüsse sich aber zumeist nur um 3 vH bewegten.

Die Ermittlung von Lohn- und Profitquote für *Ostdeutschland* war auch für 1992 aus den im Memorandum '93 (S. 69) genannten Gründen nicht sinnvoll.

Personelle Einkommensverteilung

In *Westdeutschland* konnten alle Haushaltsgruppen mit Ausnahme der Selbständigen und der Landwirte ihr nominales Haushaltseinkommen 1992 steigern. Trotz ihrer geringfügigen Verluste sind die Selbständigenhaushalte dennoch unangefochten Spitzenreiter bei der Verteilung der Haushaltseinkommen. Mit 12.083 DM beträgt ihr verfügbares Einkommen gut das Doppelte dessen, was die nächstfolgenden Beamtenhaushalte (6.075 DM) aufweisen können. Auf den weiteren Plätzen folgen die Haushalte von Angestellten (5.217 DM), Landwirten (4.700 DM), Pensionären (4.533 DM), Arbeitern (4.242 DM) und Rentnern (3.300 DM). Am unteren Ende der Einkommensskala befinden sich die Haushalte von Arbeitslosen (2.583 DM) und SozialhilfeempfängerInnen (2.192 DM), deren Einkommen sich auf niedrigem Niveau zunehmend annähern. Vergleicht man die Realeinkommen von 1992 mit denen des Jahres 1980, so stellt man fest, daß sich die Einkommenssituation der Haushalte von abhängig Beschäftigten und Landwirten geringfügig um etwa 5 vH verbesserte, die Rentner, Pensionäre und Sozialhilfeempfänger etwas stärkere Zuwächse aufweisen, während die Selbständigenhaushalte ihre Realeinkommen um

32,3 vH steigerten. Die Haushalte von Arbeitslosen aber stehen bereits vor dem Wirksamwerden der AFG-Leistungseinschränkungen schlechter als 1980 da.

Für *Ostdeutschland* sind solche Daten zur Zeit nicht verfügbar; das DIW hat seine Einkommensberichterstattung ausgesetzt, und das Statistische Bundesamt will erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Einkoms- und Verbrauchsstichprobe 1993, also voraussichtlich 1995, wieder über die Einkommensverhältnisse berichten. Damit fehlen gerade zu einer Zeit, wo sich erhebliche Umbrüche der Verteilungsrelationen innerhalb der neuen Länder vollziehen, zuverlässige Daten.

Hinweise auf die Einkommenssituation können lediglich aus der Tarifentwicklung abgeleitet werden. Die Effektivverdienste belaufen sich auf etwa 2/3 des Westniveaus, wobei allerdings zum Teil erhebliche sektorale und regionale Differenzen zu berücksichtigen sind. Auch aus der Statistik der Haushaltsbudgets des Socio-Oeconomischen Panels (SOEP) lassen sich einige Aussagen ableiten. So stiegen die Einkommen zwischen 1991 und 1992 um jeweils etwa 15 vH und betragen damit 2.153 DM (2-Personen-Haushalte von Renten- und Sozialhilfeempfängern mit geringem Einkommen – Typ 1), 3.616 DM (4-Personen-ArbeitnehmerInnen-Haushalte mit mittlerem Einkommen – Typ 2) bzw. 4.788 DM (4-Personen-ArbeitnehmerInnen-Haushalte mit höherem Einkommen – Typ 3). Hiernach erreichen die Haushalte in Höhe von 88,5 vH (Typ 1), 70,3 vH (Typ 2) und 57,4 vH (Typ 3) des Einkommensniveaus vergleichbarer westdeutscher Haushalte. Relativ hohe Einkommenssteigerungen erzielten dabei Haushalte mit Westpendlern; deutlich verbessert hat sich auch die Einkommensposition älterer Menschen, insbesondere die der Witwen, denen seit Übertragung des westdeutschen Hinterbliebenenrentenrechts seit 1992 im Unterschied zu früher praktisch durchgehend Witwenrenten zustehen. Während schließlich Alleinerziehende ihre unterdurchschnittliche Einkommensposition (ca. 80 vH des durchschnittlichen Einkommens) wenigstens halten konnten,

zählen Arbeitslosen-Haushalte mit zwischen 75 vH und 85 vH des durchschnittlichen Einkommens eindeutig zu den ökonomischen Verlierern. Der Prozeß der Einkommensdifferenzierung innerhalb der ostdeutschen Haushalte schreitet – wie von uns seit Anbeginn erwartet – weiter fort.

Verteilung der Vermögen und Vermögenseinkommen

Der gesamte private Geldvermögensbestand in der Bundesrepublik belief sich 1992 auf etwa 3,6 Billionen DM, wovon etwa 3,4 Billionen DM auf Westdeutschland und 190 Mrd. DM auf Ostdeutschland entfielen. In *Westdeutschland* wies damit jeder Haushalt durchschnittlich einen Geldvermögensbestand von 119.000 DM (1991: 113.000 DM) auf. Dieser ist jedoch höchst ungleich verteilt, da die Hälfte aller Haushalte kein oder nur ein geringes Geldvermögen besaß. Diese 50 vH der Haushalte konnten nur 6 vH des Geldvermögensbestandes auf sich vereinigen, während das reichste Prozent über 13 vH des gesamten Geldvermögens verfügte. Die hohe Konzentration der Geldvermögen reflektiert sich auch in der Disparität der bezogenen Vermögenseinkommen, die sich 1992 insgesamt auf reichlich 180 Mrd. DM beliefen. Während die Selbständigenhaushalte jährliche Vermögenseinkommen von 21.244 DM realisierten, mußten sich die Arbeitslosenhaushalte mit einem Fünfzehntel dieses Betrages (1.408 DM) bescheiden. Selbst die Haushalte von Angestellten, ein äußerst inhomogenes Aggregat, kamen mit 6.099 DM nur auf ein gutes Viertel des Vermögenseinkommens der Selbständigen. Geht man nun davon aus, daß Vermögenserträge zum Großteil selbst wieder angelegt werden, so zeigt sich, daß sich die Verteilungsverhältnisse beständig auseinanderentwickeln.

Diese Disproportionen werden noch augenfälliger, wenn man die Vermögenssituation in *Ostdeutschland* in die Analyse einbezieht. Obwohl die ostdeutschen Haushalte aufgrund ge-

stiegener Realeinkommen ihre Sparquote deutlich erhöhen konnten, verfügt dieses Fünftel der bundesdeutschen Bevölkerung lediglich über 5 vH des Geldvermögensbestandes. Auf jeden ostdeutschen Haushalt entfielen 1992 durchschnittlich Geldvermögen in Höhe von 31.000 DM, die aufgrund der homogeneren Einkommensverteilung in Ostdeutschland ebenfalls gleichmäßiger als in Westdeutschland verteilt sein dürften. Allerdings führt das niedrigere Einkommens- und Vermögensniveau auch dazu, daß Anlagen in hochrentablen Formen fehlen. Die Vermögenseinkommen ostdeutscher Haushalte, die sich zunehmend differenzieren – die Spanne des haushaltsdurchschnittlichen Vermögenseinkommens reicht heute von 417 DM (Arbeitslose) bis 2.839 DM (Selbständige) –, fallen damit im Vergleich zu Westdeutschland noch unterproportionaler aus als der Vermögensbestand. Die gesamten Vermögenseinkommen der neuen Länder belaufen sich auf 8 Mrd. DM und machen damit nur etwa vier Prozent der gesamten Vermögenseinkommen in Deutschland aus. Deutlich wird damit, daß Ostdeutschland insgesamt und vor allem die sozial schwachen Haushalte, also insbesondere die der Arbeitslosen, nachhaltig und uneinholbar von der allgemeinen gesellschaftlichen Reichtumsentwicklung abgekoppelt sind.

ArbeitnehmerInnen und Arbeitslose fallen weit zurück

Die Konjunkturkrise, die seit dem zweiten Halbjahr 1992 endgültig die Bundesrepublik erfaßt hat, bleibt nicht ohne Auswirkungen auf die Verhältnissen in der Bundesrepublik. Die im Kontext der Rezession enorm steigende Arbeitslosigkeit führt zunächst zu einer weiteren Differenzierung der Einkommensverteilung, da immer mehr Menschen auf Erwerbseinkommen verzichten müssen und auf Sozialeinkommen angewiesen sind. Diese wiederum werden im Zuge des Sozialabbaus zunehmend reduziert, so daß es zu einer Marginalisierung vor

allem der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger und somit zu einer nochmals verstärkten Ausdifferenzierung der Verteilungsrelationen kommt. Vor allem die Bezieher hoher Vermögenseinkommen können demgegenüber auch weiterhin »rosigen Zeiten« entgehen.

Deutlich absehbar ist bereits, daß auch 1994 die Haushalte von abhängig Beschäftigten Realeinkommenseinbußen werden hinnehmen müssen. Da zugleich die Rentenversicherungsabgaben und einige Steuern (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer für Diesel-Pkw, ab 1995: Solidaritätszuschlag) steigen, ist absehbar, daß die geringfügigen Realeinkommenszuwächse der vergangenen Jahre aufgezehrt werden. Die abhängig Beschäftigten werden auf den Einkommensstand von Beginn der achtziger Jahre oder gar noch weiter zurückfallen. Sinkende Einkommen und steigende Preise lassen die Sparquote sinken, so daß die erhebliche Konzentration der Vermögen noch schneller als ohnehin schon zunimmt. Diese Tendenz wird noch verstärkt durch die seit Januar wirksamen Änderungen im Steuerrecht, die dazu führen, daß vor allem Unternehmenserträge steuerlich begünstigt werden. Insgesamt also wird die gesellschaftliche Polarisierung sowohl *innerhalb* West- und Ostdeutschlands als auch *zwischen* West- und Ostdeutschland nachhaltig vertieft.

1.4 Leistungskürzungen und Disziplinierung: Armut in Deutschland

Armut in Westdeutschland – Stagnation auf hohem Niveau

Erstmals nach 1981 war im Jahre 1991 die Zahl der Sozialhilfeempfänger leicht rückläufig. Mit 3,738 Millionen SozialhilfebezieherInnen empfangen 15.500 Menschen oder 0,4 vH weniger als im Vorjahr Leistungen des untersten Netzes der sozialen Sicherung. Dennoch stieg im genannten Zeitraum die Zahl der

Empfänger insgesamt um 80 vH, da zu Beginn der achtziger Jahre »nur« 2,083 Millionen Personen auf Sozialhilfe angewiesen waren.

Allein 2,857 Millionen Personen bezogen Hilfe zum laufenden Lebensunterhalt (HLU), also jene Hilfeart, die originär als Ausfallbürge für außergewöhnliche Notlagen im System sozialer Sicherheit vorgesehen war. Sie trägt angesichts des zunehmenden Kreises von BezieherInnen immer mehr den Charakter einer minimalen Grundsicherung. Diese inhaltliche Akzentverschiebung wird insbesondere dann deutlich, wenn man die Ursachen des Sozialhilfebezuges betrachtet. Fast ein Drittel der HLU-Bezieher erhält die Hilfe aufgrund von Arbeitslosigkeit. Weitere Ursachen der Hilfebedürftigkeit sind der Ausfall des Ernährers (10,1 vH), unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche (10,3 vH) und zu niedrige Erwerbseinkommen (6,1 vH). Für etwa zwei Drittel der Hilfeempfänger steht der Sozialhilfebezug damit in engem Zusammenhang mit Lücken in der Absicherung allgemeiner sozialer Risiken. Aus diesem Grunde hat sich auch an der Notwendigkeit unserer Forderung nach einer bedarfsorientierten Mindestsicherung, wie wir sie im MEMORANDUM '85 (S. 152 ff) und im MEMORANDUM '87 (S. 214 ff) ausgeführt haben, nichts geändert.

Auf die zweite Hilfeart der Sozialhilfe, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL), waren 1991 1,544 (1990: 1,510) Millionen Menschen angewiesen. Hier zeigt sich die besondere Notwendigkeit der Absicherung des Pflegerisikos durch eine soziale Pflegeversicherung, denn 1991 bezogen insgesamt 543.200 Betroffene HbL als Hilfe zur Pflege.

Die amtliche Statistik weist nur »bekämpfte Armut« aus. In Rechnung zu stellen ist daher noch eine nicht unerhebliche Dunkelziffer. Jüngste Untersuchungen der Caritas lassen den Schluß zu, daß die Dunkelziffer der Armut bei etwa 40 vH liegt, d.h. von 100 sozialhilfeberechtigten Personen machen 40 ihren Anspruch nicht geltend. Bezieht man diese Dunkelziffer mit ein, so zählten 1991 in Westdeutschland annähernd 6 Mil-

lionen Menschen, also 10 vH der Bevölkerung, zu den Armen.

Dabei ist das Armutsrisiko alles andere als gleichverteilt; es lassen sich besondere Problemgruppen benennen. Hierzu zählen zum einen die ausländischen Mitbürger, deren Anteil entgegen der allgemeinen Tendenz auch 1991 gestiegen ist und deren Zahl sich auf 936.600 Personen beläuft; dies entspricht einem Anteil von rund 25 vH der gesamten Empfänger, ihr Bevölkerungsanteil beträgt hingegen nur 8 vH. Die Empfängerquote der Ausländer übertrifft die der Deutschen damit um mehr als das Dreifache. Der Anteil der ausländischen Hilfeempfänger bei den Zugängen lag zuletzt bei 37 vH. Besonders betroffen sind Frauen und junge Menschen – vor allem die Ausländer der zweiten und dritten Generation, die in den achtziger Jahren keine Chance hatten, einen Ausbildungsplatz zu finden.

Während die Inanspruchnahme der Sozialhilfe (HLU) seitens älterer Menschen nachhaltig abgenommen hat, steigt die Armutsbetroffenheit von Kindern und Jugendlichen dramatisch an. Stellten vor 20 Jahren, als die Zahl der Sozialhilfeempfänger nur halb so groß wie heute war, junge Menschen unter 25 Jahren ein Drittel der Armutspopulation, so machen sie heute bereits beinahe die Hälfte aller HLU-Empfänger aus. Jeder dritte HLU-Bezieher ist jünger als 18 Jahre. Immer mehr Familien mit kleinen Kindern fällt es zunehmend schwerer, selbst für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Die Leistungen des Familienlastenausgleichs reichen aufgrund ihres geringen Umfangs nicht zur Deckung des tatsächlichen Bedarfs aus. Materiell überfordert sind insbesondere alleinerziehende Frauen mit Kindern unter 15 Jahren. Ihre Zahl an den SozialhilfebezieherInnen stieg allein in den vergangenen fünf Jahren um 22,5 vH. Ursächlich hierfür sind in der Hälfte aller Fälle der »Ausfall des Ernährers« und »unzureichende Erwerbseinkommen«.

Armut in Ostdeutschland

Erstmalig liegen nun auch Zahlen der offiziellen Sozialhilfestatistik für die neuen Bundesländer vor. Sie weisen für 1991 insgesamt 488.800 Sozialhilfebezieher aus. Allein 363.800 Menschen empfangen HLU; hinzu kommen 167.400 HbL-Bezieher.

Bei den HLU-EmpfängerInnen, deren Anteil deutlich höher als im Westen liegt, sind 55,5 vH, d.h. ebenfalls merklich mehr als im Westen, jünger als 25 Jahre. Auch ist die Verweildauer in der Sozialhilfe durchgängig höher als im Westen. Hauptursache des Sozialhilfebezuges in den neuen Bundesländern ist Arbeitslosigkeit (63,6 vH). Als weitere Ursachen folgen mit erheblichem Abstand unzureichende Erwerbseinkommen (12,7 vH) sowie unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche (4,1 vH). Alle anderen Ursachen spielen nur eine untergeordnete Rolle. Bei den HbL-BezieherInnen ist es wie im Westen die ungenügende Absicherung des Pflegerisikos (2/3 aller HbL-Bezieher in Ostdeutschland), die den Weg in die Sozialhilfe weist. Angesichts der drastischen Kürzungen im ABM-Bereich und der Senkung der Vergütung von ABM-Kräften nach der 10. AFG-Novelle dürfte seit 1992 die Zahl der Sozialhilfeempfänger erneut deutlich – Schätzungen zufolge um rund 65.000 Personen – zugenommen haben.

Die zukünftige Armutsentwicklung

Mit dem Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms (SKWPG) werden die Probleme der Verarmung weiter Bevölkerungsschichten nachhaltig zunehmen, denn die Maßnahmen sind darauf angelegt, Arme und Arbeitslose weiter zu marginalisieren. Diese Leistungskürzungen bei Unterhalts-, Kurzarbeiter- und Arbeitslosengeld sowie Arbeitslosenhilfe werden zu einem Anstieg der Sozialhil-

feempfänger führen, da immer häufiger die von der Bundesanstalt für Arbeit gewährten Lohnersatzleistungen zur Führung eines menschenwürdigen Daseins nicht ausreichen werden. Insbesondere für Langzeitarbeitslose und ostdeutsche Arbeitslose, deren Lohnersatzleistungen wegen des Nachhinkens der Erwerbseinkommen deutlich niedriger liegen als die westdeutscher Arbeitsloser, könnte der zusätzliche Sozialhilfebezug künftig zur Regel werden.

Die Kosten dieser Entwicklung haben die Kommunen zu tragen, die hierauf mit der Verteuerung oder der Abschaffung kommunaler Dienste reagieren. Eine Kompensation ist für sie dadurch vorgesehen, daß die Regelsätze in der Zeit bis zum 30.6.1996 lediglich um höchstens zwei Prozent, maximal in Höhe des Wachstums der Nettolohn- und Gehaltssumme steigen dürfen. Die aber wird wegen niedriger Tariflohnabschlüsse und steigender Abgaben in den kommenden Jahren kaum zunehmen. Damit werden die Regelsätze – entgegen allen öffentlichkeitswirksamen Beteuerungen – faktisch also doch eingefroren. Ziel der Sozialhilfe ist die Sicherstellung einer Lebensführung, die der Würde des Menschen entspricht; die Lücke zwischen diesem Anspruch und der Wirklichkeit wird immer größer.

Schließlich fordert der Bund die Länder und vor allem die Gemeinden immer nachdrücklicher dazu auf, die Möglichkeit zur Durchführung von Gemeinschaftsarbeiten im Sozialhilfereich voll auszuschöpfen. Nachdem bereits im Rahmen des sogenannten »Solidarpakts« seit Mitte 1993 die rechtlichen Möglichkeiten hierzu massiv ausgeweitet wurden, wird jetzt deren praktische Umsetzung erwartet. Seit Jahresbeginn sind arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger zudem verpflichtet, solche Arbeitsgelegenheiten anzunehmen; wer sich weigert, dem kann die Unterstützung entzogen werden. Damit sind die Weichen im untersten sozialen Netz bereits heute in Richtung einer Art neuen Arbeitsdienstes gestellt. Die mit dem Inkrafttreten des Bundessozialhilfegesetzes im Jahre 1962 bezweckte Abkehr von

der traditionellen Armenpolitik erfährt damit einen herben Rückschlag. Leistungskürzungen und Disziplinierung zeugen von obrigkeitsstaatlichem Umgang mit Armut; sie dienen der Bekämpfung der Armen und nicht der Beseitigung materieller Unterversorgung.

2. Von der Krise in die Depression? Die Konjunktur in Westdeutschland

Weltwirtschaftliche Entwicklung: weiterhin unterschiedliche Tendenzen

Der einheitliche kapitalistische Wirtschaftszyklus ist zerbrochen. Während die Wirtschaft in den ostasiatischen Entwicklungs- und Schwellenländern – besonders auch in China – boomt, sind die Wachstumstendenzen mit Ausnahme der USA in den entwickelten Industrieländern und in der osteuropäischen Region insgesamt nach wie vor schwach. Insbesondere in den für den deutschen Export traditionell wichtigen Ländern zeichnet sich noch keine deutliche Belebung ab.

Entwickelte Industrieländer

Insgesamt vergrößert sich nach optimistischen Einschätzungen das Tempo der wirtschaftlichen Entwicklung in den OECD-Ländern – gemessen an der Zuwachsrate des realen Bruttoinlandsprodukts – wieder etwas: Nach einem Rückgang im Jahre 1992 und einer schwachen Zunahme von etwa 1 vH im Jahre 1993 wird es 1994 voraussichtlich 2 vH betragen. Gleichzeitig nimmt aber die sowieso schon hohe Arbeitslosigkeit weiter zu.

Die großen entwickelten Industriezentren weisen jedoch nach wie vor sehr unterschiedliche Entwicklungstendenzen auf (siehe Tabelle 2): In den USA gewinnt die wirtschaftliche Erholung an Schwung. Dagegen ist weder in Japan noch in Deutschland ein Aufschwung in sicherer Nähe; in diesen Ländern wachsen die Arbeitslosenquoten erheblich.

In den USA haben sich die Auftriebskräfte im Laufe des Jah-

res 1993 verstärkt, nachdem die Inlandsnachfrage besonders seitens der privaten Haushalte und bei den Investitionen expandierte. Das Importwachstum verringerte sich; da aber die Exporte noch stärker zurückgingen, wurde der passive Außenbeitragssaldo weiter vergrößert.

Von den westeuropäischen Ländern ist lediglich in Großbritannien ein nennenswerter Aufschwung zu verzeichnen. Auch hier gingen die Impulse vor allem von der wachsenden Nachfrage der privaten Haushalte aus. Die Importe wachen zwar nach einem starken Rückgang seit dem 2. Halbjahr 1993 wieder, aber langsamer als die Exporte.

In den Ländern der Europäischen Union insgesamt fehlen Vorbedingungen für eine schnelle Belebung der Konjunktur: Die Investitionsentwicklung verlief anders als in vorhergehenden Konjunkturzyklen. Der Rückgang der Investitionen war dieses Mal in der Abschwungphase schwächer (1981: -5,2 vH, 1993: -3,8 vH); somit wurden selbst im Abschwung noch Produktionskapazitäten geschaffen. Das hatte Folgen für die Kapazitätsauslastung: Insgesamt ist sie im Verarbeitenden Gewerbe im Laufe des Jahres 1993 zwar nicht weiter zurückgegangen, liegt im Unterschied zu den USA aber 1993 mit 77,6 vH immer noch erheblich unter dem mehrjährigen Durchschnitt 1979/1992 von 81,3 vH. Damit fehlen wesentliche Voraussetzungen für eine schnelle Belebung der Nachfrage nach Investitionsgütern aus dem In- und Ausland. Nach den Erfahrungen der vergangenen Zyklen hat diese Nachfrage sowieso erst ein halbes Jahr später spürbare Auswirkungen auf die Produktionsentwicklung. Vor allem die privaten Konsumausgaben waren nach den Rezessionen Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre die Triebfeder für das Einsetzen der konjunkturellen Erholung. Da sich jedoch der Anstieg der Arbeitslosigkeit, bedingt durch die verschärfte Rationalisierung in den Unternehmen, fortsetzt und in vielen Staaten Sozialleistungen rigoros abgebaut werden, fehlen auch hier wichtige Voraussetzungen für eine lebhaftere Nachfrage nach Konsum-

Tabelle 2: Produktion und Arbeitslosigkeit in Industrieländern

	Veränderungen des BIP ¹⁾ in vH			Arbeitslosenquoten in vH		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Deutschland	2,1	-0,5	0,8	7,7	8,9	10,1
Frankreich	1,4	-0,9	1,1	10,4	11,7	12,4
Großbritannien	-0,6	2,0	2,9	10,0	10,3	10,0
Italien	0,9	-0,1	1,7	11,6	10,2	11,1
EU insgesamt	1,1	-0,3	1,4	10,3	11,3	12,0
Japan	1,3	-0,5	0,5	2,2	2,5	2,9
USA	2,6	2,8	3,1	7,4	6,9	6,5
OECD insgesamt	-0,4	0,3	2,3	7,8	8,2	8,5

1) reales Bruttoinlandsprodukt

Quelle: OECD ECONOMIC OUTLOOK December 1993, S. 143, 176.

gütern. Alles in allem ist somit die konjunkturelle Situation in dieser Region sehr labil.

In Japan sind immer noch keine Zeichen für eine Konjunkturbelebung zu erkennen. Die öffentlichen Konjunkturprogramme und die Zinssenkungen haben bisher nur ein weiteres Absinken der Nachfrage verhindert. Infolge der hohen Wertberichtigungen im Zusammenhang mit den Einbrüchen auf dem Immobiliensektor halten sich die Banken bei der Kreditvergabe sehr zurück, so daß die Investitionsbereitschaft der Unternehmen zusätzlich gehemmt wird. Die Exportchancen der japanischen Wirtschaft sind durch die Aufwertung des Yen gegenüber dem Dollar erheblich belastet. Die Arbeitslosenquote wird 1994 weiter ansteigen und seit dem Jahre 1987 erstmals wieder die für japanische Verhältnisse außerordentliche Höhe von 2,9 vH erreichen.

Die Interessengegensätze zwischen den großen Industriezentren brechen nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation verstärkt auf. Am offenkundigsten wird das am Beispiel des Auto-

mobilmarktes, auf dem bei insgesamt schrumpfendem Absatz zwischen den konkurrierenden Herstellern eine erbitterte Auseinandersetzung geführt wird. Die drei Wirtschaftsblöcke und innerhalb dieser wiederum die Nationalstaaten sichern die jeweiligen Exportoffensiven mehr oder weniger mit Subventionen ab; zugleich versuchen sie offen oder verdeckt, mittels protektionistischer Maßnahmen den eigenen Markt zu schützen und den Import von Gütern und Dienstleistungen zu erschweren. Bei diesen Auseinandersetzungen dürfte das GATT-Abkommen, das Ende 1993 nach zähem Ringen in der Uruguay-Runde abgeschlossen wurde, nur ein zeitweiliger Kompromiß sein.

In diesem Wirtschaftskrieg haben die Länder der Europäischen Union aus technologischen und institutionellen Gründen eine relativ schwache Position; auch das wird am Beispiel der Automobilindustrie sichtbar. Deutlich verbesserte Chancen hingegen rechnen sich die Länder der Europäischen Union bei der Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern aus.

Osteuropäische Länder

In Osteuropa waren bis 1992 gegenüber 1988 das reale Bruttoinlandsprodukt durchschnittlich um ca. 30 vH und die Industrieproduktion um etwa 50 vH zurückgegangen. 1993/94 verläuft die wirtschaftliche Entwicklung sehr unterschiedlich; ihre Beurteilung ist angesichts der unsicheren Datenlage erschwert, und die Einschätzungen verschiedener Institute differieren nennenswert. Die OECD-Angaben sind in Tabelle 3 wiedergegeben.

Polen ist das einzige Land, in dem das Bruttoinlandsprodukt 1993 gegenüber dem Vorjahr real zunahm. Der Anstieg ist allerdings vor allem auf den privaten Verbrauch zurückzuführen, während die Investitionen stagnierten und die Ausfuhren sogar zurückgingen. In Ungarn, in der Tschechischen Republik

Tabelle 3: Produktion und Arbeitslosigkeit in osteuropäischen Ländern

	Veränderungen des BIP ¹⁾ in vH			Arbeitslosenquoten in vH		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Bulgarien	- 7,7	- 4,0	- 1,0	15,6	17,0	17,0
Polen	1,0	3,0	4,0	15,0	16,0	14,0
Rumänien	- 15,4	- 4,0	- 3,0	6,2	9,0	15,0
Slowakei	- 7,5	- 5,0	0,0	10,4	15,0	18,0
Tschechien	- 7,1	0,0	2,0	2,6	4,0	8,0
Ungarn	- 5,0	- 1,0	2,0	12,3	13,0	13,0
insgesamt	- 4,9	0,0	2,0	-	-	-
Rußland	- 19,0	- 11,0	- 9,0	-	-	-
Ukraine	- 14,0	- 20,0	- 10,0	-	-	-

1) reales Bruttoinlandsprodukt

Quelle: OECD ECONOMIC OUTLOOK December 1993, S. 113, 117.

und vielleicht auch in der Slowakei dürfte der Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion 1993/94 beendet sein. Dagegen sinkt das Sozialprodukt in Bulgarien, in Rumänien und in den Nachfolgestaaten der GUS weiter, wenn auch im verlangsamten Tempo, weil die überwiegend noch staatlichen Industriebetriebe Lohnzugeständnisse machen. Aus diesen Gründen ist bisher die Arbeitslosenstatistik auch nur außerhalb der ehemaligen GUS-Staaten aussagefähig: Die ausgewiesenen Arbeitslosenquoten sind kräftig angestiegen; da die Produktion aber bisher wesentlich stärker als die Beschäftigung zurückgegangen ist, dürfte auf dem Arbeitsmarkt die eigentliche Katastrophe noch bevorstehen – und das bei völlig unzureichenden sozialen Sicherungsmöglichkeiten. Im Unterschied zu Ostdeutschland erleidet die Bevölkerung in den osteuropäischen Ländern beträchtliche Einbußen an Realeinkommen.

Die Rezession in Westeuropa erschwerte auch die wirtschaftliche Entwicklung der osteuropäischen Länder und hemmte de-

ren Westorientierung. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik gehen die Exporte aller osteuropäischen Länder zurück; in allen wichtigen Sektoren schrumpfen die Anteile Osteuropas am EU-Markt. In den meisten Staaten ist die Deindustrialisierung in vollem Gange.

Die weiteren Möglichkeiten der Entwicklung in diesen Ländern hängen vor allem davon ab, wie sie die Wirtschaftsbeziehungen untereinander und in Arbeitsteilung mit den entwickelten Industrieländern, speziell der Europäischen Union, gestalten und dabei von den westeuropäischen Ländern unterstützt werden. Bisher setzen sich jedoch in der Brüsseler Kommission immer wieder die Lobbyisten der Branchen, die die osteuropäische Billigkonkurrenz fürchten, mit protektionistischen Maßnahmen durch.

Westdeutschland: von der Rezession in die Depression?

Nach wie vor ist die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland gespalten. Während sich die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland im Transformationsprozeß auf extrem niedrigem Niveau stabilisiert hat und erste Anzeichen eines beginnenden Aufschwungs zeigt, ist die wirtschaftliche Entwicklung in Westdeutschland im konjunkturellen Zyklus rückläufig bzw. stagniert.

Nachdem das westdeutsche Bruttoinlandsprodukt seit 1991/92 bis zum ersten Quartal 1993 real stark rückläufig gewesen war, verharrte es im weiteren Verlauf des Jahres 1993 mit geringen Schwankungen auf dem niedrigeren Plateau, das es frühestens im zweiten Halbjahr 1994 verlassen wird. Das wird auch durch den Vergleich der Produktion und der Auftragseingänge im Verarbeitenden Gewerbe deutlich: Im Durchschnitt der Monate November und Dezember 1993 lag die Nettoproduktion um 2,9 vH unter dem Niveau des gleichen Vorjahreszeitraumes; die Auftragseingänge lagen zwar um 1,8 vH über

dem entsprechenden Vorjahresniveau, waren aber gegenüber September/Okttober 1993 weiter rückläufig (– 2 vH).

Zum Jahreswechsel 1992/93 war das öffentliche Bewußtsein in Deutschland noch nicht bereit, die wirtschaftliche Rezession zur Kenntnis zu nehmen; von den wirtschaftswissenschaftlichen Instituten und anderen Sachverständigengremien hatten lediglich das DIW Berlin und das Ifo München einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion für Westdeutschland prognostiziert, und zwar um minus 0,5 vH; tatsächlich betrug der Rückgang – 1,9 vH. Heute betont jeder, daß wir uns in der tiefsten Rezession seit dem Ende des zweiten Weltkrieges befinden bzw. befanden. Aber gleichzeitig findet erneut eine Bewußtseinsverdrängung statt: Obwohl in der Wirtschaftstheorie spätestens seit Sombart bekannt ist, daß die konjunkturelle Entwicklung in der zweiten Phase des Abschwungs in eine Depression übergehen kann, will man noch nicht sehen, daß dies nicht nur die tiefste, sondern auch die längste Krise der Bundesrepublik werden kann: Die Rezession im Sinne des Abschwungs ist zwar beendet, aber ob es wirtschaftlich bergauf geht, ist noch längst nicht sicher. Es spricht vieles dafür, daß die Arbeitslosenzahlen auch am Ende des Jahres 1994 noch so hoch sein dürften wie zu Beginn.

Im jetzigen Zyklus lag der Beginn der Überproduktionsphase und der rückläufigen Kapazitätsauslastung im 4. Quartal 1990. Der obere Wendepunkt der Produktion war im 1. Quartal 1991 erreicht, dann setzte die Rezession ein, die an ihrem Tiefpunkt im 1. Quartal 1993 ankam. Offensichtlich war das aber noch nicht der untere Wendepunkt, denn seitdem stagniert die wirtschaftliche Gesamtleistung mit geringen Schwankungen. Da mit einem neuerlichen Aufschwung frühestens ab 2. Halbjahr 1994 gerechnet werden kann, wird sich die westdeutsche Wirtschaft folglich mindestens anderthalb Jahre auf einer Talsohle der Konjunktur bewegt haben. Diese Phase darf man sicherlich als Depression bezeichnen, zumal nicht gewiß ist, ob danach ein lebhafter Aufschwung oder lediglich schwache, waschbrett-

Tabelle 4: Ausgewählte Wirtschaftsdaten Westdeutschlands¹⁾

	1992	1.Hj. 1993	2.Hj. 1993	1.Hj. 1994	2.Hj. 1994
Bruttoinlands- produkt	1,6	- 2,6	- 1,5	- 1,0	0,0
Privater Verbrauch	1,7	- 0,5	- 1,0	- 2,0	- 1,0
Staatsverbrauch	3,2	- 1,3	- 1,0	1,0	0,5
Anlage- investitionen	1,1	- 7,5	- 5,0	- 1,5	0,0
Ausrüstungen	- 3,9	- 16,5	- 12,0	- 6,5	- 0,5
Bauten	5,5	- 0,2	1,0	1,5	1,0
Ausfuhr	3,7	- 8,0	- 6,5	0,5	2,5
Einfuhr	3,9	- 10,7	- 9,0	- 1,0	2,0
Verbraucher- preise	4,0	3,5			3,0
Erwerbstätige ²⁾	29.487	28.970		28.520	
Arbeitslose ²⁾	1.808	2.270		2.725	
Arbeitslosen- quote	5,8	7,4			8,8

1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr, preisbereinigt.

2) 1000 Pers., Jahresdurchschnitte.

Quelle: DIW-Wochenbericht 1-2/94.

förmige konjunkturelle Belebungen kommen. Viele Anzeichen sprechen eher für letzteres: Eindeutige Indikatoren für eine rasche Belebung sind im Unterschied zu vorangegangenen Rezessionen weder beim Verbrauch noch bei den Investitionen erkennbar. Das gilt für alle, insbesondere aber für die beiden Nachfragekomplexe mit den größten Amplituden im Konjunkturzyklus: die Ausrüstungsinvestitionen und die Exporte.

Der private Verbrauch wird sich 1994 ähnlich wie 1993 rückläufig entwickeln. Einschnitte im Realeinkommen und Sorge um den Erhalt des Arbeitsplatzes verringerten bereits

1993 den Einzelhandelsumsatz (von Januar bis November preisbereinigt um 3,9 vH, darunter bei Fahrzeugen und Fahrzeugteilen um 15 vH). Die seit Beginn des Jahres 1994 durch Tarifabschlüsse unterhalb der Inflationsrate sowie durch erhöhte Steuern und Sozialabgaben geschmälernten verfügbaren Einkommen und die wachsende Arbeitslosigkeit, verbunden mit gekürzten Sozialleistungen, dämpfen den privaten Verbrauch weiter, so daß dieser 1994 zurückgehen wird und damit aus diesem volumenmäßig entscheidenden Nachfragekomplex keine Impulse für den konjunkturellen Aufschwung zu erwarten sind. Jedenfalls hat es in der Bundesrepublik bei abnehmendem Verbrauch noch nie einen Aufschwung der Produktion gegeben.

Ähnlich prekär ist die Nachfragesituation in Bezug auf den Staatsverbrauch, der 1994 voraussichtlich nur gering wachsen wird. Der 1993 mit dem sogenannten Solidarpakt und dem Föderalen Konsolidierungsprogramm zum falschen Zeitpunkt ohne akuten Notstand eingeleitete Sparkurs der öffentlichen Haushalte läßt auch seitens der staatlichen Nachfrage keine größeren Impulse für einen Aufschwung erwarten. Im Gegenteil, die Ausgabenkürzungen zögern den Aufschwung hinaus.

Die Investitionstätigkeit – einerseits der konjunkturreagibelste Teil der Nachfrage und andererseits der Auslöser für neue Aufschwünge der Wirtschaft – ist seit 1992 insbesondere bei den Ausrüstungsinvestitionen so stark wie nie zuvor eingebrochen, während sich die Bauinvestitionen infolge der Zunahme des Wohnungsbaus als Stabilisator erwiesen haben. Bei den Ausrüstungsinvestitionen dürfte sich auch 1994 noch kein nennenswerter Umschwung abzeichnen, da die Auslastung der vorhandenen Kapazitäten nach wie vor unter dem langjährigen Durchschnitt liegt. Der letzte Investitionsboom war ungewöhnlich langandauernd und kräftig. Das führte dazu, daß die Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe schneller als die Nachfrage wuchsen und ihre Auslastung im Oktober 1993 nur 78,1 vH betrug; mit -5,4 vH war die Differenz gegenüber dem Jahres-

durchschnitt 1979/1992 im Vergleich zu anderen EU-Ländern am größten. Damit fehlt der entscheidende Antrieb für größere Erweiterungsinvestitionen; Rationalisierungsinvestitionen allein bewirken aber keine für eine schnelle Konjunkturbelebung ausreichende Ausweitung des Investitionsvolumens.

Ähnlich ist die Situation beim Export: Da die deutschen Exporte größtenteils aus Investitionsgütern bestehen und zu 80 vH ins europäische Ausland gehen, sind sie vor allem von der wirtschaftlichen Situation in dieser Region abhängig. Da die Rezession in den anderen westeuropäischen Ländern in diesem Zyklus früher einsetzte, begann die Nachfrage aus dem Ausland schon 1990 nachzulassen, was Anfang 1991 bereits zu ersten Kürzungen in den Produktionsplänen führte; ohne die Effekte aus der deutschen Vereinigung wäre der Export schon 1991 beträchtlich abgesunken. Da aber in Westeuropa die wirtschaftliche Entwicklung nach wie vor instabil ist, bleibt offen, ob die Erhöhung der Aufträge aus dem Ausland, die sich Ende 1993 ankündigte, nicht nur eine kurzzeitige Erscheinung war. Impulse werden von Entwicklungs- und Schwellenländern mit expandierenden Märkten, speziell Ost- und Südasiens, ausgehen, die aber aufgrund ihres bisher geringen Anteils am deutschen Export insgesamt nur zu einer leichten Belebung führen können.

Rezession und Depression haben eine nachhaltige Wirkung auf den Arbeitsmarkt. 1993 nahm in Westdeutschland die Zahl der Arbeitslosen um über 25 vH auf 2,27 Millionen zu (siehe Tabelle 4). Da die Unternehmen 1994 verstärkt rationalisieren und Arbeitsplätze abbauen, kommt es als Sekundäreffekt der Rezession trotz möglichen Produktionsaufschwungs zunächst zu einem weiteren Anwachsen der Massenarbeitslosigkeit. Und das, obwohl die Gewerkschaften bereits seit 1993 den von Unternehmen und konservativen Wirtschaftspolitikern immer wieder geforderten »moderaten« Tarifabschlüssen zugestimmt haben. Da die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sich nicht verbessert haben und die regierungsamtliche Wirtschaftspolitik

an ihren angebotsorientierten Prämissen festhält, wird der seit Mitte der siebziger Jahre geschaffene Dauerstock an Arbeitslosigkeit erneut vergrößert werden und in den Folgejahren von dem 1994 erreichten Niveau im wesentlichen nicht heruntersinken. Dabei wird die Anzahl der Langzeitarbeitslosen (in Westdeutschland nach Angaben des DGB jetzt schon mehr als 500.000) weiter wachsen. Die damit verbundenen hohen Belastungen der sozialen Sicherungssysteme erscheinen als Krise des Sozialstaates, sind aber in Wirklichkeit die Folge einer verfehlten Wirtschaftspolitik.

Insgesamt ist die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Westdeutschland sehr ungewiß: Ob das optimistische Szenarium (im 2. Halbjahr 1994 Einsetzen des Aufschwungs) oder ob das pessimistische Szenarium (länger anhaltende Stagnation) Wirklichkeit werden wird, läßt sich nicht mit Sicherheit voraussagen. Die Bedingungen sprechen eher für das letztere.

Ursachen und Handlungskomplexe

Angesichts der ungewissen wirtschaftlichen Aussichten in Deutschland, der mit Gewißheit am Ende dieses Jahres vorhandenen mehr als 6 Millionen offener und verdeckter Arbeitsloser und angesichts der Hilflosigkeit der herrschenden politischen Klasse darf alternative Wirtschaftsanalyse und -politik nicht auf einen eigenen deutlichen Standpunkt verzichten. Wir sehen für Westeuropa und Deutschland drei miteinander verflochtene Ursachen- und Handlungskomplexe: erstens die systembedingte (und insoweit »normale«) konjunkturelle Entwicklung, die zweitens von den sich seit Mitte der siebziger Jahre herausbildenden ökonomischen und sozialen Strukturproblemen vertieft und verlängert wird, sowie drittens die erst im Ansatz wirkende und erkannte, jedoch in den neunziger Jahren voll durchschlagende Rückwirkung des Zusammenbruchs der osteuropäischen Volkswirtschaften.

Konkurrenzbedingte Überakkumulationen sind ein regelhafter Ausdruck eines zyklischen Prozesses. Ihnen wohnt eine zyklische Selbstverstärkungstendenz inne: Von der Konkurrenz angefeuert und bedingt durch fehlende Koordination der Investitionstätigkeit kommt es in der Aufschwungphase der Konjunktur regelmäßig zu Überinvestitionen und damit zu Überkapazitäten. Dieser Prozeß war in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre besonders kräftig und wurde 1990/91 durch den Sonderboom infolge der deutschen Vereinigung noch verstärkt. Dem extrem hohen Verlauf der Überakkumulation in der vorangegangenen Konjunkturphase entspricht der extrem tiefe Einbruch besonders bei den Ausrüstungsinvestitionen 1993/94. Damit fehlt z.Z. auch eine für die Auslastung der Produktionskapazitäten hinreichende Nachfrage an Investitionsgütern.

Die Nachfrageprobleme wurden und werden durch die Wirtschaftspolitik prozyklisch verschärft. Die angebotsorientierte, neokonservative Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre, die stärker auf die »inneren« Marktkräfte setzte, erweiterte objektiv wieder den Schwankungsspielraum und damit die Amplituden des Konjunkturzyklus. Das wurde schließlich seit Beginn der neunziger Jahre noch durch die aktuellen Maßnahmen verstärkt: Beim Herannahen der Abschwungphase verhielt sich die Geldpolitik prozyklisch, indem sie noch lange, als die Auftriebskräfte der Inflation schon nicht mehr wirkten, an der restriktiven Zinspolitik festhielt; das beeinträchtigte die Investitionsneigung der Unternehmen. Die Haushaltspolitik verhielt sich ebenfalls prozyklisch, indem sie in der Rezession bzw. Stagnation zu früh auf einen Sparkurs umschwenkte, dadurch die potentiell verbrauchsbedingte Nachfrage bremste und so den Aufschwung hinauszögert.

Der Konjunkturzyklus wird entwicklungsbedingt in den reifen Industriestaaten durch Prozesse strukturbedingter Stagnation und des Strukturwandels der Nachfrage sowie durch Innovationsprobleme beim technischen Fortschritt in der Produktion überlagert. Die Innovationsprobleme beim technischen Fortschritt ergeben sich unter anderem daraus, daß die ökonomischen Effekte, die sich durch die technische Verwertung der grundlegenden wissenschaftlichen Erfindungen aus der Mitte unseres Jahrhunderts erzielen ließen, erschöpft sind. Jetzt stehen Erkenntnis und produktionsmäßige Umsetzung neuer Spitzentechnologien auf den Gebieten der Energietechnik, Mikroelektronik, Information und Kommunikation, Gentechnik, neuer Werkstoffe, der Umwelterhaltung u.a.m. in großer Breite auf der Tagesordnung.

Die konjunkturellen und Strukturanpassungsprobleme können allerdings auch dazu führen, daß das Finanzkapital im Lande bei Sachanlagen keine aus seiner Sicht profitablen Verwertungsbedingungen findet und deshalb auf dem Geldmarkt angelegt wird oder gar außerhalb des Landes vagabundiert. Die Verselbständigung des internationalen Finanzkapitals erschwert die erfolgsträchtige Konzipierung und Verwirklichung nationaler Wirtschaftsprogramme und drängt auf großräumige wirtschaftliche Zusammenarbeit.

Rückwirkungen aus dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation

Rückwirkungen aus dem Wegfall der Ost-West-Blockkonfrontation und aus dem Zusammenbruch der osteuropäischen Volkswirtschaften auf die wirtschaftliche Entwicklung in Westeuropa und besonders auf Deutschland gibt es zumindest in dreierlei Hinsicht: Schon wirksam sind die Einschränkung der Rüstungsproduktion und die Auswirkungen des innerdeutschen Transfers; noch nicht voll erkannt, aber viel durchgreifen-

der werden die Konsequenzen aus der Existenz von Billiglohnländern in unmittelbarer europäischer Nachbarschaft sein.

Die Einschränkung der Rüstungsproduktion ist im weitesten Sinne zu sehen: vom Abzug ausländischer Truppen aus Deutschland bis hin zur Reduzierung von Ausgaben für die Bundeswehr. So positiv diese Vorgänge hinsichtlich der Friedenserhaltung und so sehr sie deshalb zu unterstützen sind, so zwiespältig wirken sie jedoch zunächst ökonomisch: Sie verringern die Nachfrage nach militärischen und zivilen Gütern und Leistungen, ohne daß schnelle Umstellungen möglich sind. Der wachsende Export von Rüstungsgütern darf kein Ausweg sein. Um so dringender sind gezielte Maßnahmen zur Konversion der entsprechenden Produktionskapazitäten und zur Förderung einer adäquaten zivilen Nachfrage.

Die hohen Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland werden als einschneidendste Rückwirkungen wahrgenommen. Sie wurden in dreistelliger Milliarden-Höhe infolge der Fehlentscheidungen bei der Währungs- und Wirtschaftsunion notwendig und können bis zur Eigenstabilisierung des ostdeutschen Aufschwungs kaum verringert werden, obwohl die damit verbundene Staatsverschuldung den wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum jeder Bundesregierung wesentlich einengt und auf allen föderalen Ebenen zusätzliche Haushaltseinsparungen mit vielfältigen negativen Auswirkungen nach sich zieht.

Der Zusammenbruch der osteuropäischen Volkswirtschaften und der Handelsbeziehungen im Rahmen des RGW führte als erstes zum weitgehenden Ausfall der ostdeutschen Exporte in diese Region; das forcierte insbesondere den Niedergang der ostdeutschen Industrie. Viel gravierender ist jedoch das damit verbundene Entstehen von Niedriglohnländern in unmittelbarer europäischer Nachbarschaft: Während die Aufnahme der osteuropäischen Länder in die NATO kaum vordringlich sein dürfte, sollte die ökonomische Zusammenarbeit nicht auf dem Niveau von Entwicklungshilfe betrieben werden; vielmehr ist die Ausgestaltung arbeitsteiliger Wirtschaftsbeziehungen für alle

Seiten von existenzieller Bedeutung. Unter den gegenwärtigen Bedingungen hingegen produzieren und liefern diese Länder klassische Industrieprodukte (einschließlich vieler Erzeugnisse des Maschinenbaus) kosten- und damit preisgünstiger, und zwar um vieles vorteilhafter, als jegliche Strategie der Lohnsenkung in Deutschland jemals bewirken könnte. In dieser Situation sind Freihandelsdoktrinen fehl am Platze. Nur durch gegenseitige Handelsabkommen gewinnt Osteuropa auf der einen Seite die Chance zu einer wirtschaftlichen Dynamik auf neuen Märkten und mit neuen Produkten. Auf der anderen Seite können auch nur sie es verhindern, daß osteuropäische Länder zu verlängerten Werkbänken und damit zum ökonomischen Hinterhof der Länder der Europäischen Union werden, als deren Ergebnis ganze traditionelle Industriezweige aus Mittel- und Westeuropa verschwinden und in unveränderter Form, nur eben sehr viel (lohn-)kostengünstiger, in Osteuropa wiedererstehen.

3. Die Standortdiskussion: falsche Behauptungen, falsche Konzepte

Im Zuge der gegenwärtig andauernden Rezession kam es zu einer Wiederaufnahme der Debatte über den Wirtschaftsstandort Deutschland. Derartige Standortdiskussionen gab es in der Vergangenheit bereits mehrfach in Phasen des wirtschaftlichen Rückgangs. Vor allem Anfang der achtziger Jahre und im Jahre 1987 spielte die Kontroverse um die Attraktivität der Bundesrepublik als Industriestandort eine bedeutende Rolle. Genauso wie in der aktuellen Standortdiskussion wurde bereits damals seitens der Bundesregierung und der Arbeitgeberverbände die Höhe der Produktionskosten als wesentliches Hemmnis für in- und ausländische Investoren angeprangert. Vor allem die Lohnkosten und die Steuerbelastungen tragen zur Zeit nach Meinung der Bundesregierung und der Mehrheit der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute dazu bei, daß der Wirtschaftsstandort Deutschland in Anbetracht veränderter weltweiter Wettbewerbsbedingungen gefährdet ist.

Dies war Anlaß genug, einen Katalog von weitreichenden, marktorientierten Empfehlungen zu entwerfen, die den Wirtschaftsstandort Deutschland gründlich verändern sollen: Im September 1993 stellte die Bundesregierung ihren Bericht zur »Zukunftssicherung des Standortes Deutschland« vor. Dieser Standortbericht zeigt beabsichtigte bzw. zwischenzeitlich erfolgte Veränderungen der Rahmenbedingungen für ökonomisches Handeln in der Bundesrepublik auf. Durch ein umfangreiches Sparprogramm bzw. Maßnahmen zur Verringerung der Löhne und Lohnnebenkosten soll die Attraktivität des Standortes Deutschland erhöht werden. Altbekannte Rezepte wie Privatisierung, Deregulierung und steigende Eigenleistung im Bereich der Sozialversicherung stehen im Mittelpunkt des Standortbe-

richts. Ziel der anvisierten Veränderungen der Standortbedingungen soll neben der Anpassung an veränderte Wettbewerbsbedingungen die Bewältigung des Aufholprozesses der ostdeutschen Wirtschaft sein. Aber auch die rückläufige Tendenz der Direktinvestitionen, die als Indiz für die mangelnde Standortattraktivität angesehen wird, soll durch eine Veränderung der Rahmenbedingungen gestoppt bzw. umgekehrt werden.

Der Forderungskatalog ist dabei weit gesteckt: So soll die Privatisierung von gewerblichen Unternehmen in öffentlicher Hand und von Teilbereichen der Verkehrsinfrastruktur zum einen den Wettbewerb stärken und zum anderen den Finanzbedarf des Staates mindern. In diesem Zusammenhang werden vor allem die Länder und Gemeinden aufgefordert, das Potential für weitere Privatisierungsmaßnahmen aufzuspüren und zu nutzen. Aber auch ein erhöhtes Angebot an privaten Bildungsträgern zählt zu den von der Regierung angestrebten standortverbessernden Maßnahmen. Parallel dazu gelte es, die Schulzeit bis zum Abitur auf 12 Jahre zu verkürzen sowie kürzere Studienzeiten und bei Überschreitung der Regelstudienzeit Studiengebühren einzuführen.

Eine Kernforderung im Standortbericht ist jedoch die verstärkte Differenzierung der Löhne, die auch die Möglichkeit niedrigerer Einstiegstarife zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt vorsieht. Als weitere Instrumente zur Beschäftigungssicherung werden die Verlängerung der Wochen- und Lebensarbeitszeit – einschließlich der Ausdehnung von Sonn- und Feiertagsarbeit – und analog dazu eine Verlängerung der Maschinenlaufzeit empfohlen.

Darüber hinaus ist die »Konzentration der Staatstätigkeit auf ihre Kernaufgaben« beabsichtigt. Dazu zählt ein strikter Sparkurs, der vor allem den Abbau von Sozialleistungen und Subventionen umfaßt. Die Staatsquote – also der Anteil der Staatsausgaben einschließlich Sozialversicherung am Bruttosozialprodukt – ist im Zusammenhang mit dem Beitritt der fünf neuen Bundesländer von 45,8 vH im Jahre 1989 auf 50,5 vH im Jahre

1992 gestiegen. Drastische Einsparungen sollen dazu beitragen, die Staatsquote wieder auf das Ausgangsmaß zu senken.

Die Investitionsbereitschaft der Unternehmen ist laut Standortpapier durch den Abbau bestehender Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu stärken. Vereinfachte Genehmigungsverfahren im Bereich der Gentechnologie und bei der Beseitigung von Reststoffen in der Forschung und Entwicklung gehören ebenso zu den Planungen wie eine Harmonisierung der Ladenöffnungszeiten innerhalb der EG. Aber auch Steuererleichterungen sollen zusätzliche Investitionen bewirken: Ausdrücklich begrüßt werden im Standortbericht erste Schritte der Unternehmensteuerreform. Als standortverbessernde Maßnahmen sollen weitere Steuersenkungen für Unternehmen erfolgen.

Im wesentlichen läuft die Argumentation im Rahmen der von Unternehmern und Bundesregierung inszenierten Standortdebatte demnach darauf hinaus, daß die Kosten, vor allem die Löhne und die Belastungen durch staatliche Abgaben und einen ausufernden öffentlichen Sektor, zu hoch seien. Wegen dieser behaupteten Standortnachteile würden die Unternehmen mit Produktionsverlagerungen ins Ausland reagieren. Ausländische Unternehmen würden ihre Direktinvestitionen in Deutschland einschränken. Das Ergebnis der zu hohen Kosten in Deutschland sei demnach eine Verschlechterung der Handelsbilanz und der Kapitalverkehrsbilanz. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft werde hierdurch geschwächt, Beschäftigung und Wohlstand gefährdet. Letztlich seien so ArbeitnehmerInnen und der Staat schuld an Wirtschaftskrise, Massenarbeitslosigkeit und Sozialabbau.

Derartige Behauptungen sind von drei Seiten her zu kritisieren:

1. Sie enthalten methodisch unzulässige Begriffe und theoretisch falsch konstruierte Zusammenhänge.
2. Sie sind vielfach empirisch unzutreffend.
3. Sie orientieren sich an einem ökonomisch unklaren Begriff von internationaler Wettbewerbsfähigkeit, der auf hohe

und steigende Weltmarktanteile und damit auf deutliche Leistungsbilanzüberschüsse abzielt und, da diesen zwangsläufig Leistungsbilanzdefizite anderer Länder entsprechen müssen, internationalen Konfliktstoff in sich trägt.

Das soll im folgenden an einigen Kernstücken der gängigen Standortdebatte demonstriert werden.

3.1 Falsche Theorien – politisch irreführende Begriffe

Die Bestimmungsfaktoren des Außenhandels werden verfälschend und unvollständig erfaßt

Die Entwicklung des deutschen Außenhandels kann mit den Behauptungen der Bundesregierung und der Unternehmervverbände über zu hohe Löhne nicht erklärt werden. Für den Außenhandel sind im Grundsatz die beiden folgenden Faktoren maßgeblich: 1) der Preis der Waren und 2) das Einkommen der Käufer (des importierenden Landes).

Der Preis der im Ausland angebotenen Waren wird bestimmt durch die Kosten, durch den angestrebten Stückgewinn (der entscheidend vom Monopolgrad abhängt) und durch den Wechselkurs der Deutschen Mark. Entscheidend für die Kosten wiederum sind neben den Steuern, den Stundenlöhnen und der Arbeitsproduktivität die Preise der importierten Inputs (so Energie, Rohstoffe allgemein usw.) und – soweit sich bestimmte Unternehmen nennenswert fremdfinanzieren – die Zinsen. (Wie weiter zu zeigen ist, erfaßt das Konzept der Lohnstückkosten den Zusammenhang zwischen Kosten und Preisen nur unzureichend.) Ein hoher Preis kann demnach nicht einfach mit hohen Lohnkosten erklärt werden. Doch selbst wenn der Preis vergleichsweise hoch ist, muß deswegen der Absatz keineswegs gering sein. Ebenfalls läßt ein hoher Preis nicht den Schluß zu, daß die Erlöse oder die Gewinne gering seien. Der Zusammen-

hang zwischen Preis und abgesetzter Menge wird durch die Preiselastizität bestimmt. Für deutsche Exportwaren ist diese Elastizität bislang offensichtlich sehr gering: Erhebliche Preissteigerungen der deutschen Exportgüter haben – worauf zurückzukommen ist – die abgesetzte Menge nicht nachhaltig im volkswirtschaftlichen Durchschnitt reduziert. Allerdings kann diese Erfahrung nicht ohne weiteres in die Zukunft verlängert werden.

Offenbar sind die Abnehmer bereit, trotz hoher und steigender Preise die Käufe deutscher Exportwaren nicht einzuschränken. Ebenfalls verdrängen im Binnenland die Importe die heimische Produktion nicht. Ein Beleg, aber nicht der einzige hierfür, sind die Erfolge der westdeutschen Industrie nach der Vereinigung, denn die deutsche Industrie mußte sich ja, worauf das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) zu Recht hinweist, auch auf den ostdeutschen Märkten gegen die internationale Konkurrenz durchsetzen. Gründe für diese geringe Preiselastizität sind zum einen die gelegentlich noch größeren Preissteigerungen im Land der Importeure, wodurch die relativen Preise deutscher Waren trotz hoher absoluter Steigerungen sinken. Zum anderen spielt der hohe Gebrauchswert der Produkte eine wesentliche Rolle. Dies gilt vor allem für die Investitionsgüter: Entscheidend ist, daß die Verwendung des Investitionsgutes beim Käufer zu Kostensenkungen führt, die den hohen Preis des Investitionsgutes rechtfertigen. Wichtig ist also, wieviel technischer Fortschritt das Investitionsgut verkörpert, wie häufig Störungen und Reparaturen anfallen usw.

Ein diesen üblichen wirtschaftswissenschaftlichen Standards entsprechendes Verständnis der Preisbildung und der Reaktion der Menge auf den Preis ermöglicht, die Begriffe ›quantitative‹ (oder harte) und ›qualitative‹ (oder weiche) Standortfaktoren besser einzuordnen. Löhne und Steuern als sog. quantitative Faktoren können das Preisniveau beeinflussen. Das gilt allerdings auch für andere Elemente, die auf die Kosten einwirken und als sog. qualitative Faktoren ausgewiesen werden, so der Zins, die Pro-

duktivität (und alles, was sie bestimmt, wie Ausbildung, Beschaffenheit der Bildungseinrichtungen, die Infrastruktur usw.). Der Monopolgrad, d.h. die Machtposition von Unternehmen bei der Preisbildung, wird dagegen weder bei den qualitativen noch bei den quantitativen Standortfaktoren genannt. Die Reaktion des Absatzes auf den Preis (d.h. die Preiselastizität) wird – wie erwähnt – durch die Qualität der Waren bestimmt. Dies wiederum ist eine Frage des technischen Entwicklungsstandes, der Ausbildung usw., also eher qualitativer Faktoren. Entscheidend für die Preiselastizität ist im Grundsatz das Tempo der Prozeß- und Produktinnovation: Was Prozeßinnovationen und damit Produktivität fördert, begünstigt zugleich Produktinnovation. Diese wiederum kann die Preiselastizität verringern, solange die Produktinnovation noch nicht zu viele Nachahmer gefunden hat oder in dem Ausmaß, in dem die betreffenden Hersteller sich keine Preiskonkurrenz liefern, was wiederum eine Sache des Monopolgrades ist. Hieraus folgt:

These 1: Die von den Unternehmern unterstellte Preistheorie, wonach ausschließlich der Stundenlohn und die Arbeitsproduktivität den Preis bestimmen, ist falsch. Neben den Materialkosten, den Zinsen und den geplanten Stückgewinnen ist darüber hinaus entscheidend, wie insbesondere durch öffentliche Leistungen die Stückkosten gesenkt werden (laufende Einkommens- und Vermögensübertragungen, Bereitstellung einer umfassenden Infrastruktur, organisatorische und planerische Hilfen von der Produktentwicklung bis hin zur Vermarktung).

These 2: Die Entwicklung der Exportpreise deutscher Unternehmen ist nicht identisch mit der Entwicklung der Einfuhrpreise für ausländische Importeure. Dazwischen tritt der Wechselkurs: Bei unveränderten Exportpreisen bewirkt eine Aufwertung der D-Mark zwar keine Erlösverbesserung im Inland (oder nur in dem Maße, wie Vorleistungen importiert werden), aber eine Verteuerung deutscher Waren im Ausland. Die Währungspolitik von Bundesbank und Bundesregierung spielt also für die Preisstellung deutscher Waren auf den Exportmärkten insoweit

eine ganz wesentliche Rolle, als dadurch die Wechselkurse der D-Mark beeinflusst werden.

These 3: Selbst hohe Preise auf den Auslandsmärkten führen nicht zur Absatzminderung, wenn entweder die Inlandspreise in den Importländern noch schneller steigen oder wegen eines hohen Gebrauchswertes der Güter deren Preiselastizität gering ist.

These 4: Für den deutschen Außenhandel ist das Verhältnis der Binnen- zur Außenkonjunktur entscheidend. Exporte und Importe (und damit der Saldo der Handelsbilanz) sind nicht einzig das Ergebnis des Preises und der Preiselastizität. Gerade für die deutsche Außenwirtschaft sind die Einkommen von In- und Ausland entscheidend. Weisen die Handelspartner ein hohes Wirtschaftswachstum auf, steigen die deutschen Exporte. Die deutschen Importe sinken dagegen, wenn das deutsche Wirtschaftswachstum gering ausfällt. Wie ausgeprägt diese Reaktionen sind, ist eine Frage der Einkommenselastizität. Die deutschen Außenhandelsergebnisse sind, wie zu belegen ist, vor allem durch das Verhältnis des Wirtschaftswachstums im Inland zu dem im Ausland bestimmt.

These 5: Eine ausgeglichene Leistungsbilanz läßt sich in der langen Frist nur durch eine effiziente Forschungs- und Entwicklungspolitik bzw. durch eine moderate Wechselkurspolitik der Bundesbank erreichen.

Eine angemessene Außenwirtschaftspolitik wird auf eine ausgeglichene Leistungsbilanz abzielen müssen (vgl. Abschnitt 3.3). Dies macht Überschüsse im Warenhandel erforderlich, da die Dienstleistungsbilanz in vielen Jahren (1992: -24,3 Mrd. DM; 1993: -43,8 Mrd. DM)), die Übertragungsbilanz traditionell (1992 und 1993 jeweils rund -50,0 Mrd. DM) Defizite aufweisen. Bei der Dienstleistungsbilanz schlägt vor allem der Saldo der Touristikausgaben (1992: -40,4 Mrd. DM, 1993: -44,4 Mrd. DM) zu Buche, bei der Übertragungsbilanz sind es die Zahlungen an internationale Organisationen (insbesondere die EG) mit einem Saldo von -20,8 Mrd. DM in 1992 und

-24,8 Mrd. DM in 1993. Folglich sind in der langen Frist Handelsbilanzüberschüsse erforderlich, um die Leistungsbilanz auszugleichen. Dies kann nur der Fall sein, wenn es auch künftig gelingt, in großem Umfang preisunelastische Waren im Exportgeschäft anzubieten, oder wenn – soweit dies nicht realisierbar ist – die Bundesbank ihre Politik der Aufwertung und damit der Verteuerung der deutschen Exporte beendet, wobei allerdings die Verteuerung der Importgüter nicht zur Inflation führen sollte. Eine geringe Preiselastizität kann auch künftig gewährleistet werden durch verstärkte Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, durch verbesserte berufliche Ausbildung für alle Bereiche der Wirtschaft. Nur so kann im offenen europäischen Binnenmarkt – besonders bei einer anhaltenden Aufwertungspolitik der Bundesbank – Terrainverlust vermieden werden. Durch Lohnsenkungen dagegen können die Chancen zum Absatz preisunelastischer Exportwaren kaum verbessert werden. Denn weder wird bei niedrigeren Löhnen die Arbeit der Facharbeiter solider ausfallen, noch werden die Konstrukteure Anlaß zu Innovation verspüren. Das Tempo der technischen Entwicklung, der Innovationen, wird durch Lohnsenkungen eher vermindert, denn die Unternehmen sind nun weniger veranlaßt, Kostensenkungen durch Prozeßinnovationen zu erzielen. Dieser Nachteil ist um so gravierender, als der Anteil der Investitionsgüter an den deutschen Exporten besonders hoch ist.

Direktinvestitionen – keine Kapitalflucht, sondern Zeichen der Stärke

Die Auseinandersetzung um die Entwicklung der Direktinvestitionen wird ebenfalls nicht sachgerecht geführt. Die Erfahrung bei allen entwickelten Industrieländern lehrt, daß diese aufgrund ihrer technisch-ökonomischen Überlegenheit im historischen Ablauf zunächst ihre Exporte erheblich gesteigert haben.

Hat der Exportmarkt ein bestimmtes Volumen erreicht, werden neben verkaufsfördernden Direktinvestitionen zunehmend Produktionsanlagen an Ort und Stelle aufgebaut. Die Wirtschaftsgeschichte Großbritanniens oder der USA belegt dies. Die Bundesrepublik hat diese Veränderung zum Ende der 60er Jahre vollzogen. (Da Kapitalexporteure eher an einer aufwertenden Währung interessiert sind, wurde diese Wende durch die damalige Aufwertungsdebatte begleitet.) Direktinvestitionen im Produktionsbereich haben nicht notwendigerweise negative Effekte auf die Ausfuhren. Im Gegenteil, sie ziehen Exporte nach sich. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn angestammte Außenmärkte zwar zunehmend durch Produktion an Ort und Stelle bedient werden, wenn aber andererseits neue Märkte erobert werden können.

Grundlegende Voraussetzung für die Ausweitung der Direktinvestitionen ist also technische Überlegenheit. Der Direktinvestor kann gegenüber dem ortsansässigen Kapital (oder anderen Warenimporteuren) nur dann bestehen, wenn er die überlegenen Produkte mit ebenfalls überlegener Produktionstechnik herstellt. So erklären sich die britischen und US-Direktinvestitionen vergangener Jahrzehnte in technologisch relativ unterlegenen Ländern ebenso wie die gegenwärtigen japanischen und deutschen Direktinvestitionen in entwickelten Industrieländern, die in bestimmten Fertigungszweigen ein zu geringes technologisches Entwicklungstempo an den Tag gelegt haben. In diesem Zusammenhang ist es selbstverständlich, daß die Direktinvestitionen (mit wenigen Ausnahmen) dort vorgenommen werden, wo qualifizierte Arbeit vorhanden ist. Ohne qualifizierte Arbeit lassen sich auch bei technologischer Überlegenheit keine positiven Ergebnisse erzielen. Das höhere Lohnniveau der qualifizierteren Arbeit wird hierbei in Kauf genommen. Von großer Bedeutung ist ebenfalls die Leistungsfähigkeit des Staates in den Zielländern der Direktinvestoren wie Subventionen und Vermögensübertragungen – Investitionshilfen –, die Infrastruktur usw. Insofern überrascht es nicht, wenn

Direktinvestitionen zum allergrößten Teil in entwickelten Industrieländern vorgenommen werden.

Es kann demnach nicht die Rede davon sein, daß das Kapital »vor den hohen Kosten flieht.« Es geht nicht um Flucht, sondern um die Strategie starker Unternehmen, dort Produktionsstätten aufzubauen, wo ein Markt existiert und wo die Auseinandersetzung mit dem ansässigen Kapital erfolgreich bestanden werden kann: Überlegenheit im Warenexport schafft wichtige Voraussetzungen für Kapitalexport. Je höher der Entwicklungsstand eines Industrielandes, um so umfangreicher seine Direktinvestitionen. Den Direktinvestoren kommt hierbei zustatten, daß ihre heimische Produktion eine überdurchschnittlich hohe Arbeitsproduktivität aufweist, sie also zu unterdurchschnittlichen Kosten produzieren, Lohnsätze und Absatzpreise jedoch dem üblichen Niveau entsprechen. Dies ermöglicht in großem Umfang die Erwirtschaftung eigener Mittel, was die Finanzierung von Direktinvestitionen relativ unabhängig vom Kapitalmarkt ermöglicht. Auch in diesem Kontext also begünstigt technologische Überlegenheit die Direktinvestitionen.

Dieses Grundmuster wird von zwei weiteren Faktoren ergänzt: Direktinvestitionen sind eine adäquate strategische Reaktion auf Protektionismus, zu dem ein technologisch relativ unterlegenes Land Zuflucht nehmen könnte. Des weiteren empfiehlt sich ein weltweites Netz von Produktionsstätten, vor allem dann, wenn die Wechselkurse stark schwanken. Denn bei starken Aufwertungen kann ein preiselastischer Bereich der Preis-Absatz-Kurve für Exportgüter erreicht werden. Die technologische Entwicklung innerhalb eines Konzerns und damit die Herstellung eines preisunelastischen Bereiches im Export halten möglicherweise bei rascher Aufwertung mit den hieraus sich ergebenden Erfordernissen nicht Schritt.

Fazit: Direktinvestitionen sind die Folge der technologischen Überlegenheit des kapitalexportierenden Landes. Sie beweisen einen überlegenen, aber nicht einen unterlegenen Standort.

Bei der politischen Diskussion der Standortfrage wird von der Regierung und den Unternehmensverbänden unterstellt, daß die Bruttolohnkosten im internationalen Vergleich zu hoch seien. Als Nachweis hierfür dient ein internationaler Vergleich der Lohnstückkosten. Es ist daher unumgänglich, sich über die Definition und die theoretische Bedeutung des Begriffes »Lohnstückkosten« Klarheit zu verschaffen. Definiert sind die Lohnstückkosten als diejenige nominale Lohnsumme, die bei der Herstellung einer Einheit Bruttoinlandsprodukt seitens der Unternehmer aufgewendet werden muß. Die Höhe der Lohnstückkosten hängt von zwei Faktoren ab: dem nominalen Stundenlohn einschließlich der Lohnnebenkosten und der Arbeitsproduktivität. Die Arbeitsproduktivität gibt hierbei an, wieviel Stunden erforderlich sind, um das betreffende Stück herzustellen. Eine steigende Arbeitsproduktivität senkt folglich die Lohnstückkosten, während steigende Stundenlöhne die Lohnstückkosten steigern. Die Lohnstückkosten bleiben konstant, wenn der Stundenlohn mit derselben Rate wächst wie die Arbeitsproduktivität. Steigende Lohnstückkosten ergeben sich (entsprechend dieser allgemein verwendeten Definition der Lohnstückkosten) vor allem dann, wenn die realen Stundenlöhne mit derselben Rate ansteigen wie die Arbeitsproduktivität und wenn gleichzeitig ein Inflationsausgleich durchgesetzt wird. Die Entwicklung der Lohnstückkosten ähnelt in diesem Fall einem Inflationsindex, der sich immer dann ergibt, wenn eine Nominalgröße (hier die Nominallöhne) durch eine Realgröße (die produzierten Stücke) dividiert wird. Damit wird das Konzept der Lohnstückkosten irreführend, denn sie informieren nicht über den Anteil der Löhne am Umsatz. Heben nämlich die Unternehmer ihre Produktpreise an und steigt der nominale Stundenlohn lediglich mit demselben Prozentsatz wie die Arbeitsproduktivität (in diesem Fall bleiben die Lohnstückkosten konstant), so sinkt der Lohnanteil je verkauftes Stück, d.h. je

Umsatzeinheit. Konstante Lohnstückkosten führen demnach bei steigenden Preisen zu einer sinkenden Lohnkostenbelastung für die Unternehmer. Der Begriff der Lohnstückkosten schafft über das tatsächliche Ausmaß der Lohnkostenbelastung Unklarheit; er ist für die Verteilungsdebatte untauglich.

Die Unternehmer fordern nun, daß die Lohnstückkosten konstant bleiben oder gar gesenkt werden sollen. Hierdurch sollen die Inflationsrate gegen Null reduziert und die internationale Wettbewerbsfähigkeit gesichert werden. Würde man dieser Forderung der Unternehmer nachgeben, so hätte dies für die Lohnseite einschneidende Folgen: Da nicht nur die Lohnstückkosten die Preise bestimmen, werden diese weiter steigen, auch wenn die Lohnstückkosten konstant bleiben. Denn für die Preise sind – wie erwähnt – neben dem Lohn und der Arbeitsproduktivität alle anderen Kosten (so Rohstoffe, Zinsen usw.) und vor allem die angezielten Stückgewinne maßgeblich. Schließlich werden die Unternehmen beispielsweise steigende Rohstoffkosten (Energie) in den Preisen weiterzugeben versuchen. Des weiteren werden die Unternehmen auch bei niedrigen Kosten hohe Preise durchzusetzen versuchen, wenn dies der Markt erlaubt. Auch die Bundesbank geht im allgemeinen davon aus, daß eine Inflationsrate von rund 2 vH unvermeidlich sei.

Hieraus ergibt sich zweierlei: 1) Steigen die Preise weiter, steigen die Löhne aber ohne Inflationsausgleich nur mit derselben Rate wie die Arbeitsproduktivität, so ist ein Sinken des Reallohnes zu erwarten, da die gesamtwirtschaftliche Arbeitsproduktivität in den meisten Jahren mit einer niedrigeren Rate ansteigt als die Preise. 2) Doch auch bei konstanten oder sogar leicht ansteigenden realen Stundenlöhnen wird die Lohnquote sinken. Diese kann nur unverändert bleiben, wenn der nominale Stundenlohn mit derselben Rate wächst wie die Summe aus dem Wachstum der Arbeitsproduktivität und der Preissteigerungsrate.

Die von den Unternehmern geforderte Lohnformel: Zuwachs der Nominallöhne = Zuwachs der Arbeitsproduktivität

unterstellt eine Lohn-Preis-Spirale. Die Grundlage dieser Forderung ist die Unterstellung, daß die Preise konstant bleiben, wenn sich die Lohnstückkosten nicht verändern. (Damit wird ebenfalls behauptet, daß der Aufschlag auf die Lohnstückkosten bei der unternehmerischen Preiskalkulation unverändert bleibt.) Wenn diese Lohnformel allgemein akzeptiert wird, so kann ein Inflationsausgleich bei den Tarifverhandlungen nicht mehr gefordert werden. Denn es ist dieser Inflationsausgleich selbst, der die Inflation hervorruft, die ausgeglichen werden soll. Unterstellt man weiter – was allerdings völlig wirklichkeitsfremd ist –, daß die Preise schließlich konstant bleiben, wenn über einige Jahre die Tarifabschlüsse der unternehmerischen Lohnformel folgen, so ergibt sich folgendes: Während des Bremsweges der Inflation sinkt die Lohnquote, gegebenenfalls auch der reale Stundenlohn. Wird nun die unternehmerische Lohnformel beibehalten, so ist der dann schließlich erreichte Verteilungsstatus festgeschrieben. Der gewerkschaftlichen Forderung, die Löhne rascher als die Arbeitsproduktivität zu steigern, um dadurch zu einer höheren Lohnquote zu kommen, wird daher entgegengehalten, daß ein solcher Anstieg der Lohnquote durch Preissteigerungen beantwortet und so unrealisierbar gemacht wird.

Das unternehmerische Lohn-Preis-Konzept enthält also eine Reihe von schwerwiegenden, unausgesprochenen lohnpolitischen Forderungen. Abgesehen hiervon trifft die von der Unternehmerseite vorgetragene Inflationserklärung nicht zu. Denn das Konzept erklärt – dies ist nochmals hervorzuheben – Preissteigerungen einzig mit Kostensteigerungen. Jede Nominallohnsteigerung, die über die Steigerung der Arbeitsproduktivität hinausgeht und deren Zweck in einer Erhöhung der Lohnquote besteht, wird diesem Konzept zufolge durch Preissteigerungen konterkariert. Tatsächlich jedoch existiert kein enger Zusammenhang zwischen Kosten und Preisen. Denn es lassen sich in der Wirtschaftsentwicklung durchaus Phasen nachweisen, in denen die Lohnquote gestiegen ist, die Stückgewinne

also zugunsten höherer Löhne vermindert worden sind. Der letzte Aufschwung dagegen dokumentiert, daß bei mäßigem Ansteigen der Lohnstückkosten die Stückgewinne erhöht wurden, obwohl – wenn man der unternehmerischen Theorie folgt – mit konstanten Stückgewinnen und entsprechend niedrigen Preisen hätte gerechnet werden müssen. Dies zeigt, daß für die Preisbildung zwei andere wesentliche Momente maßgeblich sind, nämlich die unternehmerische Marktmacht, bestimmte Preise durchzusetzen (und damit bestimmte Profite) und die Reaktion der Nachfrager auf diese Preissetzung. Oder anders ausgedrückt, die Unternehmer setzen am Markt das an Preis und Profit durch, was der Markt hergibt; niedrigere Kosten sind für sie kein Argument, vorhandene Preiserhöhungsspielräume nicht auszuschöpfen.

Bei der Auseinandersetzung mit den Unternehmern reicht es also nicht, die Verfahren der Berechnung der Lohnstückkosten als unzutreffend darzustellen. Wichtig ist überdies, den interessenbestimmten Charakter des Gesamtkonzeptes offenzulegen.

Eine weitere Verzerrung des Lohnstückkostenkonzeptes entsteht, wenn im internationalen Vergleich die nominalen Stundenlöhne in einer einzigen Referenzwährung – etwa in US-\$ gegenüber der DM – ausgedrückt werden. Wertet die DM auf, so müssen die ausländischen Lohnstückkosten sinken. Dies gilt dann – unzulässig – als Argument für die Forderung nach Reallohnsenkungen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können.

Üblicherweise wird die Aufwertung der D-Mark nicht mit der Politik der Bundesbank erklärt, sondern mit der außenwirtschaftlichen Überlegenheit, dem hohen wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Bundesrepublik. Wenn demnach die Währung des überlegenen Standortes aufwertet und daraus die Forderung nach Lohnsenkungen abgeleitet wird (Lohnstückkosten im internationalen Vergleich), so soll offenbar der Standort durch niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen gestärkt werden. Ein höherer wirtschaftlicher Entwicklungs-

stand soll dieser Argumentation zufolge, weil er Aufwertung bewirkt, Lohnsenkungen begründen. Letztlich läuft die Argumentation auf eine Spirale aus Lohnsenkungen, Aufwertungen und erneuten Lohnsenkungen hinaus. Hier endlich wird der ganze Schwachsinn der Debatte offenkundig.

Der öffentliche Sektor – Grundlage statt Belastung der Wirtschaft

Die Attacke des Unternehmerlagers gegen den öffentlichen Sektor richtet sich bekanntlich nicht gegen die nach wie vor hohen Rüstungsausgaben oder beispielsweise die Subventionen für Daimler-Benz, Siemens oder die Großchemie. Ihr Objekt sind die angeblich zu hohen »unproduktiven« Sozialausgaben und »leistungshemmenden« Steuern. Diese Stoßrichtung wird freilich in der Regel unter der Argumentation verdeckt, die Staatsausgaben insgesamt seien zu hoch, die öffentlichen Schulden verdrängten über steigende Zinsen die privaten Investitionen und schränkten die Handlungs- sowie Manövrierfähigkeit des Staates für die eigentlich wichtigen Bereiche der Wirtschaftsförderung ein.

Für die Verdrängungsthese (»crowding-out«) finden sich allerdings keine empirischen Belege, und sie leuchtet auch theoretisch in keiner Weise ein – jedenfalls nicht in einer Situation der Rezession, in der die Produktionskapazitäten unterausgelastet sind. Diese fehlende Nachfrage ist es, die Unternehmen davon abhält, ihre Anlagen zu erweitern und damit Gefahr zu laufen, durch noch stärkere Unterauslastung weitere Verluste zu machen. Staatliche Schuldenaufnahme verdrängt in dieser Situation nicht privatwirtschaftliche Aktivitäten, denn die Nachfrage auf dem Kredit- und Kapitalmarkt ist ohnehin äußerst schwach. Insofern besteht auch kein Grund zur Annahme, aufgrund von Kapitalknappheit müßten die Zinsen steigen. Wenn in Zeiten allgemeiner Kreditflaute die öffentliche Hand sich am Kapitalmarkt verschuldet, dann ist das für den Bankenapparat

insofern positiv, als er in die Lage versetzt wird, einen Teil seines unbeschäftigten Kapitals im Inland gewinnbringend anzulegen.

Öffentliche Kreditaufnahme in der Rezession verdrängt nicht nur keine privaten Investoren. Vielmehr kann sie die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die Rezession durch Ankurbelung der Nachfrage überwunden und dadurch die Investitionszurückhaltung der Unternehmen beendet wird. Insofern handelt es sich um »crowding-in«. Aus der Theorie der antizyklischen Konjunkturpolitik ist dieser Zusammenhang hinreichend bekannt. Dem wird häufig entgegengehalten, in der gegenwärtigen Krise, die eine Strukturkrise sei, könne nicht mit kurzfristigen konjunkturpolitischen Mitteln gegengesteuert werden. Wenn das doch geschehe und wie zu erwarten keinen Erfolg habe, verwandele sich das konjunkturelle in ein strukturelles Haushaltsdefizit, dessen Bedienung die staatliche Haushaltspolitik mehr und mehr manövrierunfähig mache. Folglich müßten in einer Situation wie der gegenwärtigen vor allem die Ausgaben eingeschränkt werden.

Dieses Argument ist für kleine Gebietskörperschaften wie die Kommunen sicher ernst zu nehmen. Gesamtwirtschaftlich kann die Rezession aber nicht mit sinkenden Staatsausgaben bekämpft werden. Denn diese führen nicht nur zu einem kumulativen Prozeß der Krisenverstärkung. Sie führen auch dazu, daß die infrastrukturellen Stärken der deutschen Wirtschaft, die in hohem Bildungs- und Ausbildungsniveau, einem international immer noch überdurchschnittlichen Niveau sozialer Sicherheit und darauf aufbauender niedriger Krankheitsrate, in einer entwickelten Wissenschafts- und Technologielandschaft liegen, mehr und mehr erodiert und untergraben werden. Dies zu verhindern, muß eine wesentliche Aufgabe öffentlicher Politik sein. Hierdurch wird der Standort Deutschland langfristig gesichert und eine Basis für das Kapitalengagement geschaffen. Auch hier gilt, daß staatliche Ausgaben in wesentlichen Bereichen der öffentlichen Infrastruktur keinen »crowding-out«, sondern einen »crowding-in«-Effekt haben und zudem wichtige Bedarfssfelder geschlossen werden.

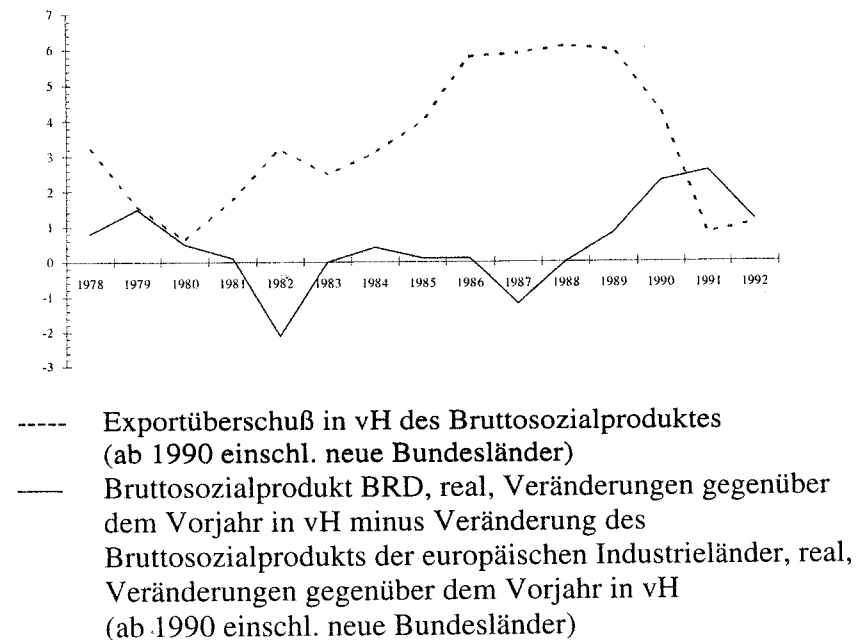
Grundsätzlich basiert die Attacke gegen den öffentlichen Sektor auf einem manifesten Widerspruch. Sie behauptet allen Ernstes, daß eines der reichsten Länder der Welt, dessen Reichtum auf der Grundlage eines entwickelten staatlichen Sektors im wesentlichen durch die ArbeiterInnen und Angestellten geschaffen wurde, sich diesen öffentlichen Sektor jetzt nicht mehr leisten könne. Damit wird nicht nur – s.o. – der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung der Boden entzogen. Soweit sich die Argumentation auf den Teil des öffentlichen Sektors bezieht, der nicht unmittelbar produktionsbezogen ist, behauptet sie, daß die Gewinne aus der produktiven Arbeit von Menschen immer weniger zur Befriedigung der materiellen und kulturellen Bedürfnisse dieser Menschen zu Verfügung stünden, steigende Produktivität also mit steigender Bescheidenheit, d.h. sinkenden Ansprüchen und sinkender Versorgung einhergehen müsse. Wachstum von Produktivität soll Verarmung von Reproduktion nach sich ziehen. Das liegt offenbar nicht an der Produktivität, sondern daran, wie die Produktion organisiert ist und wie ihre Ergebnisse verteilt werden.

3.2 Empirische Befunde

Außenhandelsergebnisse der Bundesrepublik

Der Außenhandel der Bundesrepublik ist bis heute nicht durch die Ausführpreise der deutschen Exporteure, sondern durch die Einkommensentwicklung im In- und Ausland bestimmt worden. Wenn allerdings das deutsche Außenhandelsergebnis nicht von den Preisen, sondern von der konjunkturell bestimmten Einkommensentwicklung im In- und Ausland determiniert ist, dann sind die Stundenlöhne und die Arbeitsproduktivität (d.h. die Lohnstückkosten) als ein Faktor bei der Preisbildung ebenfalls bislang nicht entscheidend für die Entwicklung der Handelsbilanz. Schaubild 1 illustriert diesen Sachverhalt.

Schaubild 1



Die Kurve »Bruttosozialprodukt« stellt die Differenz zwischen dem realen Wachstum der Bundesrepublik und ihren Haupthandelspartnern, den europäischen Industrieländern, dar. Wenn die Bundesrepublik ein höheres Wachstum als diese Handelspartner verzeichnet, liegt der Kurvenzug über der Null-Linie. Diese so dargestellte Wachstumsdifferenz und der Außenhandelsaldo der Bundesrepublik zeigen eine stark gegenläufige Tendenz. Hat die Bundesrepublik, wie beispielsweise ab 1989, ein höheres Wachstum als ihre europäischen Handelspartner, so wird sie deswegen vermehrt importieren; wegen des niedrigen Wachstums bei den Haupthandelspartnern nehmen deren Importe weniger rasch zu, so daß für die Bundesrepublik per Saldo der Außenhandelsüberschuß von rd. 6 vH zum Bruttosozialprodukt (1989) auf rd. 0,8 vH (1991) und rd. 1,1 vH

(1992) absinkt. 1993 ist er allerdings wieder auf 2,1 vH des Sozialproduktes gestiegen. Bei dieser Gelegenheit wird ebenfalls deutlich, daß die stabile konjunkturelle Entwicklung in der Bundesrepublik ab 1982 im wesentlichen das Ergebnis der steigenden und hohen Exportüberschüsse gewesen ist. Man stelle sich vor, die Handelsbilanz hätte in den Jahren 1986 – 1989 nicht einen Überschuß von rd. 6 vH des Bruttosozialproduktes gehabt. Mangels Nachfrage wäre das Wachstum um 6 Prozentpunkte plus 3 Prozentpunkte Multiplikatorwirkungen niedriger ausgefallen. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist von 1980 bis 1989 um 12 vH angestiegen; bei ausgeglichener Handelsbilanz wären es lediglich 3 vH gewesen.

Für die Beurteilung der Wirkungen der Preise auf das Außenhandelsergebnis ist die Entwicklung in den achtziger Jahren beispielhaft. Der steigende positive Handelsbilanzsaldo geht in dieser Periode mit hohen Preissteigerungen für die Exportgüter einher. Der Index der Ausfuhrpreise in DM steigt von 1978 bis 1992 um etwa 40 vH an. Hiermit allerdings ist noch nicht der Preis dargestellt, den die ausländischen Importeure in ihrer Währung zu zahlen haben. Aufgrund der Aufwertung der Deutschen Mark verteuern sich die deutschen Waren für Ausländer (gewogenes Mittel von 18 Industrieländern) um weitere 32 vH, so daß die Preissteigerung insgesamt etwa 72 vH beträgt. Von 1980 bis 1989 entwickelt sich der Außenhandelsüberschuß parallel zu diesen Preissteigerungen, denn er steigt im Verhältnis zum deutschen Bruttosozialprodukt in diesem Zeitabschnitt von 0,6 auf 6 vH, während die Ausfuhrpreise in DM um rd. 22 vH und in fremder Währung um 38 vH zunehmen. Dieses enorme Wachstum des deutschen Außenhandels beruht zum einen auf der niedrigen Preiselastizität aufgrund der hohen Qualität der exportierten Investitionsgüter. Zum anderen ist er Ergebnis der Tatsache, daß die Preise im Ausland noch stärker als in der Bundesrepublik gestiegen sind und die nominale Aufwertung der DM in der Zeit von 1978 bis 1992 diese Differenz der Preisentwicklungen nicht vollständig ausgegli-

chen hat: 1992 lag daher der nominale Außenwert der DM um 32 vH höher, ihr realer Außenwert dagegen um 12,3 vH niedriger als 1978.

Die von den Exporteuren vorgenommene Preissteigerung in DM von rd. 40 vH in der Periode 1978 – 1992 bzw. von rd. 22 vH in der Periode 1980 – 1989 kann nicht durch steigende Kosten erklärt werden, denn die Preise der importierten Energie sind von 1978 bis 1992 um 22 vH gestiegen, in der Periode 1980 – 1989 aber um 33 vH gesunken. Von der Lohnseite her ergibt sich ebenfalls kein Druck, der Anlaß zu Preissteigerungen hätte geben können; denn der Anteil der Bruttolöhne und -gehälter am Bruttoinlandsprodukt ist im letzten Jahrzehnt gesunken.

Für die gute internationale Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft, d.h. für die niedrige Preiselastizität im deutschen Außenhandel, spricht auch die folgende Beobachtung: In der Phase steigender Außenhandelsüberschüsse von 1980 bis 1989 steigt der Index der Ausfuhrpreise in fremder Währung – wie erwähnt – um rd. 38 vH. Für die Produkte des Verarbeitenden Gewerbes, die rd. 95 vH der deutschen Ausfuhren ausmachen, beträgt die Preissteigerung in DM rd. 19 vH und in fremder Währung 35 vH. Die Einfuhrpreise von Erzeugnissen des ausländischen Verarbeitenden Gewerbes steigen in DM im angegebenen Zeitraum lediglich um rd. 10 vH. (Diese sehr maßvolle Steigerung der Einfuhrpreise ist sicherlich das Ergebnis der Aufwertung der DM; bei konstantem Wechselkurs wären die Einfuhrpreise um rd. 26 vH gestiegen.)

Dieses insgesamt recht günstige Bild darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine solche Vorteilsposition im internationalen Wettbewerb sehr rasch verloren geht, wenn dieselben Produkte von anderen Wettbewerbern angeboten werden. Zwar sinkt in der Bundesrepublik der Anteil des Außenhandelsüberschusses am Bruttosozialprodukt zwischen 1989 und 1992 von 6 vH auf 1,1 vH, was aber nahezu ausschließlich durch die internationale Konjunktur zu erklären ist. Denn die

weltweite Konjunkturkrise führt dazu, daß der Welthandel und damit auch die Außenhandelsüberschüsse sinken. Innerhalb dieses geschrumpften Welthandelsvolumens behauptet die Bundesrepublik auch in den letzten Jahren ihren Weltexportanteil: Der westdeutsche Export in die Welt in Relation zum Weltexport (ohne Importe Deutschlands aus der Welt) bleibt in den Jahren ab 1990 auf einem Niveau von rd. 13 vH nahezu konstant. Verglichen mit der ersten Hälfte der achtziger Jahre ist dieser Anteil um rd. 2,5 Prozentpunkte gestiegen.

Lohnstückkosten: Bundesrepublik auf den hinteren Plätzen

Ein Positionsverlust der Bundesrepublik im Außenhandel kann ernsthaft selbst dann nicht mit Bezug auf die Entwicklung der deutschen Lohnstückkosten im internationalen Vergleich behauptet werden, wenn man das oben als methodisch unzulässig und politisch verfälschend decouvierte Konzept zugrundelegt. Berechnungen des DIW zufolge ist die Steigerungsrate der Lohnstückkosten in Deutschland seit 1972 niedriger als in den anderen Industrieländern (jeweils in Landeswährung) gewesen. Benutzt man einen methodisch korrekten Begriff der Lohnkostenbelastung pro Stück, in dem die Preissteigerungen sowohl bei den Löhnen als auch bei der Produktion ausgeschaltet werden, so sinken die Lohnstückkosten in dieser – u.a. von der EU-Kommission verwendeten – Definition in allen wesentlichen Industrieländern zwischen 1980 und 1992 – am meisten in der Bundesrepublik: Mit 7,6 vH war der Rückgang stärker als in Japan (-7,0 vH), der EU insgesamt (-6,9 vH) und den USA (-1,8 vH). In den Jahren 1991 – 1993 dagegen stiegen die deutschen Lohnstückkosten – in der methodisch falschen Fassung – rascher als im internationalen Durchschnitt. Dies allerdings hat folgenden Grund: Der Konjunkturabschwung ist in den anderen Industrieländern früher eingetreten als in Deutschland (Wachstumsimpulse für Westdeutschland als Fol-

ge der deutschen Vereinigung). Im Konjunkturabschwung steigen die Lohnstückkosten wegen des niedrigen Wachstums der Arbeitsproduktivität stets überdurchschnittlich stark an. Folglich lassen sich für die Industrieländer ohne Westdeutschland in den Jahren 1989 bis 1991 sehr hohe Wachstumsraten der Lohnstückkosten verzeichnen. In Westdeutschland tritt der Konjunkturabschwung erst 1991 ein, so daß hier die Phase hoher Wachstumsraten der Lohnstückkosten später eintritt. Würde die Konjunktur in allen Ländern gleich verlaufen, läge der 92er Wert der westdeutschen Steigerungsrate der Lohnstückkosten im Jahre 1990; er wäre dann 1990 und in den folgenden Jahren niedriger als der Wert der anderen Industrieländer.

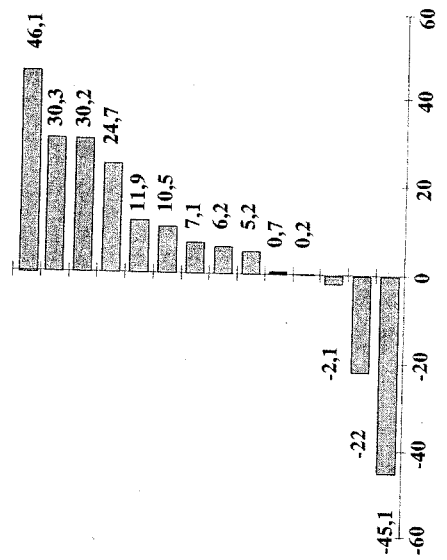
Lohnstückkosten und Außenhandel – kein Zusammenhang

Die Bewegung der Lohnstückkosten in der kurzen Frist wird vom Konjunkturverlauf bestimmt. Doch auch abgesehen von diesen Interpretationsfragen läßt sich im internationalen Vergleich kein Beleg für die Behauptung finden, daß das Wachstum der Lohnstückkosten durchgängig Auswirkungen auf das Außenhandelsergebnis gehabt hätte (vgl. Schaubild 2).

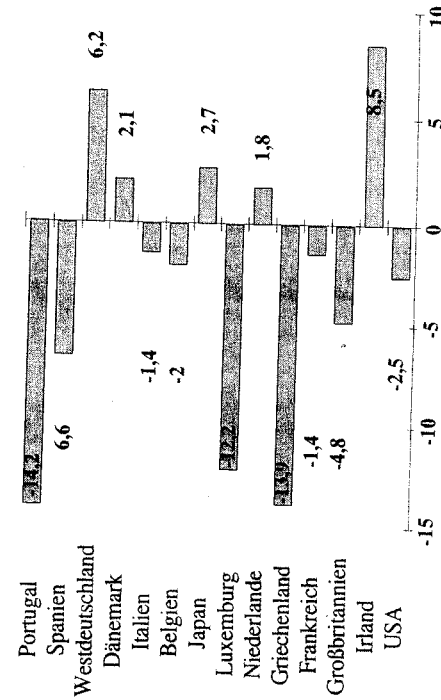
Die linke Seite des Schaubildes zeigt das Wachstum der Lohnstückkosten auf DM-Basis für die EU-Länder, die USA und Japan. Diese Darstellung entstammt dem Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft. Das Unternehmerinstitut verfolgt mit dieser Darstellung den Zweck, zu dokumentieren, daß die Löhne in Deutschland entschieden zu schnell steigen. Die Außenhandelsergebnisse allerdings verhalten sich völlig anders, als dies von der Unternehmenseite an anderer Stelle behauptet wird. Nur für Portugal, Spanien und Irland gilt, daß hohe Steigerungen der Lohnstückkosten mit schlechten Außenhandelsergebnissen einhergehen (dies gilt für Portugal und Spanien) bzw. daß niedrigere Steigerungen der Lohnstückkosten mit guten Außenhandelsergebnissen ver-

Schaubild 2

Arbeitskosten je Einheit Bruttowertschöpfung²⁾
Veränderung der Lohnstückkosten im
verarbeitenden Gewerbe in Preisen und
Wechselkursen von 1992 auf DM-Basis
Veränderungen von 1985-1992 in vH



Handelsbilanzsaldo in vH des BSP in
Landeswährung zu jew. Preisen¹⁾
(Durchschnitt der Jahre 1988-1990)



Quellen: 1) UN, National Account Statistics: Main Aggregates and Detailed Tables 1990, UN 1992. 2) Informationsdienst des Instituts der dt. Wirtschaft, iwd Nr. 39/93, S. 5 vom 30.9.1993.

knüpft sind (dies gilt für Irland). Für die entwickelteren Länder dagegen wie Westdeutschland, Japan, Dänemark und die USA beispielsweise läßt sich der behauptete Zusammenhang (je schneller die Lohnstückkosten steigen, desto schlechter das Außenhandelsergebnis, und umgekehrt) nicht nachweisen. Offenbar reagiert der Außenhandel in entwickelten Ländern kaum auf Preise (hierin eingeschlossen Auf- und Abwertungen) und Kosten.

Entscheidend ist hier vielmehr, daß 1) die Lohnstückkosten ein, aber nicht das einzige Kostenelement sind, 2) die Preise nicht einzig von den Kosten bestimmt sind, sondern von den angezielten Stückgewinnen und von der Änderung der Wechselkurse und daß 3) die Reaktion der Käufer auf die Preise im internationalen Vergleich sehr unterschiedlich ausfällt. Besonders die Importe und Exporte Portugals, Spaniens und Irlands scheinen auf internationale Kosten- und Preisrelationen zu reagieren; für alle anderen Länder jedoch ist dies – mit unterschiedlicher Ausprägung – nicht der Fall.

Bei der Auseinandersetzung um Lohnhöhe und Außenhandel dürfen allerdings nicht die konjunkturellen Wirkungen des Lohnniveaus vernachlässigt werden. Zu beobachten ist, daß im Abschwung bei sinkendem Volkseinkommen die Gewinne rascher sinken als die Löhne, denn der Investitionsbedarf ist im Abschwung gering, so daß aus vorausgegangenen hohen Gewinnen keine bedeutsame Investitionsgüternachfrage erwartet werden kann. Folglich muß die Konsumgüternachfrage stabilisiert werden, damit der Abschwung zum Stillstand kommt. Sinken dagegen die Löhne rascher als die Gewinne, kann eine ähnliche Entwicklung wie in den Jahren nach 1929 eintreten. Dies ist durch die Lohnpolitik zu verhindern. Denn bei aller Diskussion um die internationale Konkurrenzposition Deutschlands darf nicht vernachlässigt werden, daß das größte Nachfrageaggregat in der Volkswirtschaft der private Konsum ist, der hauptsächlich aus der Verausgabung der Löhne und Gehälter gespeist wird.

Löhne und Direktinvestitionen – kein Zusammenhang

Die Löhne werden allerdings nicht nur mit dem Außenhandel in Zusammenhang gebracht. Diskussionspunkt sind ebenfalls die Kapitalexporte und hierin vor allem die Direktinvestitionen. Von diesen wird behauptet, daß sie bei hohen Lohnsteigerungen zunehmen (das Kapital – so das Argument – flieht vor hohen Löhnen). Die Erfahrungen in der Bundesrepublik ab 1960 belegen allerdings diese These nicht (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Entwicklung von Löhnen sowie von in- und ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik Deutschland

	1960 - 74	1975 - 91
Reale Bruttostundenverdienste in der Industrie Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH Jahresdurchschnittswerte	5,7	1,9
Investitionsquote (Nettoinvestitionen in vH des Nettosozialprodukts*)	16,4	8,7
Deutsche Direktinvestitionen und privater Grunderwerb im Ausland in vH des Nettosozialprodukts*)	0,5	1,1
Ausländische Direktinvestitionen und privater Grunderwerb in Deutschland in vH des Nettosozialprodukts*)	0,7	0,2

*) Summe der Nettoinvestitionen bzw. der Direktinvestitionen im angegebene Zeitraum dividiert durch die Summe des Nettosozialproduktes im gleichen Zeitraum

Die Wachstumsraten der Bruttostundenverdienste in der Industrie (als Indikator für die Lohnentwicklung insgesamt) erreichen in der Periode 1975 – 1991 mit 1,9 vH nur ein Drittel des Wertes der Periode 1960 – 1974 von 5,7 vH – jeweils Jahresdurchschnitte. Diese niedrigen Wachstumsraten der Reallöhne, die zu einer schleppenden Entwicklung des privaten Verbrauchs führen, haben auch zur Halbierung der Investitionsquote von 16,4 auf 8,7 vH beigetragen. Wegen der für sie günstigen Lohnentwicklung verfügen viele Unternehmen nun über reichlich ei-

gene Mittel, die sie allerdings nicht zu vermehrten Investitionen im Inland verwenden. Wegen mäßigen Wachstums der Konsumgüternachfrage ist das Auslastungsrisiko neuer Produktionsanlagen zu hoch. Ebenfalls sind die Investitionserfordernisse zur Realisierung von technischem Fortschritt in der betreffenden Periode zu gering ausgefallen, um eine höhere Investitionsquote zu erreichen. Folglich erklärt sich daraus ein größerer Anteil der eigenen Mittel zur Finanzierung zusätzlicher Direktinvestitionen. Der Prozentanteil der Direktinvestitionen am Nettosozialprodukt hat sich von 0,5 vH auf 1,1 vH verdoppelt.

Alles dies vollzieht sich auf der Grundlage der traditionell hohen deutschen Exporte, die immer noch eine technologische Vorteilsposition zu belegen scheinen. Diese Vorteilsposition wird in den letzten 30 Jahren zunehmend genutzt, um Direktinvestitionen voranzutreiben. Sicherlich wird dieses Ziel der Direktinvestitionen (Produktion an Ort und Stelle) nicht selten mit weiteren strategischen Zielen verknüpft. So kann es Ziel von Direktinvestitionen sein, die Geschäftspolitik eines Rivalen zu kontrollieren bzw. ein gemeinsames Vorgehen abzusprechen. Möglich sind ebenfalls Direktinvestitionen mit dem einzigen Ziel der Übernahme des Marktes und der Schließung des betreffenden Unternehmens. Die sinkende Quote der Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen in Deutschland illustriert, daß die genannten Strategien und Ziele sich gegenwärtig in der Bundesrepublik nur schwer von ausländischen Unternehmen realisieren lassen. Eine Verschlechterung der Standortqualität läßt sich daraus nicht unbedingt ableiten.

Die Diskussion um die Lohnhöhe in Deutschland wird neuerlich belebt mit dem Hinweis auf die Billigkonkurrenz aus den osteuropäischen Ländern. Es trifft sicherlich zu, daß die ehemaligen RGW-Länder wegen niedriger Löhne und einer stark unterbewerteten Währung billig anbieten können. Somit ist es Aufgabe der EU, Absprachen über die zukünftige Gestaltung der Handelsbeziehungen zu treffen.

Die deutschen Direktinvestitionen in die Reformländer betragen 1991 1,204 Mrd. DM und 1992 1,544 Mrd. DM. Der kumulierte Wert beläuft sich auf rd. 3 Mrd. DM. Der Außenhandelsaldo Gesamtdeutschlands mit den Reformländern ist mit + 4,872 Mrd. DM (1991) und + 2,05 Mrd. DM (1992) positiv. Im einzelnen sind folgende Ergebnisse zu verzeichnen.

Tabelle 6: Außenhandel (Warenhandel) Deutschlands (neuer Gebietsstand) in Mrd. DM mit den mittel- und osteuropäischen Ländern (RGW-Nachfolgestaaten)

		1991 ¹⁾	1991	1992
Mittel- und osteuropäische Länder	Ausfuhr	26,013	37,436	37,312
	Einfuhr	6,442	32,564	35,007
	Saldo	- 0,430	+ 4,872	+ 2,305
darunter: Polen	Ausfuhr	7,479	8,475	8,233
	Einfuhr	6,473	7,250	8,287
	Saldo	+ 1,006	+ 1,225	- 0,054
ehemalige Sowjetunion	Ausfuhr	8,635	17,684	13,318
	Einfuhr	9,899	14,152	12,247
	Saldo	- 1,264	+ 3,531	+ 1,071
ehem. Tschechoslowakei	Ausfuhr	4,319	4,966	8,241
	Einfuhr	4,384	5,099	7,281
	Saldo	- 0,065	- 0,133	+ 0,961
Ungarn	Ausfuhr	3,844	4,220	4,687
	Einfuhr	4,020	4,277	4,623
	Saldo	- 0,175	- 0,057	+ 0,064

1) alter Gebietsstand

Quelle: Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik

Zuviel Staat ?

Auch die Behauptungen über eine im internationalen Vergleich besonders hohe Belastung der deutschen Wirtschaft durch Staatsschulden (Bestand und Neuverschuldung) und Zinsbelastungen treffen nicht zu (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7: Staatsschulden, öffentliche Neuverschuldung und Zinsbelastung im internationalen Vergleich (1993)

Land	Staatsschuldenquote ¹⁾	Neuverschuldungsquote ²⁾	Zinsbelastungsquote ³⁾
Deutschland	46,2	5,0	5,8
Frankreich	57,1	6,0	5,8
England	47,3	8,2	5,8
Italien	114,0	9,7	20,0
USA	63,4	3,6	5,7
Japan	68,3	1,0	10,6

1) Staatsschulden (alle Ebenen) in vH des BSP/BIP

2) Defizite der öffentlichen Haushalte in vH des BSP/BIP

3) Zinsen zur Bedienung der Staatsschulden in vH der gesamten Staatsausgaben

Quelle: OECD, Economic Outlook, Dezember 1993

Wie aus Tabelle 7 hervorgeht, hat Deutschland im Vergleich mit den großen Industrieländern die niedrigste Staatsschuldenquote. Bei den öffentlichen Haushaltsdefiziten liegen die deutschen Werte unter denen der großen EU-Länder und etwa auf gleicher Höhe wie die der USA; nur Japan hat ein deutlich geringeres öffentliches Defizit. Angesichts der außerordentlichen wirtschaftlichen Probleme und wirtschaftspolitischen Herausforderungen, die sich mit der deutschen Vereinigung stellten, ist der Zuwachs der öffentlichen Verschuldung verständlich. Hätte die Bundesregierung von Anfang an nicht ausschließlich auf Privatisierung um jeden Preis gesetzt, sondern die Sanierung und Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft energisch betrieben und dafür auch kräftig in den Produktionsapparat investiert, wäre den ostdeutschen Bundesländern der katastrophale Einbruch der letzten Jahre weitgehend erspart geblieben. Der ideologisch bornierte Austeritätskurs hat dagegen zu einer Entwicklung geführt, die eine eigenständige wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland noch für lange Zeit unmöglich macht und daher auch weiterhin für lange Zeit umfangreiche staatliche Transferausgaben erforderlich machen wird.

Von einer überdurchschnittlichen Belastung der Bundesre-

publik durch den öffentlichen Sektor kann angesichts dieser Herausforderungen also keine Rede sein. Das gilt auch für die Zinsbelastung: Sie liegt für die hier relevanten Länder überwiegend mit knapp 6 vH der Staatsausgaben auf gleicher Höhe, in Japan deutlich und in Italien sehr stark darüber.

Die empirischen Zahlen geben weder für die These von der Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten durch den Staat noch für die Behauptung dramatisch eingeschränkter staatlicher Handlungsspielräume Anhaltspunkte: Offenbar hält die hohe Neuverschuldung in Großbritannien die englischen Investoren nicht davon ab, angesichts des – vermutlich auch durch staatliche Politik – deutlich verbesserten Konjunkturklimas ihre Produktionsanlagen zu erweitern. In Deutschland und den USA geht ein öffentliches Haushaltsdefizit in ungefähr gleicher Höhe mit ganz unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen einher: kräftiger Aufschwung in den USA, kräftige Rezession in Deutschland. Umgekehrt verhinderte die besonders niedrige Neuverschuldung in Japan nicht, daß das Land in eine für japanische Verhältnisse außerordentlich tiefe Wirtschaftskrise geriet. Diese empirischen Befunde legen die Schlußfolgerung nahe, daß es nicht auf die Höhe des staatlichen Defizits ankommt, sondern vielmehr auf die wirtschaftspolitische Strategie insgesamt, innerhalb derer öffentliche Ausgaben und öffentliche Verschuldung anfallen.

3.3 Überlegenheit auf dem Weltmarkt – Konfliktstrategie mit hohen Opfern

Die Verweise auf die durch hohe Löhne und Staatsausgaben gefährdete internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft arbeiten mit falschen theoretischen Behauptungen und unzutreffenden Sachaussagen. Darüber hinaus liegt ihnen ein politisches Konzept zugrunde, das die gesamte Wirtschaft

dem Ziel der internationalen Expansion unterordnet. Die Opfer dieser Unterordnung sind in Form von Lohnsenkung, Sozialabbau und Einschränkung des öffentlichen Sektors unmittelbar spürbar und schwerwiegend. Der Nutzen des Erfolges auf dem Weltmarkt dagegen ist weit weniger offensichtlich – jedenfalls für diejenigen, denen die Opfer abverlangt werden.

Weltmarktexpansion ist die natürliche Reaktion kapitalistischer Systeme auf die zwangsläufig entstehenden binnenwirtschaftlichen Nachfrage- und Verwertungsprobleme. Die Attraktivität einer Exportstrategie liegt – im Erfolgsfall – darin, zusätzliche Nachfrage zu mobilisieren, die nicht zugleich – weil sie aus Löhnen oder Steuern gespeist wird – zusätzlicher Kostenfaktor ist. Internationalisierung ist die marktmäßige Entsprechung der Produktivkraftsteigerung in der Produktion. Sie erweitert den Kreislauf der Kapitalverwertung über den nationalen Rahmen hinaus. Im weiteren Verlauf der Entwicklung beschränkt sie sich nicht auf den Export von Waren; auch produktives Kapital und Geldkapital geraten in den Sog der Internationalisierung. Auf dem Weltmarkt verkaufen zu können, wird so zu einer wesentlichen Überlebensbedingung kapitalistischer Unternehmen. Dies und nicht irgendeine Konzeption von internationaler Arbeitsteilung ist der Hintergrund für die Forderung nach internationaler Wettbewerbsfähigkeit, die die wirtschaftspolitischen Debatten und die Leitsätze der Regierung prägt.

Diese Strategie wird allerdings nicht nur von deutschen Unternehmen und der Bundesregierung, sondern von den Unternehmen aller entwickelten Länder und ihren Regierungen betrieben. Und der Weltmarkt besteht konkret zum größten Teil aus den nationalen Märkten eben dieser Länder. Internationalisierung heißt also in erster Linie nicht die Erschließung bislang nicht- oder unterentwickelter Länder und Märkte, sondern vor allem das Eindringen auf Märkte der Konkurrenten, Eroberung, Verteidigung und Erweiterung der eigenen Positionen auf diesen Märkten. Das verschärft natürlich die internationale

wirtschaftliche Konkurrenz und pointiert sie. Da es gegenwärtig auf dem »Weltmarkt« keine eindeutigen und langfristig stabilen Hierarchien und Überlegenheitspositionen (mehr) gibt – jedenfalls zwischen den drei großen kapitalistischen Zentren nicht –, stellt diese Konkurrenz tatsächlich potentiell eine Bedrohung für die teilnehmenden Parteien dar. Dieser können sie sich prinzipiell weder durch Lohnsenkungen noch durch »strategische« Handels- oder Industriepolitik, sondern nur dadurch entziehen, daß die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in einen umfassenden, auf Ausgleich gerichteten politischen Rahmen eingebunden werden.

Während das einzelne Unternehmen nach möglichst großen Exporten strebt, um seine Nachfrageprobleme zu lösen, geht es der herrschenden Wirtschaftspolitik in gesamtwirtschaftlicher Sicht um einen möglichst hohen Exportüberschuß bzw. – unter Einbezug von Dienstleistungen und Übertragungen – Leistungsbilanzüberschuß. Die Orientierung auf Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zielt nicht auf die Fähigkeit ab, die gesellschaftlichen Wohlstandsziele im weitesten Sinne durch wirtschaftliche Leistungen zu erfüllen, sondern auf die Fähigkeit, anhaltend hohe und steigende Leistungsbilanzüberschüsse zu erzielen. Eine solche Strategie muß jedoch zu Konflikten führen: Da Leistungsbilanzüberschüssen der einen Länder gleich hohe Leistungsbilanzdefizite anderer Länder gegenüberstehen müssen und jedes Land wegen der damit verbundenen Verschuldung bzw. Vermögensübertragungen letztere zu vermeiden versucht, handelt es sich um eine international inkonsistente Strategie. Wird sie betrieben, so führt das zwangsläufig zu einer Verschärfung der Konkurrenz und zu den Versuchen von Seiten der Regierungen, die Position der jeweiligen nationalen Unternehmen mit allen Mitteln zu stärken. Ein gemeinsamer und international akzeptierter Rahmen, innerhalb dessen die Spielregeln der Konkurrenz festgelegt sowie ihre Einhaltung überwacht und durchgesetzt werden, ist auch mit dem Abschluß der letzten Uruguay-Runde des GATT nicht zustan-

de gebracht worden. Für eine nationale Volkswirtschaft stellt der historisch entstandene Nationalstaat mit seiner Vielzahl von gesellschaftlichen Zusammenhalt schaffenden Politikfeldern einen solchen Rahmen dar – wie immer dieser auch im einzelnen verzerrt und systematisch durch mächtige Interessen geprägt sei. In dem Maße aber, wie die nationalen Regierungen von gesamtgesellschaftlichen Vermittlungs- und Ausgleichseinrichtungen zu Parteien an der Seite »ihrer« nationalen Unternehmen im Kampf um den Weltmarkt werden, richtet sich ihre wirtschaftliche und sonstige Politik zunehmend an den Erfordernissen dieser Auseinandersetzung aus. Die Mittel, die dazu erforderlich sind, können nicht mehr zur Verbesserung der Lebensbedingungen und der binnenwirtschaftlichen Strukturen, zur sozialen Sicherung und zum ökologischen Umbau eingesetzt werden. Internationale Wettbewerbsfähigkeit wird so zum Selbstzweck der Wirtschaftspolitik, die Versicherung, daß sich hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit in hohem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wohlstand niederschlägt, zur immer weniger nachvollziehbaren Behauptung.

In diesem Zusammenhang verändert sich das ideologische Leitbild der Marktwirtschaft in bemerkenswerter Weise: Die Lehrbuch-Vorstellung eines anonymen, fern von politischer Einflußnahme wirkenden Marktmechanismus, dessen Koordinations- und Allokationsleistungen zum Ausgleich der Interessen und zum maximalen Wohlstand für alle führen, tritt deutlicher denn je in den Hintergrund. Vielmehr dominiert das Bild vom internationalen Konkurrenzkampf, in dem Interessen nicht ausgeglichen, sondern gegenüber anderen Interessen durchgesetzt werden. Sichere Arbeitsplätze bei vernünftigen Einkommen, soziale Gerechtigkeit und ökologischer Umbau haben vor dem Imperativ des Weltmarktes keine Chance als Ziele der Wirtschaftspolitik.

Soll an diesen Zielen jedoch festgehalten werden, ist eine Revision der außenwirtschaftlichen Strategie erforderlich, muß die Weltmarktfixierung als oberste wirtschaftspolitische Richt-

schnur verlassen werden. Das bedeutet weder einen Verzicht auf den internationalen Handel noch auf den zuweilen hilfreichen Druck ausländischer Konkurrenz gegenüber inländischen Monopolen. Es bedeutet allerdings, daß die Prioritäten zurechtgerückt werden müssen: Internationaler Handel und internationaler Wettbewerb werden als Instrumente zur Verwirklichung binnenwirtschaftlicher und regionaler Ziele angesehen und eingesetzt. Ausfuhren sind dann nicht mehr das unbedingt erforderliche Ventil zur Überwindung binnenwirtschaftlicher Nachfrageschwäche, sondern die ökonomischen Vorgänge, aus deren Erlösen die notwendigen oder erwünschten Einfuhren von Waren und Dienstleistungen aus anderen Ländern sowie die unentgeltlichen Übertragungen dorthin finanziert werden. Daher ist auch nicht ein Überschuß der Leistungsbilanz, sondern ihr mittelfristiger Ausgleich die Richtschnur einer alternativen Außenwirtschaftspolitik. Wenn mittelfristiger Leistungsbilanzausgleich als politische Vorgabe akzeptiert wird, hat dies absehbar zwei vorteilhafte Konsequenzen:

Erstens erhalten dann – angesichts der politischen Vergeblichkeit des Strebens nach dauerhafter Überlegenheit – Versuche zur Entwicklung eines Musters internationaler Arbeitsteilung neue Attraktivität, weil sie die höchsten nationalen Wohlfahrtsgewinne für alle Beteiligten mit sich bringen.

Zweitens liegt es unter diesen Bedingungen auch im Interesse der entwickelten Industrieländer, die ökonomische Tragfähigkeit und Eigenständigkeit der Länder der Dritten Welt zu fördern und sie in das System der internationalen Arbeitsteilung auf gleichberechtigter Basis einzubeziehen. Dieses Interesse wird die Bereitschaft fördern, diesen Ländern stärker als bisher durch Entwicklungshilfe in Form unentgeltlicher Übertragungen und Markttöffnungen unter die Arme zu greifen.

4. Von der Krise in die Katastrophe? – Perspektiven für Ostdeutschland

4.1 Eine entindustrialisierte, transferabhängige Region – das Ergebnis der Bonner Wirtschaftspolitik

Ostdeutschland befindet sich nach wie vor in einer tiefen Transformationskrise. Neben objektiven strukturellen und sozialökonomischen Ursachen haben dazu in erheblichem Maße auch Fehler der Wirtschaftspolitik beigetragen.

In diesem Sinne sind der Bundesregierung folgende Fehlentscheidungen mit ihren schweren sozialen Folgen anzulasten:

- Sie hat die erkennbaren wirtschaftlichen und sozialen Risiken des abrupten Währungs- und Marktanschlusses Ostdeutschlands an die Bundesrepublik zu Gunsten des *politischen* Ziels, die DDR schnell und möglichst restlos zu liquidieren, verantwortungslos ignoriert. Mittels einer ideologischen Kampagne wurden alle Kritiker ihres Coups mundtot gemacht, vom nüchtern wertenden Wissenschaftler über warnende Politiker bis zum verantwortungsbewußten Bundesbankpräsidenten.

- Sie hat die ökonomischen Interessen und profitorientierten Handlungsmotive der Investoren falsch eingeschätzt, als sie darauf setzte, mittels einer großzügigen Investitionsförderung, schnellen Privatisierung und teilweise sogar Verschleuderung des Volkseigentums der ostdeutschen Bürger die ehemalige DDR-Wirtschaft in relativ raschem Tempo modernisieren zu können. Statt dessen eroberten die überlegenen westlichen Produzenten den ostdeutschen Markt um den Preis eines beispiellosen Niederganges von Industrie und Landwirtschaft mit entsprechender Arbeitslosigkeit.

- Sie versagte abermals, als die Folgen der verfehlten Anschlußpolitik offensichtlich und Kurskorrekturen notwendig wurden. Statt dessen begann sie eine Nachtrabpolitik hinter der

abstürzenden Produktion und den anschwellenden Soziallasten im Ergebnis ihrer Fehlleistungen, die zu enormer Staatsverschuldung führte. Auch als die Treuhand die Wirkungslosigkeit ihrer dogmatischen Politik sah und Kurskorrekturen notwendig wurden, hielt sie am Prinzip der Vorrangigkeit einer schnellen Privatisierung vor Sanierung fest und blockierte somit die Erhaltung wesentlicher Industriestandorte.

– Schließlich, aber das war von ihr nicht anders zu erwarten, hat sie nicht aus den offensichtlichen Fehlern der westdeutschen Entwicklung gelernt. Statt eine ökologisch verträgliche Entwicklung einzuleiten, begann sie die kapitalistische Transformation Ostdeutschlands ohne jede Konzeption für einen längst überfälligen ökologischen Umbau der deutschen Wirtschaft insgesamt und ihrer Neueinordnung in eine sich verändernde europäische und weltweite Kooperation.

Weder der zutreffende Hinweis auf den hohen Verschleißgrad der Produktionsausrüstungen der DDR-Unternehmen noch der auf die Rezession und Strukturkrisen können die Bundesregierung aus ihrer Verantwortung für die katastrophale Wirtschaftslage Ostdeutschlands entlassen, sie erwies sich vielmehr in den abgelaufenen vier Jahren als ideologisch blockiert, nicht lernfähig und zunehmend handlungsunfähig.

Das Fazit ihrer Anschlußpolitik ist ein inzwischen derart ent-industrialisiertes Ostdeutschland, daß es auf lange, gegenwärtig kaum absehbare Zeit am Tropf der westdeutschen Transfers hängen wird und mit keinen noch so radikalen alternativen Konzepten zu einer blühenden Wirtschaftsregion gestaltet werden kann, wie es der Kanzler 1990 versprach.

Überwiegend binnenwirtschaftliche Impulse bestimmen das Wachstumstempo in Ostdeutschland

Im Jahr 1993 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) um 6,3 vH gegenüber dem Vorjahr. Hier sei daran erinnert, daß die

Bundesregierung 1990 als ihr politisches Ziel verkündete, mit dem radikalen Wirtschafts- und Währungsanschluß Ostdeutschlands einen raschen Annäherungsprozeß, innerhalb von fünf Jahren, an das westdeutsche Produktions- und Einkommensniveau erreichen zu können. Inzwischen liegen eine Reihe wissenschaftlicher Schätzungen vor, die realistische Tempi und Fristen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung der neuen Bundesländer ermittelten. Das IWH z. B. kommt in einem nach Arbeitszeit und Beschäftigung differenzierten, in mehreren Varianten berechneten Modell zu dem Ergebnis, daß Ostdeutschland im Jahre 2005 zwischen 68 und 72 vH des westdeutschen BIP je geleistete Arbeitsstunde erreicht haben könnte. Die jährliche Zuwachsrate des BIP müßte dann allerdings Werte zwischen 7,4 und 8,3 vH erreichen, sich also gegenüber dem Tempo von 1993 erheblich beschleunigen.

Während Westdeutschland von einer Rezession erfaßt war, gab es 1993 in Ostdeutschland erstmalig keinen Hauptbereich, in dem die Bruttowertschöpfung zurückging. Gleichzeitig nähern sich die einzelnen Zuwachsraten einander an. Zusätzliche außerregionale Wachstumsimpulse, etwa eine Expansion der Außenmärkte, blieben 1993 aus.

Die Entwicklung des Produzierenden Gewerbes wurde vor allem durch eine mit überwiegend öffentlichen Mitteln gestützte Baukonjunktur getragen.

*Tabelle 8: Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes in Ostdeutschland (in Preisen von 1991)
Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH*

	2. Hj. 91	1. Hj. 92	2. Hj. 92	1. Hj. 93	2. Hj. 93
Bruttoinlandsprodukt	-8,8	+9,3	+10,1	+6,2	+6,4
Prod. Gewerbe	-12,3	+12,8	+15,7	+7,7	+12,3
Handel und Verkehr	-16,4	-2,8	-3,3	+2,4	+7,2
Dienstleistungen	+29,0	+19,9	+13,8	+3,5	+1,9
Staat	-8,8	-2,8	+1,9	+1,7	+0,9

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, eigene Berechnungen

Der Schrumpfungprozeß bei den Verkehrsleistungen in den Jahren 1991/92 setzte sich 1993 nicht weiter fort. Im Handel ist mit dem kräftigen Aufbau westdeutscher Filialen in den neuen Bundesländern der Einkaufstourismus in das frühere Bundesgebiet abgeebbt. Dadurch bedingt gab es erstmalig einen geringen Leistungszuwachs der in Ostdeutschland in diesen beiden Bereichen ansässigen Unternehmen gegenüber 1992.

Der nach dem Anschluß Ostdeutschlands einsetzende Boom der Nachfrage nach Dienstleistungen (Versicherungen, Banken) ist mit Beginn des Jahres 1993 ausgelaufen und bringt keine weiteren Wachstumsimpulse, da die für eine Fortsetzung erforderlichen Anstöße aus den warenproduzierenden Bereichen gegenwärtig zu gering sind.

Die Investitionsentwicklung 1993 in der Bundesrepublik bestätigt die bereits 1992 von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik getroffene Einschätzung, daß es einen eigenständigen »Aufschwung Ost« nicht geben kann. Die Investitionsentscheidungen für die neuen Bundesländer werden überwiegend von den in Westdeutschland ansässigen Unternehmenszentralen gefällt.

Die ostdeutschen Ausrüstungsinvestitionen, die für die Schaffung wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze unabdingbar sind, blieben bisher weit hinter den Erfordernissen einer innovativen Umstrukturierung zurück und widerspiegeln sowohl die Einflüsse der Transformations- als auch die der zyklischen Krise.

Tabelle 9: Anlageinvestitionen in den neuen Bundesländern 1990-1993 (in Preisen von 1991) – in Mrd. DM

	2. Hj. 90	1. Hj. 91	2. Hj. 91	1. Hj. 92	2. Hj. 92	1. Hj. 93	2. Hj. 93
Investitionen insg.	36,6	39,8	47,4	51,5	56,6	57,6	66,7
dav. Ausrüstungen	13,5	18,8	23,1	21,9	24,4	22,5	27,3
Bauten	23,1	21,0	24,4	29,5	32,2	35,1	39,4

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden

Das Volumen der Ausrüstungsinvestitionen in den neuen Bundesländern und Berlin-Ost wuchs 1992 gegenüber dem Vorjahr um 10,5 vH, 1993 um 7,6 vH und soll 1994 nur noch um 5,0 vH zunehmen (Schätzung des DIW). Das ostdeutsche Niveau der Investitionen je Einwohner erreichte 1993 zwar 97 vH des westdeutschen, dabei ist aber zu berücksichtigen, daß in diesem Krisenjahr die westdeutschen Ausrüstungsinvestitionen um rund 15 vH gegenüber dem Vorjahr gesunken waren. Der Aufholprozeß gegenüber den Vorjahren 1991 und 1992 wird folglich in erheblichem Maße vom Rückgang der Ausrüstungsinvestitionen im früheren Bundesgebiet überdeckt. Zudem erforderte eine zügige Anpassung des ostdeutschen technischen Ausstattungsgrades an den westdeutschen Unternehmen eine über viele Jahre hinweg weitaus höhere Investitionssumme je Erwerbstätigen, als sie bisher erreicht wurde.

Nach dem Investitionsboom 1990/91 in Westdeutschland und dem ab 1992 erfolgten Rückgang haben sich 1993 erstmalig die gesamten Anlageinvestitionen je Einwohner in West- und Ostdeutschland angenähert. Vergleicht man dagegen den gesamten Zeitraum seit Beginn der Wirtschafts- und Währungsunion, bleibt ein beträchtliches Defizit zu Ungunsten der neuen Bundesländer bestehen.

Die Entwicklung der Ausrüstungsinvestitionen hatte keine oder nur eine geringe Ausstrahlung auf die Hauptbereiche der ostdeutschen Investitionsgüterindustrie. Das bestätigen die Trends der inländischen Auftragseingänge wie der Nettoproduktion des Maschinenbaus und der Elektrotechnik. Beide Zweige bleiben weit hinter der Entwicklung der Industrie zurück.

Nach Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) korrigiert eine wachsende Anzahl von Maschinenbau-Unternehmen ihre beabsichtigte Investitionssumme nach unten. Dazu tragen erheblich die deutsche Rezession und die auf den internationalen Märkten insgesamt schwache Nachfrage nach Erzeugnissen des Maschinenbaus bei.

*Tabelle 10: Investitionen je Einwohner
in den neuen Bundesländern (Früheres Bundesgebiet = 100)*

	2. Halbjahr 1990	1993	Summe 2.Hj.90 – 1993
Investitionen insg.	50,2	101,9	77,2
Ausrüstungen	40,9	96,8	72,6
Bauten	58,5	104,6	80,8

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden; eigene Berechnungen

Damit stagniert weiterhin bzw. schrumpft sogar die Produktion jener Branchen, deren Entwicklung das ostdeutsche Produktivitäts- und Einkommensniveau als das einer international wettbewerbsfähigen Industrieregion wesentlich prägen müßte.

Der insgesamt zu geringe Leistungsanstieg in den einzelnen Bereichen führte nicht zum Zuwachs von Arbeitsplätzen.

Tabelle 11: Erwerbstätige in Ostdeutschland (1.000 Personen)

	1989	1990	1991	1992	1993
Erwerbstätige insg.	9.747	8.820	7.219	6.344	6.125
Arbeitslose	–	241	929	1.173	1.150

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden; Bundesanstalt für Arbeit

Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Zahl der Erwerbstätigen überhöht ist. Nach übereinstimmender Erfahrung von Experten überzeichnet sie die Realität gegenwärtig um etwa 10 bis 20 vH.

Vier Jahre nach dem wirtschaftlichen Anschluß Ostdeutschlands an die Bundesrepublik verharrt die Arbeitslosigkeit dort auf hohem Niveau, insgesamt setzt sich der Abbau von Arbeitsplätzen weiter fort.

Zwar weist der Bereich Dienstleistungen einen beachtlichen Zuwachs an Beschäftigung aus. Neue Arbeitsplätze in nennenswerter Größenordnung sind jedoch außerhalb des Bankwesens und des Versicherungssektors (+50.000 in drei Jahren) kaum entstanden. In großem Umfange kam es zur Umverteilung von Arbeitsplätzen aus ehemals staatlichen beziehungsweise betrieb-

lichen Institutionen in jetzt selbständige Dienstleistungsunternehmen (z.B. private Arztpraxen statt öffentliche Polikliniken).

Bemerkenswert bleibt, daß es auch im Verlauf des Jahres 1993 in keinem Industriezweig des Verarbeitenden Gewerbes gelungen ist, die am Jahresanfang vorhandene Zahl von Arbeitsplätzen zu halten. Der Beschäftigungsabbau setzte sich einheitlich in allen Zweigen fort.

Entwicklung der ostdeutschen Industrie

Die Industrieproduktion Ostdeutschlands bewegt sich nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau.

Die arbeits tägliche Produktion erreichte 1993 knapp 70 vH des Niveaus vom 2. Halbjahr 1990. Dies ist gegenüber dem Vorjahr zwar eine Steigerung um 7 bis 8 vH.

Eine solche Zuwachsratesollte jedoch immer auf das Ausgangsniveau bezogen werden: Bereits Mitte 1990, also zum Zeitpunkt des Basiswerts für die Entwicklung im einheitlichen deutschen Wirtschaftsraum, war die ostdeutsche Industrieproduktion auf die Hälfte des Niveaus von 1989 abgestürzt.

In solchen Zweigen wie Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten, Feinkeramik, Textilgewerbe und Lederindustrie hält der Produktionsrückgang weiter an.

Das Wachstum der ostdeutschen Industrie wurde vor allem von solchen Branchen bestimmt, die regionale Kreisläufe bedienen, wie Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Kunststoffindustrie, Steine und Erden, Druckerei und Vervielfältigung.

Neben der Mineralölverarbeitung und dem Schienenfahrzeugbau begann in der zweiten Jahreshälfte 1993, nach der Fertigstellung von Investitionsvorhaben, auch der Straßenfahrzeugbau positive Wachstumsraten aufzuweisen.

Extreme Schwächen innerhalb der Industrie haben jene Branchen, die sich dem Wettbewerb auf den überregionalen Märkten stellen müssen. Dies sind insbesondere die technologie-

Tabelle 12: Produktionsentwicklung in der Industrie Ostdeutschlands

	Arbeitstägliche Nettoproduktion		
	Januar-September 93 2. Halbjahr 1990 = 100	Januar – September 93 Veränderung in vH gegenüber gleichem Zeitraum des Vorjahres	Anteil an der gesamt deutschen Produktion der Branche, in vH
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe	64	+4	4,4
Bergbau	38	-25	16,3
Verarbeitendes Gewerbe	67	+8	4,1
darunter:			
Grundstoffgüter	84	+7	3,7
Investitionsgüter	52	+8	3,6
Verbrauchsgüter	81	+13	4,0
Nahrungs- u. Genußmittel	97	+5	7,4
<i>Ausgewählte Industriezweige:</i>			
Ziehereien, Kaltwalzwerke	180	+56	6,9
Herstellung v. Kunststoffwaren	175	+67	2,0
Stahlbau, Schienenfahrz.bau	150	+12	17,3
Druckerei und Vervielfältigung	148	+6	10,2
Mineralölverarbeitung	133	+2	4,6
Steine und Erden	131	+43	10,4
Eisen-, Blech-, Metallwaren	129	+7	3,6
Straßenfahrzeugbau	79	+67	2,1
Chemische Industrie	57	-17	1,9
Feinkeramik	53	-4	4,2
Elektrotechnik	47	+5	3,2
Schiffbau	39	+15	4,1
Maschinenbau	30	-8	3,5
Textilgewerbe	30	-8	3,4
Bekleidungsgewerbe	27	+4	1,0
Feinmechanik/Optik	19	-10	1,3
Herst. v. Büromasch., ADV-Ger.	18	-13	0,9
Ledererzeugung	13	-47	0,4

Berechnet nach: Statistisches Bundesamt und Berechnungen des DIW

intensiven Investitionsgüterzweige. 1993 befand sich das ostdeutsche Investitionsgüter produzierende Gewerbe erst auf der Hälfte des Niveaus von Mitte 1990. Die Entwicklung in solchen Zweigen wie Maschinenbau, Elektrotechnik oder Herstellung von Büromaschinen und ADV-Geräten, die de facto zusammengebrochen sind, demonstrieren den Deindustrialisierungsprozeß besonders augenscheinlich.

Die Investitionsgüterproduktion hat somit auch die größten strukturellen Verluste am Umsatz der ostdeutschen Industrie zu verzeichnen und liegt noch weit hinter westdeutschem Niveau zurück.

Der Beschäftigtenabbau in der Industrie hat sich auch 1993 weiter fortgesetzt und ist immer noch nicht gestoppt. Selbst bei

Tabelle 13: Struktur des Verarbeitenden Gewerbes, Anteile in vH vom Umsatz

Bereich	2. Hj. 1990	1. Hj. 1993	1. Hj. 1993
	Neue Bundesländer		Alte Bundesländer
Bergbau	8,8	6,8	1,6
Grundstoffgüter	21,7	22,8	26,0
Investitionsgüter	43,2	37,6	45,5
Verbrauchsgüter	10,8	11,6	14,6
Nahrung/Genuß	15,4	21,3	12,3

Berechnet nach: Statistisches Bundesamt

weiterem Produktionsanstieg ist mit keinem wesentlichen Beschäftigungszuwachs in diesem Bereich zu rechnen. Ende 1993 waren in der ostdeutschen Industrie nur noch etwa 700.000 Beschäftigte tätig.

Die Industriedichte ist inzwischen auf weniger als die Hälfte der alten Bundesländer zurückgegangen. Die Industriequote (Beschäftigte je 1.000 Einwohner) betrug 1993 in Westdeutschland 106. In den neuen Bundesländern ist sie zwischen 1991 und 1993 von 132 auf 47 gesunken. Das entspricht dem Industrialisierungsgrad von Ostfriesland oder des Regierungsbezirkes Lüneburg. Selbst Länder wie Irland, Griechenland und

Spanien erreichen eine um etwa 50 vH höhere Industriedichte als Ostdeutschland.

Mit einem Bevölkerungsanteil von rd. 20 vH werden in Ostdeutschland gegenwärtig gerade noch 4 vH der gesamtdeutschen Industrieproduktion erzeugt. Noch ungünstiger ist das Verhältnis bei den wertschöpfungs- und FuE-intensiven Zweigen: Der ostdeutsche Maschinenbau erreichte im ersten Halbjahr 1993 gemessen an der gesamtdeutschen Produktion der Branche einen Anteil von 3,5 vH, die Elektrotechnik von 3,2 vH, der Straßenfahrzeugbau von 2,1 vH und die Computerbranche von 0,9 vH – damit ist sie im Prinzip wirtschaftlich bedeutungslos geworden.

Vier Jahre nach dem wirtschaftlichen Anschluß Ostdeutschlands an die Bundesrepublik

- sind die traditionell hochentwickelten ostdeutschen Industrieregionen fast durchweg zu Industriebrachen geworden; ein bedeutendes Qualifikationspotential ist freigesetzt worden und entwertet sich.

- Keinerlei arbeitsteilige Integration dieser deutschen Wirtschaftsregion in eine insgesamt international wettbewerbsfähige deutsche Industrie ist auf den Weg gebracht. Es droht vielmehr die Gefahr einer dauerhaften Ausprägung neuer Notstandsgebiete, da nicht einmal genügend »verlängerte Werkbänke« westlicher Unternehmen sich hier ansiedeln.

- Auf sehr lange Zeit, wahrscheinlich für zwei Jahrzehnte ist eine sich selbst reproduzierende industrielle Entwicklung unmöglich, sowohl infolge der strukturellen Schwächen (fast vollständiges Fehlen von FuE-intensiven Wachstumsbranchen) als auch wegen des absolut zu geringen industriellen Produktionsniveaus (Akkumulationspotential).

- Vereinzelt wachsen einige Keime künftiger, innovativer industrieller Kapazitäten, die eine sehr begrenzte regionale wirtschaftliche Ausstrahlung erlangen, aber keineswegs eine spürbare Verminderung des gesamten ostdeutschen Transferbedarfs bewirken werden.

Angesichts einer derartigen Deindustrialisierung Ostdeutschlands muß der Bestandspflege des noch erhaltenen industriellen Potentials außerordentliche Bedeutung beigemessen werden.

Die Situation der ostdeutschen industriellen Unternehmen

Die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der meisten ostdeutschen Unternehmen liegt noch immer weit unter dem allgemeinen westdeutschen Niveau. Nur etwa 10 vH der ostdeutschen Industriebetriebe erzielen dieselbe Produktivität wie vergleichbare westdeutsche Firmen. Mitte 1993 erreichten die ostdeutschen Unternehmen im produzierenden Gewerbe durchschnittlich nur 53 vH des westdeutschen Umsatzes je Beschäftigten, beim Außenhandelsumsatz gar nur 29 vH.

Die ostdeutschen Unternehmen verfügen in ihrer Mehrheit nicht über genügend eigene Finanzierungsmittel und sind deshalb im Vergleich zu westdeutschen Verhältnissen in weit höherem Maße kreditabhängig. Die Eigenfinanzierungsmittel, gemessen an der Gesamtvermögensbildung, betrugen 1992 rund 12 vH, in Westdeutschland dagegen 58 vH. Die Kreditverschuldung der ostdeutschen Unternehmen, wiederum bezogen auf die Gesamtvermögensbildung, betrug 97 vH, die der westdeutschen Unternehmen dagegen 39 vH. Die ostdeutschen Unternehmen sind deshalb gezwungen, vorrangig ihre Kredite zu bedienen und Investitionen für Produkt- und Prozeßinnovationen zurückzustellen.

Die Größen- und Branchenstruktur des ostdeutschen Bestandes ist nicht innovationsfördernd. Es fehlen leistungsfähige Großunternehmen, die als industrielle Kerne maßgeblichen Einfluß auf das im Umfeld befindliche Innovations- und Technologiepotential kleiner und mittlerer Unternehmen haben.

Die Entwicklung einer marktfähigen innovativen Industrie in Ostdeutschland ist nur möglich, wenn der Niedergang der

Industrieforschung gestoppt und mit dem Aufbau sowie der strukturellen Neugliederung des industrienahen Forschungs- und Entwicklungspotentials begonnen wird. Anfang 1990 gab es noch rund 75.000 Forscher in der industrienahen FuE. Im April 1993 war der Bestand bereits auf 13.000 Forscher gesunken und vermindert sich seither noch immer. Die Aufwendungen für FuE betrugen 1992 im Bereich der Wirtschaft in den alten Bundesländern 56,23 Mrd. DM, in den neuen dagegen nur 2,0 Mrd. DM. Daraus ergibt sich ein FuE-Aufwand von 870,24 DM pro Kopf der Bevölkerung in Westdeutschland, in Ostdeutschland aber nur von 126,94 DM.

Die ungleichen Wettbewerbsbedingungen, vor denen ostdeutsche Unternehmen stehen, werden zusätzlich durch ihre ungünstige Eigentumsstruktur erschwert.

Große und mittlere westdeutsche oder westeuropäische Unternehmen, die Betriebe in Ostdeutschland kauften, bevorzugten während der Aufbauphase und auch danach ihre hauseigenen Dienstleistungen (Bau, Ausrüstungen, Steuer- und Unternehmensberatung) aus dem Westen. Das ostdeutsche Unternehmensumfeld wurde nur in geringem Maße beansprucht. Unternehmen mit West/Ostbeteiligungen wurden teilweise zur Sicherung eigener Marktanteile von westlichen Partnern benutzt.

Andererseits haben westliche Unternehmen auch versucht, im Rahmen von Beteiligungen neue Produktlinien in Ostdeutschland aufzubauen und mit anderen Unternehmen am Standort zu kooperieren. Betriebe mit reinem ostdeutschen Management und Kapital, insbesondere die MBO, haben noch beträchtliche betriebswirtschaftliche Schwächen. Hier mangelt es vor allem an Erfahrungen im Marketing und in der Nutzung von Finanzdienstleistungen.

Der Aufbau eines leistungsfähigen produktionsorientierten Dienstleistungsnetzwerkes vollzieht sich nur sehr langsam. Die für die Marktwirtschaft in den neuen Bundesländern notwendigen Dienstleistungsunternehmen haben sich seit 1990 zwar rasch

entwickelt, doch fehlen dem ostdeutschen Dienstleistungsgewerbe die notwendigen Fundamente einer wachsenden Industrie. Der Deindustrialisierungsprozeß in den neuen Bundesländern war derart radikal, daß er den produktionsorientierten Dienstleistungsunternehmen die eigentliche Wachstumsbasis entzog.

Insgesamt sind die derzeitigen ostdeutschen Unternehmen durch folgende Merkmale gekennzeichnet, die ihre Konkurrenzfähigkeit erheblich beeinträchtigen:

- eine nach wie vor ungünstige Branchenstruktur: technologieintensive Bereiche sind völlig unzureichend entwickelt;
- fehlendes FuE-Potential;
- eine ungünstige Größenstruktur: Es dominieren Klein- und Kleinstbetriebe; es mangelt an wettbewerbsfähigen Großunternehmen mit überregionaler Ausstrahlung;
- eine ungünstige Eigentumsstruktur und daher unzureichende Eigenkapitalausstattung;
- nach wie vor noch vorhandene entscheidende Mängel im Management.

Strukturkrise in der Landwirtschaft und ihre Folgen für den ländlichen Raum

Der Niedergang und die tiefgreifenden Krisenerscheinungen in der Wirtschaft Ostdeutschlands sind besonders stark in der Landwirtschaft ausgeprägt. Sie ist gekennzeichnet durch die besonders im ersten Jahr nach der Wirtschafts- und Währungsunion ausgeprägte Absatzkrise, durch die damit einhergehenden Liquiditätsprobleme und die für die ländliche Bevölkerung schwerwiegenden sozialen Folgen.

Durch ein Sonderprogramm zur Flächenstillegung, das einmalig in der Geschichte der Agrarpolitik ist, wurden 1990/91 600.000 Hektar Ackerland (12,8 vH der Ackerfläche) stillgelegt (im Vergleich dazu: 80.000 ha Flächenstillegung in Westdeutschland im genannten Zeitraum). Dazu müssen noch

etwa 500.000 Hektar Grünland gerechnet werden, die durch die Reduzierung der Tierbestände nicht mehr genutzt werden können.

1992/93 betrug der Anteil der ostdeutschen Flächenstilllegung an der stillgelegten Fläche in ganz Deutschland 73 vH. Damit wurden Produktionskapazitäten für 1,8 Mio. Tonnen Getreideeinheiten stillgelegt.

Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich in der Tierproduktion. Der Rinderbestand ist 1993 gegenüber 1989 auf 51,5 vH, der Schweinebestand auf 66,3 vH und der Schafbestand auf 68,7 vH zurückgegangen. 1993 hat sich der Tierbestand auf diesem niedrigen Niveau stabilisiert. In der Milchproduktion bedeutet das eine Produktionsreduzierung um etwa 4,7 Mio. Tonnen.

Diese derart kurzfristig erzwungene Kapazitäts- und Produktionsreduzierung in der Landwirtschaft führte zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit im ländlichen Raum. In einem Zeitraum von drei Jahren verloren von ehemals 850.000 Beschäftigten in der Landwirtschaft 650.000 Bäuerinnen, Bauern und Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz. Mitte 1993 waren noch etwa 170.000 Erwerbstätige in landwirtschaftlichen Betrieben beschäftigt.

1994 ist mit einem weiteren Abbau von etwa 15.000 bis 20.000 Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft zu rechnen. Unter Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ergibt sich für den ländlichen Raum in Ostdeutschland gegenwärtig eine Arbeitslosenquote (offene und verdeckte Arbeitslosigkeit) von 40 bis 45 vH.

Die Strukturveränderung in der Landwirtschaft ist durch Privatisierung bzw. Umwandlung von staatlichem oder genossenschaftlichem Eigentum sowie zahlreiche Neugründungen von landwirtschaftlichen Betrieben (Wiedereinrichter) gekennzeichnet. Bezeichnend für die Unternehmensstruktur in der ostdeutschen Landwirtschaft, im Gegensatz zu den alten Bundesländern, ist die Dominanz großbetrieblicher Unternehmens-

formen. Betriebe mit einer durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betriebsgröße von 1.235 ha bewirtschaften 71,6 vH der landwirtschaftlichen Nutzfläche Ostdeutschlands. Auch die in Ostdeutschland gegründeten Familienbetriebe sind mit einer landwirtschaftlichen Nutzfläche von durchschnittlich 143 ha größer als der westdeutsche Familienbetrieb (durchschnittliche Betriebsgröße ca. 30 ha).

Die Entwicklung der Unternehmensstruktur zeigt, daß sich das ursprüngliche agrarpolitische Ziel der Bundesregierung, die ostdeutsche großbetriebliche Landwirtschaft in kleine bäuerliche Familienunternehmen nach westdeutschem Vorbild umzuwandeln, nicht umsetzen ließ.

Dennoch bleiben die ostdeutschen Agrarbetriebe in ihrer Existenz gefährdet. Die nunmehr durch das Bundesverfassungsgericht bestätigte Altschuldenregelung belastet die finanzielle Situation der Genossenschaften, GmbH und AG in außerordentlichem Maße. Notwendig sind eine Änderung im Modus für die Rückzahlung der Altschulden sowie auch zinslose bzw. zinsgünstige Kredite mit langfristigen Laufzeiten, um die Auszahlungsansprüche der ausgeschiedenen Genossenschaftsmitglieder bedienen zu können. Hinzu kommt, daß die beiden Bodenverwertungsgesellschaften der THA für alle Formen der Agrarbetriebe, die ehemalige THA-Flächen nutzen, günstige und langfristige Pachtverträge gewähren muß.

Die radikale Umstrukturierung der Landwirtschaft führte bereits zur Gefährdung der sozialen Strukturen im ländlichen Raum. Der anhaltende Arbeitsplatzabbau, die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit, die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängern sind verbunden mit Perspektivlosigkeit für die Menschen im ländlichen Raum, so daß vor allem junge Fachkräfte verstärkt abwandern.

Die Gefahr der Erosion des ländlichen Arbeitsmarktes ist noch nicht beseitigt. In den ländlichen Gemeinden sind neue Arbeitsplätze nur im Dienstleistungsbereich (Handel, Banken, Versicherungen, Kfz-Dienstleistungen, Tourismus) und im Bau-

gewerbe entstanden. Dieser Beschäftigtenzuwachs konnte aber bei weitem nicht den Abbau von Arbeitsplätzen in der Landwirtschaft und in den Unternehmen des produzierenden Gewerbes kompensieren.

Gegenwärtig zeichnen sich drei Entwicklungsrichtungen ab, die zu einer weiteren *Differenzierung der Gemeinden im ländlichen Raum führen*. Folgende drei Typen von Gemeinden entstehen:

- Eine relativ günstige Entwicklung zeichnet sich in jenen Gemeinden ab, die sich im Zuge der Gebietsreformen zu Verwaltungs- und Dienstleistungszentren entwickeln. Hier finden, nach den bisherigen empirischen Ergebnissen, bis zu 50 vH der Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich Beschäftigung. Diese größeren Gemeinden, zumeist mit mehr als 2.000 Einwohnern, übernehmen Versorgungsfunktionen für das Umland. Zu den begünstigenden Faktoren gehört auch eine gut ausgebaute Infrastruktur. Dieser *erste Typ* repräsentiert jedoch die Minderheit der Gemeinden.

- In einem *zweiten Typ* von Gemeinden wurde bzw. wird zwar die landwirtschaftliche Produktion relativ erfolgreich umstrukturiert. Das aber geht mit einem drastischen Abbau von Beschäftigung einher. Nur etwa 10 vH der Erwerbsfähigen verbleiben hier in der Landwirtschaft. Der weitaus größere Teil muß pendeln. Etwa die Hälfte der Erwerbsfähigen ist jedoch, unter Einbeziehung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, arbeitslos. Deutlich zeigt sich in diesen Gemeinden auch eine Tendenz der Überalterung. Der Tiefpunkt der Krise dieser Gemeinden, die meist nicht mehr als 400 Einwohner haben, ist noch nicht erreicht.

- In einem *dritten Typ* von Gemeinden zeigen sich neben Ansätzen der Entwicklung einer landwirtschaftlichen Produktion auch die eines Spektrums von Gewerbe, wobei jedoch die Ausgangsbedingungen, auch von der Seite der Infrastruktur her, ungünstig sind. Der Abbau von Arbeitsplätzen hält in diesen Gemeinden, die mit 500 bis 1000 Einwohnern zu den größeren zählen, noch an. Die Mehrzahl der Erwerbsfähigen

ist auch hier auf das Umland angewiesen. Bei weiterhin ungünstiger wirtschaftlicher Entwicklung ist ihr Erhalt gefährdet.

Außenhandel

Das Volumen der Ausfuhr in der zweiten Jahreshälfte 1990 – unmittelbar nach der Wirtschafts- und Währungsunion – wurde in keinem der darauffolgenden Halbjahre wieder erreicht.

Leidtragende an dieser Entwicklung war die Industrie in Ostdeutschland. Ihre Exporte sind zur Bedeutungslosigkeit geschrumpft. Am gesamtdeutschen Export in die mittel- und osteuropäischen Länder sind sie 1992 nur noch mit 19 vH beteiligt, 1989 waren es noch 54 vH. Es vollzog sich folglich eine Umverteilung der Marktanteile zu Lasten der ostdeutschen Industrie.

Außenhandelsangaben für das Jahr 1993 liegen nicht vor. Ein Indiz für den weiter schrumpfenden ostdeutschen Export ist der Anteil des Auslandsumsatzes am Gesamtumsatz des Verarbeitenden Gewerbes. Während 1991 noch 14,6 vH des Umsatzes aufs Ausland entfielen, waren es 1993 etwa 12 vH.

Die von der deutschen Wirtschaft vernachlässigten und deshalb verloren gegangenen Märkte in Osteuropa konnten nicht ersetzt werden. Gemeinhin wird das unzulässigerweise und undifferenziert als Zusammenbruch des osteuropäischen Marktes beschrieben. Die unmittelbaren Nachbarn Deutschlands im Osten – Polen, die ehemalige Tschechoslowakei und Ungarn, Länder mit relativ stabilen innenpolitischen Verhältnissen – haben insgesamt ihre Importe von 1989 bis 1992 erhöht, nur der Anteil der deutschen Exporte in diese Länder ist drastisch gesunken. Die Ostmärkte sind hier nicht einfach »weggebrochen«, sie wurden in dieser Zeit von deutscher Seite aufgegeben. Die Augen der westdeutschen Exporteure konzentrierten sich ganz auf die Eroberung des ostdeutschen Marktes, wobei

*Tabelle 14: Anteil Deutschlands am Import
von Übergangsländern 1989-1992
(1989 und 1990 Bundesrepublik und DDR insgesamt)*

	1989	1990	1991	1992
Polen insg.	50,2	44,0	28,7	23,9
Ungarn	47,9	50,0	24,8	23,6
CSFR/Tschechien	43,4	42,2	24,9	26,3

Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

sie auch beträchtliche Anteile der Ost-Exporte aus diesem Raum ihren westlichen Kapazitäten zuschlügen.

Die Vernachlässigung der Ostmärkte in den zurückliegenden Jahren ist eine Hypothek, an der die deutsche Wirtschaft in Zukunft noch schwer zu tragen haben wird. Die von der THA betriebene überhastete Privatisierungspolitik um jeden Preis, die eine Marktsicherung und Marktpflege der ostdeutschen Unternehmen in den Hintergrund rückte, schadet letztendlich der gesamten deutschen Wirtschaft. Die der Konkurrenz überlassenen Marktanteile in diesen Ländern sind nicht so schnell zurückzugewinnen, wie sie verloren wurden.

In diesem Zeitraum des Umbruchs wurde die Gelegenheit vertan, eine neue und sinnvolle europäische Arbeitsteilung zwischen Ost- und Westeuropa aufzubauen. Die neokapitalistischen Länder Osteuropas nur als Niedriglohnkonkurrenten für den Standort Deutschland zu betrachten und nicht als Abnehmer von hochwertigen Erzeugnissen, die sie vorläufig und in absehbarer Zeit nicht produzieren können, verkennet die Notwendigkeit und die Vorteile der Integration Osteuropas in ein System internationaler Arbeitsteilung für alle beteiligten Länder.

Die Endbilanz der Treuhandanstalt – eine Katastrophe

Als ein wichtiges Instrument zur Transformation der ostdeutschen Eigentums-, Unternehmens- und Wirtschaftsstruktur

fungierte die zentralstaatliche Treuhandanstalt (THA). Ihre Politik sollte sich, so formulierte es ihr Präsident D. Rohwedder, jeweils von Fall zu Fall auf eine »rasche Privatisierung, entschlossene Umstrukturierung und behutsame Schließung« der übernommenen Unternehmen richten, wobei die Privatisierung als die beste Form der Sanierung angesehen wurde. Unter seiner Nachfolgerin B. Breuel gewann jedoch der rigorose Verkauf der THA-Unternehmen an westliche Investoren in konsequent käuferwunschgerechter Filetierung (oft nur die Absatzabteilung von ehemaligen Kombinat mit der Kundenkartei) absolute Priorität. Dies wurde bis heute fast ausnahmslos durchgehalten, obgleich die katastrophalen und in einer Flut von Fällen zugleich skandalösen Folgen einer solchen Strategie sehr schnell deutlich wurden. Erst unter politischem Druck wurde MBO-Verkäufen und verschiedenen Formen längerfristiger Sanierung von überlebensfähigen Unternehmen ein größerer Platz in der THA-Strategie eingeräumt; viel zu spät, um an den katastrophalen Folgen der Gesamtpolitik noch etwas zu ändern.

Die THA sezierte die übernommenen mehr als 8.000 Kombinate und Betriebe mit zusammen 4,1 Millionen Beschäftigten in, nach letztem Ausweis, 13.384 Unternehmen, die zu verkaufen oder abzuwickeln waren bzw. noch sind. Das ist die aktuelle Bilanz per 31. Dezember 1993:

privatisiert	6.180
reprivatisiert	1.573
kommunalisiert	261
Liquidationsunternehmen	3.196
Nettobestand	951

Die THA betrachtet diese Entwicklung als großen Erfolg. Dabei wird völlig unter den Tisch gekehrt, daß infolge der von ihr betriebenen Blockade der Sanierung überlebensfähiger Unternehmen, durch Verweigerung von Investitionen und wirklich treuhänderischer Obhut Ostdeutschland auf das Niveau eines Entwicklungslandes deindustrialisiert wurde. Von den übernommenen 4 Mio. Arbeitsplätzen sind schließlich nur 1,5 Mio.

zugesagte und 921.000 »einklagbare« Arbeitsplätze verblieben, wobei gegenwärtig nicht einmal sicher ist, ob diese Anzahl wirklich erhalten bleibt. Eine IAB-Söstra-Untersuchung schätzte die Beschäftigung in THA- und Ex-THA-Unternehmen für Anfang 1994 auf nicht mehr als 1,174 Millionen Personen.

Folge dieser Strategie ist hohe Arbeitslosigkeit – verbunden mit einem konsumtiven und investiven jährlichen Transferbedarf von gegenwärtig rund 80 vH des in Ostdeutschland produzierten BIP. Zu diesem Debakel hinterläßt die Anstalt nach Abschluß des aktiven Geschäfts, Ende dieses Jahres, eine Schuldensumme von 250 bis 300 Mrd. DM.

Das MEMORANDUM hat seit 1990 immer wieder auf die verhängnisvolle Politik der THA hingewiesen und alternative Vorschläge unterbreitet. Im Hinblick auf die im Herbst 1994 anstehenden Bundestagswahlen, also als kritische Bilanz für einen entscheidenden Bereich der bisherigen Wirtschaftspolitik gegenüber Ostdeutschland, fassen wir hier die drei Hauptfehler der von der Bundesregierung zu vertretenden THA-Konstruktion und Strategie zusammen:

- Verkauf von Unternehmen ohne eine gesamtwirtschaftliche Strategie für die Umstrukturierung und Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft, insbesondere ihrer industriellen Potentiale und Standorte. Das ideologische Leitbild, der Markt werde über die privaten westlichen Investoren den »Aufschwung Ost« auslösen, kaschierte den realen Ausverkauf und die Abwicklung der ostdeutschen Industrie für die Wettbewerbsvorteile und den Absatz westlicher Produzenten und zur besseren Auslastung ihrer bereits installierten Kapazitäten außerhalb Ostdeutschlands. Ideologisch borniert verwarfen Bundesregierung und Geschäftsführung der THA, allerdings auch mit Zustimmung von Regierungsvertretern der neuen Bundesländer im THA-Verwaltungsrat, alle Vorschläge, Privatisierung und Sanierung gleichwertig in Richtung einer struktur- bzw. industriepolitischen Konzeption für den Erhalt endogener, regionaler industrieller Potentiale zu betreiben.

- Ungenügende Sicherung des Einflusses und der Kontrolle regionaler und parlamentarischer Institutionen, vor allem auf Ebene der Länder und Kommunen, sowie von Belegschaftsvertretungen, als Mitbestimmungsorganen, bei den Entscheidungen über Privatisierung, Sanierung oder Stillegung von Unternehmen. Auch hier ist kritisch anzumerken, daß selbst die formalen Möglichkeiten der Landesregierungen und Gewerkschaften, vielen unheilvollen Entscheidungen des THA-Managements Einhalt zu gebieten und wirklich eine entschlossene Sanierung zu betreiben, nicht ausgeschöpft wurden. Gerade dieser Umstand trug wesentlich dazu bei, daß die vielfach, auch von der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, geforderte Installation von Formen des Gemeineigentums, z.B. die Bildung von Bundes- und Länderholdings, für Zwecke einer längerfristigen Sanierung erhaltenswerter Produktionskapazitäten als eigenständige, wettbewerbsfähige Unternehmen ignoriert werden konnten.

- Das Festhalten an der Fehleinschätzung, das ostdeutsche Produktionspotential ließe sich über den Verkauf an westliche Investoren zu stark subventionierten Bedingungen, z.T. zu »negativen Preisen«, d. h. mit öffentlichen Zuschüssen für Investitionen und Löhne, mit der Übernahme von Altlasten u.a., erhalten und modernisieren. Dieser Fiktion wurden die Bemühungen des Managements vieler THA-Unternehmen geopfert, eigenständige wettbewerbsfähige Unternehmen zu schaffen, die ihrerseits Marktanteile hätten erobern und auch westliche Konkurrenten verdrängen können.

In jedem Falle hätten nach der überstürzten Wirtschafts- und Währungsunion für die ostdeutsche Industrie wirksame, zeitlich befristete Marktschutzmaßnahmen aller Art (Absatz- und Marketingunterstützung, Local-Content-Klauseln für öffentliche Aufträge, öffentlich subventionierte Privatinvestoren sowie Käufer von THA-Unternehmen, eine Mehrwertsteuerpräferenz auf ostdeutsche Wertschöpfung und – wo möglich – auch zeitlich befristete Schutzkartelle sowie Quotensysteme)

unmittelbar eingeführt werden müssen, um die drastischen Wettbewerbsnachteile zu verringern.

Im Ergebnis dieser Fehler wurden Kapazitäten unwiederbringlich stillgelegt und entstanden große volkswirtschaftliche Verluste, die das Sozialprodukt der Bundesrepublik jahrzehntelang belasten werden; im Ergebnis dieser ideologisch bornierten Politik der Bundesregierung verloren Hunderttausende ostdeutscher Erwerbstätiger ihren Beruf, ihre Beschäftigung, ihre eigenständige wirtschaftliche Existenz.

Daß es auch anders gegangen wäre, zeigt die auf viele Jahre und mit bedeutenden Subventionen angelegte Sanierung der Jenoptik GmbH. Hier entwickelt sich ein moderner, wettbewerbsfähiger Technologie- und Dienstleistungskonzern, der einer traditionellen Industrieregion Thüringens forschungs- und wertschöpfungsintensive Arbeitsplätze erhält.

Gegenwärtig sind derart komplexe Sanierungsmöglichkeiten wie bei Jenoptik generell nicht mehr zu erwarten, da die Mehrzahl der noch im Besitz der THA befindlichen Unternehmen ihre zukunftssträchtigen Kapazitäten verloren hat, insbesondere ihre leistungsfähigen FuE-Abteilungen. Dennoch bietet der zum Jahresende 1993 ausgewiesene Bestand von rund 1.000 THA-Unternehmen mit rund 250.000 Beschäftigten, zumindest für einzelne ostdeutsche Regionen, noch bedeutende Möglichkeiten für die Erhaltung und längerfristig erfolgreiche Sanierung von Produktionskapazitäten; denn die Hälfte dieser THA-Unternehmen waren Industriebetriebe, davon, nach dem Ausweis von September 1993, 149 im Maschinenbau, 31 in der Elektrotechnik/Elektronik, 29 in der Chemie, 6 in der Feinmechanik/Optik, 32 im Fahrzeugbau, also in Zweigen, die – modernisiert – für überregionale, internationale Märkte produzieren. Zudem entfallen 45 vH der Beschäftigten aller noch verbliebenen THA-Unternehmen auf Großbetriebe mit mehr als 1.500 Mitarbeitern, nur 4 vH der Beschäftigten arbeiteten in Kleinbetrieben mit weniger als 50 Arbeitskräften.

Das verbliebene Potential an THA-Industrieunternehmen

muß bei der insgesamt notwendigen Bestandspflege Priorität genießen, weil hier noch Chancen bestehen, wenn auch nur sehr begrenzte, Kapazitäten zu eigenständigen, wettbewerbsfähigen ostdeutschen Industrie- und Innovationskernen von regionalem Gewicht zu entwickeln.

Die gegenwärtige Wirtschaftslage in den neuen Bundesländern zeigt, daß die zur Zeit sich abzeichnenden Ansätze für eine Aufwärtsentwicklung

- auf wenige Bereiche der Volkswirtschaft begrenzt sind;
- nicht jene Branchen erfassen, deren Erzeugnisse und Leistungen sich auf internationale Märkte richten, also die ostdeutsche Wettbewerbsfähigkeit stärken und den Transferbedarf der ostdeutschen Wirtschaft vermindern;

- viele ostdeutsche Unternehmen, deren Produktion und Absatz nach sehr tiefem Absturz nun wieder ansteigen, nach wie vor am Tropf öffentlicher Aufträge (z.B. viele Bauunternehmen) oder öffentlicher Subventionen (Investitions- und vielfältige andere Zuschüsse) hängen.

Die Talsohle der umfassenden Transformationskrise ist mithin nicht durchschritten, die Einlaufkurve zum »Aufschwung Ost« keineswegs erreicht.

Im Gegenteil, die gesamtwirtschaftliche Situation kann erneut in einen weiteren Niedergang abkippen, wenn dem nicht durch entschlossene wirtschaftspolitische Maßnahmen entgegengesteuert wird.

Zugleich macht die gegenwärtige Lage der ostdeutschen Wirtschaft deutlich, daß ein nachhaltiger Impuls für ihre weitere Entwicklung nur im Rahmen einer gesamtdutschen Entwicklungsstrategie möglich ist, nämlich in die generellen Umwälzungen, die sich z.Z. sowohl in Ost- und Westeuropa als auch in der Weltwirtschaft insgesamt vollziehen, ebenso eingebettet wie in die sich immer dringlicher gestaltenden nationalen und internationalen ökologischen und sozialen Herausforderungen.

4.2 Alternativen der weiteren Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland

Die auf Ostdeutschland gerichtete Wirtschaftspolitik der Bundesregierung bedarf einer einschneidenden Veränderung. Die Ergebnisse der bisherigen vier Jahre erfolgloser Wirtschaftspolitik zur Transformation Ostdeutschlands mit dem von der Bundesregierung erklärten Ziel, eine schnelle Angleichung der ostdeutschen Produktivität, Wirtschaftsstrukturen und nicht zuletzt des Einkommensniveaus an die westdeutschen Verhältnisse zu erreichen, sprechen eindeutig für eine derartige Schlußfolgerung.

Hinzu kommen jedoch noch weitere Erfordernisse, die auf eine grundlegende Veränderung der Wirtschaftspolitik gegenüber den neuen Bundesländern drängen:

- Immer dringender wird die Einbettung des ostdeutschen Wirtschaftsaufbaus in einen gesamtdeutschen *innovativen und ökologischen Umbau*, der sich in europäische und globale Initiativen und Abkommen einordnet. Gerade eine entschlossene Wende hin zu einer umweltgerechten, ressourcensparenden Wirtschaftsentwicklung könnte in Deutschland insgesamt, aber besonders in den neuen Bundesländern Arbeitsplätze und Einkommen schaffen. Dagegen programmiert die Fortsetzung rein wachstumsorientierter, undifferenzierter Investitionsförderung Überkapazitäten und eine weitere Zuspitzung der ökologischen Probleme.

- Zwar wird der Wiederaufbau einer wettbewerbsfähigen, sich selbst intensiv erweiternd reproduzierenden ostdeutschen Wirtschaft noch für mindestens zehn Jahre einer besonderen, sehr aufwendigen Förderung bedürfen, also hohe Transfers von West nach Ost erfordern. Dennoch kann die künftige Wirtschaftspolitik nur erfolgreich sein, wenn sie die ostdeutsche in eine *gesamtdeutsche* Entwicklung einbettet. Künftig wird also eine erfolgreiche Reindustrialisierung Ostdeutschlands nur im Rahmen einer gesamtdeutschen Struktur-, Industrie-, Außenwirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik möglich sein.

- Nicht zuletzt muß die Finanzierung der noch auf lange Zeit notwendigen West-Ost-Transfers für den Aufbau der neuen Bundesländer, eine Hypothek der Bundesregierung, auf eine solide, sozial gerechte Basis gestellt und gesichert werden. Auch dies ist im Grunde nur möglich, wenn die öffentliche Finanzpolitik Deutschlands in ihrer Einnahmen- und Ausgabengestaltung insgesamt überprüft und auf die dringendsten Erfordernisse einer ökologischen, sozialen und zukunftsorientierten Politik ausgerichtet wird.

Eingebettet in unsere Vorschläge für eine gesamtdeutsche alternative Wirtschaftspolitik schlägt die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik vor, die Bundeswirtschaftspolitik für Ostdeutschland auf drei Ziele zu konzentrieren, die gemeinsam eine deutliche Minderung der Arbeitslosigkeit und Transferabhängigkeit sowie eine weitere spürbare Einkommensangleichung an westdeutsche Verhältnisse bewirken werden und den Abbau von Sozialleistungen ausschließen.

Erstes Ziel: Auflage eines »Zukunftsinvestitionsprogramms« für umfassende Investitionen in die Infrastruktur, vor allem ökologische Sanierung, Wohnungsbau, Wissenschaft und Forschung.

Für ein solches Programm sind jeweils zusätzlich *50 Mrd. DM p.a. für die nächsten drei Jahre* bereitzustellen. Über die Verwendung dieser Mittel sollten zwischen Bund und Ländern entsprechende Vereinbarungen getroffen werden.

Vorrang für die Bundesregierung sollten folgende Ziele haben:

Erhaltung und Ausbau von ostdeutschen Forschungspotentialen

Der ökologische und innovative Umbau der deutschen Wirtschaft ist nicht ohne Forschungs- und Entwicklungsleistungen möglich. Für Ostdeutschland ist vor allem die industrie- und wirtschaftsnahe Forschung massiv auszubauen, um den enor-

men Rückstand zum internationalen und westdeutschen Niveau zu vermindern. Während in Westdeutschland gegenwärtig das Verhältnis von Forschern in der Grundlagen- zu denen in der wirtschaftsnahen Forschung 1:5 beträgt, liegt es in den neuen Bundesländern bei 1:1.

Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine ökologische Gestaltung des Aufbaus Ost

Eine innovative Modernisierung erfordert neue gesetzliche Regelungen, von der Verteuerung bis zum Verbot bestimmter umweltschädlicher Technologien und Erzeugnisse, Regelungen, die zugleich Wachstumschancen für neue Produkte, Dienstleistungen und Beschäftigung eröffnen. Für besonders dringlich halten wir einschneidende Veränderungen auf den Gebieten der Energieversorgung, Abfall- und Verkehrsvermeidung sowie der Gestaltung des Systems der Abfallverwertung, also die Wiederherstellung einer wirklichen »Sero-Wirtschaft«. Auf bedeutende Veränderungen zielende gesetzliche Regelungen in diesen Bereichen würden sich günstig auf den wirtschaftlichen Aufbau Ostdeutschlands auswirken, um so intensiver, je konsequenter sie die Weichen in Richtung neuer Technologien, Kapazitäten und Erzeugnisse stellen. Grundlegende Erneuerungs- und Modernisierungsinvestitionen, die in Ostdeutschland noch für viele Jahre erheblich öffentlich gefördert werden müssen, sind dann natürlich strikt an die Ziele der ökologischen Umgestaltung zu binden.

Langfristige Investitionspläne für den zügigen Ausbau wichtiger Bereiche der ostdeutschen Infrastruktur als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern unter Einbeziehung der EG-Mittel

Die neue Bundesregierung sollte für diese entscheidende Aufgabe einen gleitenden Fünfjahrplan erarbeiten, der sich auf den Wohnungsbau, die Umgestaltung des Verkehrssystems, die Stadt- und Landschaftssanierung sowie nicht zuletzt das Gesundheits- und Sozialsystem konzentriert.

Zweites Ziel: Förderung einer wirkungsvollen Reindustrialisierung durch eine besondere Begünstigung von Produktion, Innovationen und Absatz der ostdeutschen Industrie, sowie durch die konsequente Erhaltung und Modernisierung der noch beachtlichen Produktionskapazitäten von THA-Unternehmen

Eine wesentliche Voraussetzung für diese Aufgabe ließe sich bereits über die Verwirklichung des von uns vorgeschlagenen Zukunftsinvestitionsprogramms schaffen. Wichtig ist aber auch eine Konzentration der verfügbaren Fördermittel auf klare regionale industriepolitische Ziele. Kleinen und mittleren Unternehmen sind über fünf bis sechs Jahre kalkulierbare Subventionen sowohl für notwendige FuE-Aufgaben als auch für Aufwendungen für die Markteinführung ihrer Produkte zu gewähren. Für besonders wichtig halten wir:

Bindung der jetzt bereits außerordentlich hohen Investitionszulagen und -zuschüsse an innovative und ökologische Wirkungen der begünstigten privaten Anlagen

Noch für viele Jahre wird eine wesentliche Subventionierung von industriellen Investitionen in Ostdeutschland notwendig sein. Damit aber hier eine moderne, auf den notwendigen ökologischen Umbau zielende Reindustrialisierung einsetzt, müssen die beachtlichen öffentlichen Mittel mit entsprechenden *Auflagen und Kontrollen* verbunden werden. Dies ist kein neuer Weg in der öffentlichen Wirtschaftsförderung. So gab es bereits in der früheren Bundesrepublik gezielte Investitionszuschüsse für FuE-Anlagen, für Wärmedämmung sowie für die Installierung bestimmter Technologien (z.B. flexible Fertigungssysteme). Günstig wäre ein Förderprogramm, das innovative Investitionen zugleich an zusätzliche Beschäftigung bindet.

Öffentliche Begünstigung von Osterzeugnissen

Als wesentliche Hürde der Reindustrialisierung erweist sich der blockierte Marktzugang für viele ostdeutsche Unterneh-

men. Ungenügende Aufträge und Umsätze sind entscheidende Ursachen für den immer noch erheblichen Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Industrie gegenüber der westdeutschen. Die MEMORANDUM-Gruppe hat von Anfang an dafür plädiert, der ostdeutschen Industrie Wettbewerbsgleichheit und -chancen durch den zeitlich befristeten Schutz ihrer Märkte und eine spürbare Absatzförderung einzuräumen. Die Bundesregierung hat solche für einen raschen »Aufschwung Ost« unverzichtbaren Schutzmaßnahmen abgeblockt bzw. halbherzig betrieben. Nach wie vor sind deshalb unsere Vorschläge aus den vergangenen Jahren aktuell: Bevorzugung von ostdeutschen Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen, Förderung des Absatzes ostdeutscher Produzenten und nicht zuletzt Schutz der lokalen Märkte für die endogenen ostdeutschen Potentiale.

Förderung kooperativer Außenwirtschaftsbeziehungen zu den östlichen Nachbarn

Der Aufbau Ost kann nur gelingen, wenn er zugleich intensive Wirtschaftsbeziehungen zu den neokapitalistischen Ländern Osteuropas befördert. Aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn werden bereits billige Zulieferungen bezogen. Gleichzeitig wird in diese Länder Kapital zur Installierung sehr kostengünstiger Produktionskapazitäten exportiert. Diese Wirtschaftsbeziehungen bieten Ansätze für einen systematischen Ausbau von Handels- und Kooperationsbeziehungen, die gleichermaßen stimulierend auf die Reindustrialisierung Ostdeutschlands wie auf den wirtschaftlichen Aufbau der östlichen Partnerländer wirken können. Notwendig ist hierfür die Schaffung einer wirtschaftspolitischen Infrastruktur von Förderinstitutionen, die in breitem Umfange die vorhandenen Möglichkeiten erschließen, also Kontakte knüpfen, bürokratische Hemmnisse ausräumen und nicht zuletzt Fördermittel für den Aufbau von zukunftsorientierten Kooperationsbeziehungen in Richtung einer europäischen Integration bereitstellen. Dann wird sich auch der Anteil deutscher Lieferungen, vor allem aus

Ostdeutschland, an dem rasch steigenden Importbedarf dieser Länder wieder erhöhen.

Endlich treuhänderische Politik

Mit dem geplanten Treuhandstrukturgesetz, das am 1. Mai 1994 in Kraft treten soll, versucht die Bundesregierung, die Nachfolgeaufgaben der THA durch ihre Privatisierung zu der Vertrags-, Reprivatisierungs- und Abwicklungsmanagement GmbH (VRA) weiter zu entpolitisieren, den Ländereinfluß auf die Entscheidungen über das Controlling der Privatisierungsverträge und deren eventuelle Nachbesserung gänzlich auszuschalten (auch im THA-Verwaltungsrat hatten sie keinen maßgeblichen Einfluß) sowie die Grundstücksverwertung und den Verkauf von Ländereien über die Treuhand-Liegenschaftsgesellschaft (TGL) und die Bodenverwertungs- und Verwaltungsgesellschaft (BVVG) nach weitgehend kommerziellen Gesichtspunkten zu betreiben, obwohl hierbei essentielle Fragen der Stadt- und Regionalplanung sowie der Landwirtschaftspolitik berührt sind. Die noch nicht privatisierten THA-Unternehmen, einschließlich der Management-KGen sollen auf den Bund bzw. eine von ihm kontrollierte Zwischenholding übertragen werden, ohne daß die Länder Einfluß nehmen könnten.

Unserer Meinung nach sind die operativen Aufgaben der THA aber keineswegs erledigt. Sie müssen vielmehr mit neuen Inhalten und Formen fortgeführt werden. Das Vertragscontrolling und die Führung der nicht privatisierten THA-Unternehmen sind eminent wichtige industrie-, struktur- und regionalpolitische Aufgaben. Sie sollten daher an Stelle der VRA und der Bundesholding durch eine zu gründende »Ostdeutsche Agentur für Entwicklung und Strukturpolitik« (OAES) wahrgenommen werden, die unter Beteiligung des Bundes und weitgehender Finanzierung durch ihn mehrheitlich von den neuen Ländern kontrolliert werden müßte. Auch in den beiden Bodenverwertungsgesellschaften müssen die ostdeutschen Länder die Mehrheit halten.

Die *OAES* sollte also

- als unternehmerische Holding für die Management-KGen fungieren, soweit diese nicht direkt von den Ländern in Länder-Holdings übernommen werden;
- die (noch) nicht privatisierten *THA*-Unternehmen mit dem eindeutigen Schwerpunkt der Sanierung und Sicherung von Industriekernen führen;
- das Vertragscontrolling über die Einhaltung der Investitions- und Beschäftigungszusagen als gestalterische struktur- und regionalpolitische Aufgabe betreiben.

Der Bund stellt der »Ostdeutschen Agentur für Entwicklung und Strukturpolitik« bis 1998 ein feststehendes Budget in Höhe von – wie geplant – 52 Mrd. DM *abzüglich des Finanzbedarfs für die sonstigen, auf die BVS (Bundesanstalt zur Verwaltung der vereinigungsbedingten Sondervermögen) übertragenen Aufgaben* zur Verfügung. Die Länder können über Eigenmittel, Mittel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« sowie Mittel aus dem europäischen Regionalfonds die Sanierung und Nachsorge begleiten.

Drittes Ziel: Längerfristige Sicherung der notwendigen öffentlichen finanziellen Transfers

Die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen für den Aufbau Ost erfordern einen beträchtlichen Subventionsaufwand. Der aber gehört seit vier Jahren zur Praxis der offiziellen Wirtschaftspolitik. Jährlich fließen rd. 150 Mrd. DM an Nettotransfers der öffentlichen Haushalte in die neuen Länder. Dieser Transfer, als Preis für die Fehlleistungen der Anschlußpolitik, wird auch in den nächsten Jahren unvermeidlich sein. Es ist folglich an der Zeit, durch eine wirtschaftspolitische Kurskorrektur diesen Preis wenigstens nicht weiter hochzutreiben. Worauf es ankommt, ist, eine entschlossene Wende zur effektiven Verwendung dieser Mittel zu vollziehen.

Die Bundesregierung sollte die Verpflichtung übernehmen, in der nächsten Wahlperiode einen jährlichen Fonds von jeweils 150 Mrd. DM für die umfassende Förderung der ostdeutschen Wirtschaft bereitzustellen, der sowohl von den öffentlichen Haushalten in den neuen Ländern als auch von den zu begünstigenden ostdeutschen Unternehmen fest einkalkuliert werden kann. Diese Summe ist unabhängig von den jährlich erforderlichen 50 Mrd. DM für das von uns vorgeschlagene Zukunftsinvestitionsprogramm vorzusehen.

5. Verkürzung der Arbeitszeit: Neuer Schub für mehr Beschäftigung

Ein schon totgeglaubter Gedanke ist zu neuem Leben erwacht: die Arbeitszeitverkürzung. Zur selben Zeit, da die Bundesregierung und einige Verbandsfunktionäre eine Verlängerung der Arbeitszeit forderten, um Ländern wie Japan, Taiwan oder Südkorea einen Konkurrenzvorteil gegenüber dem Wirtschaftsstandort Deutschland streitig zu machen, setzten der Vorstand der Volkswagen AG und die IG Metall ein Signal in die entgegengesetzte Richtung. Mit der Vereinbarung der Vier-Tage-Woche und weiterer arbeitszeitverkürzender Maßnahmen werden die drohenden katastrophalen Auswirkungen des Nachfrage-rückgangs und des durchgreifenden Rationalisierungsprogramms auf die Beschäftigung in diesem Unternehmen gedämpft. Die Initiative aus Wolfsburg hat eine unerwartete Renaissance der Debatte um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland angestoßen. Ähnliches ist derzeit in anderen westeuropäischen Ländern zu beobachten, v.a. in Frankreich, wo die Regierung zu der überraschenden Neuerung veranlaßt wurde, derartige Betriebsvereinbarungen finanziell zu fördern.

Renaissance einer Idee unter neuen Bedingungen

Anders als in den achtziger Jahren wird Arbeitszeitverkürzung gegenwärtig fast ausschließlich unter dem Eindruck der dramatisch angestiegenen Arbeitslosigkeit diskutiert. Der schrumpfenden Nachfrage nach Erwerbsarbeit durch die Unternehmen soll – so der zentrale Gedanke – das Arbeitsangebot nicht mehr primär durch Entlassungen angepaßt werden, sondern durch Reduzierung der Arbeitsstunden bei unveränderter Beschäftigtenzahl.

Der zweite gemeinsame Grundgedanke aller neuen Vorstöße für Arbeitszeitverkürzung: Auf den Lohnausgleich soll ganz oder teilweise verzichtet werden. Auf dieser Basis wird den Beschäftigten eine – auf die Geltungsdauer des Vertrages über die Arbeitszeitverkürzung befristete – Arbeitsplatzgarantie gewährt.

Das Neue in der gegenwärtigen westeuropäischen Debatte um Arbeitszeitverkürzung als Notmaßnahme gegen Arbeitslosigkeit ist also nicht allein und in erster Linie der Verzicht einiger Gewerkschaften auf ihre traditionelle Forderung nach vollem Lohnausgleich. Das Neue ist – im Kern – die Verknüpfung von Arbeitszeitverkürzungen ohne vollen Lohnausgleich mit konkreten Beschäftigungszusagen. Diese Tatsache ist es, die in Deutschland der Frage nach dem Modellcharakter der VW-Vereinbarung ihr eigentliches Gewicht verleiht.

Volkswagen – Sonderfall oder Modell?

Es liegt im Wesen von Unternehmensvereinbarungen wie der bei Volkswagen oder den französischen Firmen, daß sie nicht verallgemeinerbar sind, sondern allenfalls Anstöße und Inspiration geben können für ähnlich gerichtete Verträge in weiteren Unternehmen. Ein betrieblicher Beschäftigungspakt auf der Basis – zumindest vorübergehend – reduzierter individueller Arbeitszeiten und Einkommen kann nur von den jeweils spezifischen betrieblichen Bedingungen ausgehen. Im Falle Volkswagens sind hier zwei Besonderheiten hervorzuheben:

– Im Gegensatz zu den ansonsten in Deutschland vorherrschenden Flächentarifen werden für die Volkswagen AG eigene Tarifverträge abgeschlossen. Vergleichbare Vereinbarungen in anderen Unternehmen bedürften also in vielen Fällen veränderter tariflicher Rahmenbedingungen, sofern vermieden werden soll, daß die betreffenden Unternehmen (häufig gemeinsam mit den Betriebsräten) geltende Tarifverträge unterlaufen.

– Bei Volkswagen war der Spielraum für einen Verzicht auf vollen Lohnausgleich größer als in vielen anderen Betrieben. Dies nicht allein deswegen, weil die Tariflöhne bei VW höher waren als in der sonstigen Metallindustrie, sondern auch deshalb, weil es überdurchschnittlich hohe jährliche Lohnbestandteile gab, die so auf die Monate umverteilt werden konnten, daß eine Reduzierung der Monatslöhne trotz geringeren Jahreskommens vermieden wurde.

Dennoch wäre es verkehrt, aus der in diesem Unternehmen mehr als anderswo möglichen Umwandlung von Jahres- in Monatszahlungen einen »Ausnahmefall VW« abzuleiten. Die Sicherung des Monatsentgelts wird bei Volkswagen fast zur Hälfte aus zwei weiteren Quellen gespeist. Zum einen gibt es einen Lohnausgleich für einen Teil der Arbeitszeitverkürzung, indem die tarifliche 35-Stunden-Woche vorgezogen und in diesem Umfang der Lohnverlust ausgeglichen wird. Zum zweiten sorgen Tariflohnerhöhungen sowie ein gesonderter Lohnzuschuß für die Konstanz des monatlichen Entgelts. Mit anderen Worten: Lohnerhöhungen (bei gleicher Arbeitszeit) werden in kürzere Arbeitszeit (bei unverändertem Monatslohn) umgewandelt. Die Arbeitszeitverkürzung wird also nicht ausschließlich durch eine Lohnsenkung ermöglicht, sondern bis zu einem gewissen Grad durch eine »Mischfinanzierung«, an der sich auch das Unternehmen beteiligt. Dieses Beispiel wäre auch auf sehr viele andere Betriebe übertragbar.

Arbeitszeitverkürzung und Kurzarbeit

Während der Verhandlungen über das VW-Modell wurde in der Öffentlichkeit die Möglichkeit erörtert, auch den Staat in diese Mischfinanzierung einzubeziehen. Im Prinzip wäre eine Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung der Vier-Tage-Woche durchaus sinnvoll gewesen:

– Derartige Vereinbarungen sichern zwar die Beschäftigung

der unmittelbar Betroffenen, gesamtwirtschaftlich führen sie jedoch zu einem Nachfrageausfall und wirken kontraktiv. Dem wird traditionell mit dem Instrument des Kurzarbeitergeldes entgegengewirkt, das die Unternehmen gewöhnlich aufstocken, so daß die negativen Einkommenseffekte stark reduziert werden. Um nichts anderes als Kurzarbeit handelt es sich aber auch dann, wenn ein Betrieb in der Krise zeitweise die Arbeitszeit drastisch verkürzt, um Massenentlassungen zu vermeiden. Der Nutzung dieser Möglichkeit stand im Falle Volkswagens allerdings unter anderem das Problem entgegen, daß das Unternehmen den vom Arbeitsförderungsgesetz gezogenen zeitlichen Rahmen für Kurzarbeit bereits weitgehend ausgeschöpft hatte.

– Der öffentlichen Hand wird durch Unternehmensvereinbarungen à la Volkswagen finanzieller Spielraum verschafft, um ihrer Mitverantwortung gerecht zu werden, die sie prinzipiell bei arbeitsmarktpolitischen Überbrückungsmaßnahmen trägt. Im Vergleich zu Massenentlassungen erspart eine 20-prozentige Arbeitszeit- und Lohnkürzung für 100.000 Beschäftigte den öffentlichen Haushalten nach Berechnungen des IAB und des DIW Belastungen von mindestens 200 Millionen DM.

Die eingesparten Mittel sollten eingesetzt werden, um die positive Beschäftigungswirkung neuer Arbeitszeitmodelle in der Krise zu fördern. Dafür sind verschiedene Möglichkeiten denkbar: entweder direkte Unterstützungsmaßnahmen für die betrieblichen Lösungen (Kurzarbeitergeld, Qualifizierungshilfen, Befreiung der betroffenen Beschäftigten vom Arbeitslosengeld) oder die Verwendung der eingesparten Mittel in anderen Bereichen der Arbeitsmarktpolitik.

Ein derartiges Herangehen ist volkswirtschaftlich wesentlich sinnvoller als das zeitgeistkonforme Beharren auf der Forderung, die von Entlassung Bedrohten müßten entsprechend dem Volumen der Arbeitszeitverkürzung auf Einkommen verzichten, um ihren Arbeitsplatz zu erhalten. Denn je höher der Ein-

kommensverzicht, desto höher ist auch der krisenverschärfende Ausfall an Kaufkraft.

Zugleich ist dieses Herangehen ein phantasievollerer Einsatz von Kurzarbeit als die übliche befristete Teilstillegung von Betrieben, denn es bietet die Chance, daß die – befristet eingesetzten – öffentlichen Mittel als Anschubhilfe für die längerfristige Einführung innovativer betrieblicher Arbeitszeitmodelle genutzt werden, die ihre positive Beschäftigungswirkung auch dann entfalten können, wenn die zyklische Krise abflaut und die Nachfrage nach den Produkten der betreffenden Unternehmen wieder zunimmt.

Eintagsfliege oder längerfristige Weichenstellung?

Krisen-Beschäftigungspakte wie der bei Volkswagen können den Anstoß geben für *dauerhafte* Weichenstellungen zur Umverteilung der Erwerbsarbeit. Auch nach dem Ende der gegenwärtigen westdeutschen Rezession wird sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt nicht durchgreifend verbessern. Das Prognos-Institut schätzt für das Jahr 2000 immer noch eine »Beschäftigungslücke« von 5,9 Millionen Personen, darunter 3,4 Millionen registrierte Arbeitslose. Das Wirtschaftswachstum wird für die erforderliche Reduzierung der Arbeitslosigkeit nicht ausreichen, – abgesehen von der Frage, ob sehr viel höhere Wachstumsraten ökologisch wünschenswert wären.

Vor allem in denjenigen industriellen Bereichen, in denen der internationale Konkurrenzkampf am heftigsten tobt, wird selbst unter sehr günstigen Bedingungen die Dramatik des Arbeitsplatzabbaus nicht geringer sein als heute. Um beim Beispiel VW zu bleiben: Die Aussage des Vorstands, es gebe »30.000 Mann zuviel an Bord«, ist nicht allein eine Reaktion auf die aktuell zugespitzten Rezessionsprobleme, sondern beruht auf dem Produktivitätsvergleich mit der Konkurrenz auf den Weltmärkten. Die in der akuten Krise eingeleiteten Ratio-

nalisierungsstrategien zielen darauf ab, den Arbeitsaufwand pro Fahrzeug »in Quantensprüngen« (Lopez) zu senken. Die akute Beschäftigungskrise in der Automobilindustrie und anderen Branchen ist nicht Höhepunkt, sondern geräuschvoller Auftakt einer längerfristigen Entwicklung.

Eine Politik, die andauernde Massenarbeitslosigkeit im Wirtschaftsaufschwung nicht hinzunehmen bereit ist, wird in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf die Umverteilung von Beschäftigung durch weitere Arbeitszeitverkürzungen nicht verzichten können. Für den Einsatz dieses tarifpolitischen Instruments werden in der Phase der konjunkturellen Wiederbelebung weitaus günstigere Bedingungen bestehen als heute. Arbeitszeitverkürzung ist gewiß kein Allheilmittel, aber eine überaus wichtige und wirksame Flankierung aktiver Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Die Erfahrungen der achtziger Jahre widersprechen eindrucksvoll dem in beschäftigungspolitischer Hinsicht negativen Image, das der Arbeitszeitverkürzung quer durch alle politischen Lager anhaftet.

Beschäftigungswirksamer als ihr Ruf: Arbeitszeitverkürzung in den achtziger Jahren

In der Wachstumsperiode der Jahre 1983 bis 1992 wurde die tarifliche Wochenarbeitszeit in der Bundesrepublik bzw. Westdeutschland um knapp zwei Stunden reduziert (von 40 auf 38,25 Stunden) und der Tarifyurlaub um einen Tag verlängert (von 29,6 auf 30,8 Tage). Die effektive Jahresarbeitszeit der Vollzeitbeschäftigten ging nach Berechnungen des IAB um ungefähr dieselbe Rate zurück, nämlich um 5,25 vH. Diese Verringerung des Arbeitsangebots pro Beschäftigten, die durch die Zunahme der Teilzeitarbeit zusätzlich verstärkt wurde, führt statistisch gesehen zu folgender Konstellation: Die Zahl der Vollzeitbeschäftigten stieg um 6,5 vH, obwohl die Arbeitsnachfrage in Stunden (das sogenannte Arbeitsvolumen) nur um 0,8

vH zunahm. Die gleichzeitige Erhöhung der Teilzeitquote öffnete diese Schere zusätzlich: Hätten die Erwerbstätigen im Jahre 1992 bei ansonsten gleicher Entwicklung durchschnittlich ebenso lange gearbeitet wie 1983, wären statistisch gesehen rund zwei Millionen Beschäftigte weniger erforderlich gewesen, nämlich 27,52 Millionen anstelle der tatsächlich 29,45 Millionen Erwerbstätigen in Westdeutschland. Rechnet man den Teilzeiteffekt heraus, wären ohne Arbeitszeitverkürzung statistisch gesehen lediglich 200.000 zusätzliche Arbeitskräfte benötigt worden, während die Zahl der Vollzeitbeschäftigten tatsächlich um 1,5 Millionen zunahm.

Allerdings berücksichtigt diese statistische Betrachtung nicht die Dynamik des tatsächlichen Wirtschaftsprozesses. Im Laufe der achtziger Jahre wurden vor allem in der Metallindustrie etliche Untersuchungen durchgeführt, um die Beschäftigungswirkungen der Arbeitszeitverkürzungen konkret zu verfolgen. Es wurde nachgewiesen, daß Arbeitszeitverkürzungen sowohl Neueinstellungen (bzw. die Sicherung bestehender Arbeitsverhältnisse) auslösen als auch zusätzliche Produktivitätssteigerungen. Die Relation zwischen beiden Wirkungen unterscheidet sich je nach Wirtschaftslage, Branche, Personengruppen u.a.m. (z.B. sind die Beschäftigungswirkungen bei Arbeitern höher als bei Angestellten und im Mehrschichtbetrieb höher als im Einschichtbetrieb). Gestützt auf die Summe dieser Analysen gehen das IAB und andere Institutionen der Arbeitsmarktforschung von der Faustregel aus, daß eine Arbeitszeitverkürzung im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt etwa zur Hälfte der Beschäftigung zugute kommt und zur anderen Hälfte die Produktivitätsentwicklung beschleunigt.

Bei dynamischer Betrachtungsweise sind die oben angestellten statistischen Vergleiche also zu modifizieren. Ein Teil des Produktivitätsfortschritts der Periode 1983 bis 1992 ist durch die Arbeitszeitverkürzungen induziert, so daß der tatsächliche Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzungen geringer ist als der rechnerisch mögliche. Aufgrund der 50 vH-Faustregel

schätzt das IAB den tatsächlichen Beschäftigungseffekt aller Arbeitszeitverkürzungen – einschließlich Zunahme der Teilzeitarbeit – auf eine Million Personen. Rechnet man den Teilzeiteffekt heraus und betrachtet nur die Vollzeitbeschäftigten, kann die Beschäftigungswirkung der Arbeitszeitverkürzung auf 650.000 Personen veranschlagt werden. Damit sind 43 vH aller zusätzlichen Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse, die im Ergebnis der zurückliegenden Wachstumsphase entstanden sind, auf die Arbeitszeitverkürzung zurückzuführen. Es wäre sträflich, diese positiven Erfahrungen bei der Bekämpfung der chronischen Beschäftigungskrise zu vernachlässigen.

Für einen mittleren Pfad: Arbeitszeitverkürzung ohne Einkommensverlust

Bei der stufenweisen Verkürzung der Arbeitszeit in den achtziger Jahren wurde zwar stets der volle Lohnausgleich vereinbart. Dem standen jedoch deutliche Abstriche bei den Lohnerhöhungen gegenüber. Faktisch wurde also von einem Gesamt-Vertragsvolumen ausgegangen, das auf Löhne und Arbeitszeit verteilt wurde.

Weder dieses Gesamtvolumen an Einkommensverbesserungen und Arbeitszeitverkürzungen noch die Zunahme der Zahl abhängig Beschäftigter in diesem Zeitraum waren groß genug, um die Verteilungsposition der abhängig Beschäftigten zu verbessern. Im Gegenteil: In der Zeitspanne 1983 bis 1992 sank der Anteil aller Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen von 74,6 vH auf 71,7 vH. Die Arbeitszeitverkürzung wurde also nicht zu Lasten der Unternehmensgewinne, sondern aus dem Produktivitätszuwachs finanziert. Bei der Verteilung dieses Produktivitätszuwachses konnten die Unternehmen eine Steigerung des Gewinnanteils trotz der von den Arbeitszeitverkürzungen ausgehenden Kostenbelastungen durchsetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrung wäre es ein folgenreicher Fehler, unter dem Eindruck der aktuellen Krise den Gedanken des Lohnausgleichs bei zukünftigen Arbeitszeitverkürzungen ad acta zu legen. Glaubenssätze pro und contra Lohnausgleich gehen von einer falsch gestellten Frage aus. In der Realität werden Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhungen als Paket mit einem bestimmten Gesamtvolumen behandelt. Es geht deshalb in Wahrheit um zwei Fragen: zum einen um die Größe dieses Pakets, zum anderen um seinen Inhalt, also die Relation zwischen dem Arbeitszeit-Anteil und dem Lohn-Anteil. Wie werden Größe und Inhalt des Pakets zukünftig miteinander zusammenhängen?

Grundsätzlich darf bei der Entwicklung einer mittel- bis längerfristigen Strategie nicht von den augenblicklichen, relativ engen Verteilungsspielräumen während der zyklischen Krise ausgegangen werden. Der beschäftigungspolitische Erfolg einer Arbeitszeitpolitik, die auf die Zeit *nach* Überwindung der Rezession abzielt, wird auch davon abhängen, ob es gelingt, individuelle Einkommensverluste bei Arbeitszeitverkürzungen zu verhindern:

- Einkommensverluste schränken die private Nachfrage ein und würden den Konjunkturaufschwung behindern.

- Dieser Zusammenhang wird auch dann nicht aufgehoben, wenn eine Arbeitszeitverkürzung Neueinstellungen auslöst. Einem zur Arbeitszeitverkürzung proportionalen Rückgang der Pro-Kopf-Einkommen stünde dann zwar ein Anstieg der Beschäftigtenzahl gegenüber, mehr Menschen würden also individuell weniger verdienen. Die gegenläufigen Tendenzen würden sich jedoch nicht aufheben, weil die Arbeitszeitverkürzung – wie erwähnt – im Durchschnitt nur zur Hälfte beschäftigungswirksam wird. Die Lohn- und Gehaltssumme würde deshalb trotz Beschäftigungszuwachs sinken.

Ein Absinken der Lohn- und Gehaltssumme kann deshalb bei einer Arbeitszeitverkürzung nur dadurch verhindert werden, daß ein zumindest teilweiser Lohnausgleich gewährt wird (oder daß eine Arbeitszeitverkürzung »ohne Lohnausgleich« mit einer

gleichzeitigen Lohnerhöhung gekoppelt wird). Arbeitsumverteilung funktioniert volkswirtschaftlich nicht ohne irgend eine Art des Lohnausgleichs.

Trotzdem wäre es illusionär, die Erfahrungen der achtziger Jahre bruchlos auf die zweite Hälfte der 90er übertragen zu wollen:

- Die gegenwärtige Krise wird einen Sockel an Arbeitslosigkeit zurücklassen, der den der achtziger Jahre erheblich aufstockt. Vor diesem Hintergrund muß sich in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Relation zwischen Produktivitätsanstieg und Arbeitszeitverkürzung von der in den achtziger Jahren unterscheiden. Von 1983 bis 1992 stieg die Stundenproduktivität um 22,8 vH, während die effektive individuelle Arbeitszeit um 5,25 vH sank. Eine radikale Politik der Umverteilung von Erwerbsarbeit müßte zukünftig einen wesentlich größeren Anteil des durch den Produktivitätsanstieg gewonnenen Verteilungsspielraums für Arbeitszeitverkürzung einsetzen. Prinzipiell geht dies zu Lasten entweder des Lohn- oder des Gewinn-Anstiegs.

- Eine Umverteilung zu Lasten der Unternehmensgewinne wäre zwar volkswirtschaftlich sinnvoll, für ihre politische Durchsetzbarkeit spricht jedoch gegenwärtig wenig. Außerdem ist es unwahrscheinlich, daß der nächste Konjunkturaufschwung in Umfang und Dauer die Kraft des zurückliegenden erreichen wird. Unter diesen Voraussetzungen müssen Lohn- und Arbeitszeitpolitik sich auf engere Spielräume einstellen. *Innerhalb* dieser engeren Spielräume wären dann die Gewichte von der Einkommenserhöhung hin zur Arbeitszeitverkürzung zu verschieben.

Eine neue Arbeitszeitpolitik für die zweite Hälfte der 90er Jahre, die eine Umverteilung der Arbeit auf mehr Köpfe anstrebt, muß also – als Minimalziel – eine damit verbundene Senkung der individuellen Einkommen zu verhindern suchen und wird insbesondere die unteren Einkommensgruppen zu schützen haben.

In vielen Plädoyers für eine Umverteilung der Arbeit auf mehr Köpfe wird die Auffassung vertreten, daß große Schritte der Arbeitszeitverkürzung eine höhere Beschäftigungswirkung

erzielten als mehrere kleinere Schritte. Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß die Gefahr von Einkommensverlusten desto größer ist, je drastischer und singulärer die Schritte der Arbeitszeitverkürzung sind. Der damit verbundene Nachfrage-rückgang würde einen beträchtlichen Teil der erhofften Beschäftigungswirkung zunichte machen. Hinzu kommt, daß – über einen mittleren Zeitraum betrachtet – das Gesamtvolumen der Arbeitszeitverkürzung beschäftigungspolitisch wichtiger ist als die Größe der einzelnen Schritte. Entscheidend ist vor allem die Plan- und Verhandelbarkeit der Umsetzung von Arbeitszeitverkürzungen auf betrieblicher Ebene. Eine beschäftigungspolitische Strategie der Arbeitszeitverkürzung wird deshalb einen mittleren Pfad mit Stufenplänen suchen müssen, bei denen die einzelnen Stufen groß genug sind, um spürbare personalpolitische Anpassungsmaßnahmen auszulösen, aber nicht so groß, daß sie erhebliche Einkommensverluste geradezu zwangsläufig mit sich bringen.

Gegen den hier vorgeschlagenen »mittleren Pfad« könnte eingewandt werden, daß eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik, die die Erwerbsbevölkerung vergrößert, unvermeidlich mit einer Senkung der Pro-Kopf-Einkommen einhergeht. Die steigende Erwerbsquote der Frauen würde dafür sorgen, daß die Familieneinkommen dennoch zunehmen. Diese Überlegung wäre jedoch aus drei Gründen eine schlechte Richtschnur für die Arbeitszeitpolitik:

- Sie vernachlässigt die Zunahme von Ein-Personen-Haushalten, insbesondere alleinerziehender Frauen mit Kindern.

- Sie fixiert sich auf das Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis, während verschiedene Formen der Teilzeitarbeit (nicht nur, aber auch aus beschäftigungspolitischer Sicht) zukünftig immer wichtiger werden. Die Senkung des Einkommensniveaus im Bereich der Vollzeit-Beschäftigungsverhältnisse würde eine Spirale nach unten im Einkommensgefüge der abhängig Beschäftigten auslösen, die die Ausweitung der Teilzeitarbeit zu sozial akzeptablen Bedingungen erheblich erschweren würde.

- Die Veränderung der individuellen Einkommensniveaus im Zuge der Erweiterung des Erwerbspersonenpotentials stellt sich erst ex post ein, nachdem eine Vielzahl von Faktoren wie Produktivitätsanstieg, Inflationsrate, staatliche Umverteilung usw. wirksam geworden sind. Dies gilt auch für unmittelbar mit der Arbeitszeitverkürzung zusammenhängende Effekte wie die zusätzlich induzierten Produktivitätseffekte und (bei längeren Betriebszeiten) geringeren Kapitalstückkosten. Der Versuch, die Aufteilung einer als gegeben angenommenen Lohnsumme auf mehr Köpfe gewissermaßen tarifpolitisch vorwegzunehmen, würde im Ergebnis zu einer bedeutenden Verschlechterung der relativen Verteilungsposition der unselbständig Beschäftigten (und der Arbeitslosen!) führen.

Umverteilung von Arbeit und Vielfalt in der Organisation der Arbeitszeit

Mit den Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre ist eine spürbare Flexibilisierung der Arbeitszeit einhergegangen. Eine Politik der radikalen Arbeitsumverteilung würde diesen Trend unvermeidlich weiter fördern. Die Beschäftigungswirkung der Arbeitsumverteilung würde allerdings erheblich unterstützt, wenn die Flexibilisierung – im Unterschied zu den achtziger Jahren – nicht allein im Unternehmensinteresse organisiert würde, sondern den Beschäftigten mehr Zeitsouveränität brächte.

Mit der weiteren Verkürzung der individuellen Arbeitszeit steigt der ökonomische Druck zur Ausweitung der Betriebszeiten. Nicht zufällig gehört Westdeutschland mit seinen im internationalen Vergleich kurzen Arbeitszeiten zu den EU-Ländern mit den längsten Betriebszeiten (73 Wochenstunden gegenüber dem EU-Durchschnitt von 66 Stunden).

Begriffe wie »mehr individuelle Selbstbestimmung über die Arbeitszeit« sind der ideologische Zuckerguß, mit dem die Anpassung der Arbeitszeit an Unternehmensinteressen einer brei-

teren Öffentlichkeit schmackhaft gemacht wird. Tatsächlich ist es eine noch durchzusetzende Aufgabe, die Interessen der Beschäftigten bei der Gestaltung ihrer Arbeitszeit stärker zu berücksichtigen und zu diesem Zweck auch mehr reale Mitbestimmungsmöglichkeiten vorzusehen. Eine Politik der Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsumverteilung könnte dafür günstige Rahmenbedingungen schaffen:

- Kürzere Arbeitszeiten bieten die Möglichkeit, trotz zunehmender Schichtarbeit die Ausweitung »unsozialer Arbeitszeiten« auf die einzelne Person bezogen zu begrenzen (z.B. nur eine Samstagsschicht alle sechs Wochen; kurze Nachtschichten von sechs oder nur vier Stunden Dauer).

- Kürzere Arbeitszeiten fördern das Angebot einer Vielzahl von Arbeitszeitmodellen durch die Unternehmen. Wenn die Unternehmen beispielsweise ein starkes Interesse haben, für bestimmte Beschäftigtengruppen die Wochenarbeitszeit zu verlängern, dann müßten sie dies nach einigen Jahren durch mehrmonatige Freizeitblöcke kompensieren. In mittleren und größeren Unternehmen würde dies einen beträchtlichen Weiterbildungs- und Neueinstellungsbedarf auslösen.

- Positive Beschäftigungseffekte wären nicht zuletzt von einem generellen Ausgleich von Überstunden durch Freizeit zu erwarten, selbst wenn dadurch die Tendenz zur Formalisierung schwankender Arbeitszeiten im Rahmen von Jahresarbeitszeit-Vereinbarungen gestärkt würde.

Am deutlichsten wird die Beschäftigungsrelevanz des Zusammenhangs von Arbeitsumverteilung mit neuen Arbeitszeitmodellen an der Teilzeitarbeit. Mehr als die Hälfte der im zurückliegenden Zyklus zusätzlich geschaffenen Beschäftigungsverhältnisse ist auf Teilzeitbasis entstanden. Doch die Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen ist immer noch bedeutend höher als das Angebot. Es wäre oberflächlich, diese starke Nachfrage generell als Ausdruck »freiwilliger« Präferenzen zu interpretieren. In Wahrheit sind sie (vor allem bei Frauen mit Kindern) Reaktion auf gesellschaftliche Zwänge und Notstände. Gerade deshalb ist

es wichtig, den individuellen Möglichkeiten und Präferenzen der Menschen, die unterhalb der Schwelle der Vollzeitbeschäftigung am Erwerbsleben teilnehmen möchten, so weit es geht entgegenzukommen – nicht zuletzt durch eine sozial- und steuropolitische Flankierung der Teilzeitarbeit. Die starren Grenzen zwischen Vollzeit- und Teilzeit-Arbeitsverhältnissen müssen durch eine Vielfalt neuer Arbeitszeit-Angebote von beiden Seiten her aufgebrochen werden. Es geht dabei nicht um die Abschaffung, sondern die Neubestimmung und Erweiterung des Normalarbeitsverhältnisses mit seinen Sicherungsstandards.

Die Tarifpolitik kann diesen Weg nicht im Detail regeln, sondern muß einen Rahmen für betriebliche Vereinbarungen in Form eines »Arbeitszeitkorridors« mit verkürzten durchschnittlichen Arbeitszeiten schaffen. Die von den Arbeitgebern geforderte Verlängerung der durchschnittlichen Arbeitszeit würde dagegen keine Umverteilung der Arbeit mit sich bringen, sondern eine Konzentration der vorhandenen Arbeit auf noch weniger Menschen.

Arbeitsumverteilung und Aufhebung der starren Grenzen des Normalarbeitsverhältnisses wären eine Alternative zur weiteren Polarisierung der Gesellschaft in gestreßte Vollzeit-Erwerbstätige auf der einen Seite, die faktisch über wenig persönliche Zeit verfügen, und Arbeitslose auf der anderen Seite, die zwar viel »freie« Zeit besitzen, aber darüber ebenfalls nicht verfügen können, weil sie einkommensschwach sind und ihre kreativen Fähigkeiten und Energien zu verkümmern drohen. Die Kunst der Politik besteht heute darin, Krisen-Beschäftigungspakte wie den bei Volkswagen für längerfristige Weichenstellungen zugunsten der Arbeitsumverteilung nach der Rezession zu nutzen.

6. Ausbau der Arbeitsmarktpolitik: 500.000 zusätzliche Beschäftigte

Vor dem Hintergrund der aktuellen, nach verschiedenen Arbeitsmarktszenarien (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nürnberg, Prognos AG Basel) wohl zumindest mittelfristig andauernden Massenarbeitslosigkeit von 6 bis 7 Millionen Menschen in Deutschland, die auf einer Entkopplung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum (jobless growth) in Westdeutschland einerseits sowie den strukturellen Umbruch- und Transformationsprozessen in Ostdeutschland andererseits basiert, ist eine radikale Trendwende in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwingend notwendig. An anderer Stelle wurden von uns bereits Möglichkeiten benannt, wie durch antizyklische Finanzpolitik, ökologisch ausgerichtete Infrastruktur- und Beschäftigungsprogramme sowie mit verschiedenen Formen der Arbeitszeitverkürzung relevante Beschäftigungswirkungen erzielt werden können. Gleichwohl reichen alle diese Elemente der Beschäftigungsförderung nicht aus, die vorhandene Arbeitsplatzlücke, die riesige Differenz zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu schließen. Dies auch deshalb, weil einige der vorgeschlagenen Maßnahmen erst mittelfristig zusätzliche Arbeitsplätze schaffen werden oder aber vorrangig auf die Sicherung vorhandener Arbeitsplätze abzielen. In dieser Situation kann nur eine radikale Veränderung der bisherigen politischen Grundsatzentscheidungen hin zur Reaktivierung der Arbeitsmarktpolitik die Massenarbeitslosigkeit abmindern.

Funktionsfelder aktiver und offensiver Arbeitsmarktpolitik

Die arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen in West- wie inzwischen auch in Ostdeutschland haben zum einen bewiesen, daß

die Instrumente und Institutionen der Arbeitsmarktpolitik bei offensiver Gestaltung in der Lage sind, verschiedene beschäftigungsrelevante Funktionen zu erfüllen:

- *Auffang- und Stabilisierungsfunktion:* Mit den traditionellen Mitteln des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) kann der Arbeitsplatzabbau in Unternehmen bzw. Regionen sozial flankiert und aufgefangen werden. Damit wird insbesondere zum Verbleib von Schlüssel- und Spezialqualifikationen in den betroffenen Regionen beigetragen und deren Weiterentwicklung und Nutzung ermöglicht. Insofern unterstützen diese Maßnahmen gleichzeitig indirekt die Umstrukturierungsprozesse in den Betrieben.

- *Sozial- und Reintegrationsfunktion:* Durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden die beschäftigten Menschen psycho-sozial stabilisiert, vor Langzeitarbeitslosigkeit bewahrt oder aus dieser zurückgeholt und auf die Reintegration in den Arbeitsmarkt vorbereitet.

- *Qualifizierungs- und Brückenfunktion:* Durch die Vermittlung neuer und/oder angepaßter Qualifikationen, durch die qualifikatorische Vorbereitung von Investitionsvorhaben und durch die Kooperation mit Bildungsträgern ermöglichen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (Fortbildung und Umschulung, aber auch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etc.) Übergänge zu verwertbareren Qualifikationen und zu deren Nutzung im regulären Arbeitsmarkt.

- *Kommunale und regionale Strukturinnovation:* In beschäftigungs- wie strukturpolitisch hart betroffenen Regionen können (gut funktionierende) Maßnahmenträger in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren regionale Entwicklungsimpulse setzen (Umweltsanierung, gewerbliche und touristische Erschließung von Industriebrachen, Produktinnovationen, Einwerbung externer Fördermittel), die strukturpolitisch relevante und dauerhafte Spuren hinterlassen. Es gibt praktische Ansätze und einige Beispiele dafür, daß im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen neue gesellschaftliche wie auch erwerbswirtschaft-

liche Bedarfsfelder erschlossen, Produkte entwickelt, zur Marktreife gebracht wurden und daß Nachfrage induziert wurde.

– *Wirtschaftsfördernde Funktion durch Unternehmensgründungen:* In bestimmtem – nach bisherigen Erfahrungen aber geringem – Umfang können aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen heraus auch Ausgründungen, Existenz- oder Zugründungen (an bereits bestehende Unternehmen) entstehen, womit seitens der Arbeitsförderung eigene aktive Beiträge zur Schaffung neuer Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen geleistet werden können. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß die im Rahmen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen verausgabten Sachkosten vor allem den Klein- und Mittelbetrieben zugute kommen, also indirekt auch beschäftigungsfördernd oder -stabilisierend wirken.

Zum anderen besitzt die Arbeitsmarktpolitik – im Gegensatz zu vielen anderen Politikfeldern – den Vorteil, *schnell und in großen Dimensionen implementierbar* zu sein. Damit ist aktive Arbeitsmarktpolitik besonders geeignet, die konjunkturellen wie auch strukturellen Umbruchprozesse in Ost- und Westdeutschland kurzfristig zu begleiten und zu unterstützen.

500.000 zusätzliche Arbeitsplätze sind kurzfristig möglich

Aufgrund der Höhe der finanziellen Vorleistungen für die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, aber auch aus strukturellen Überlegungen können mit den Mitteln der Arbeitsförderung nicht alle 6 Millionen aus dem Erwerbssystem Deutschlands ausgegrenzten Personen erreicht werden. Gleichwohl hat das Beispiel der arbeitsmarktpolitischen Begleitung der Transformationsprozesse in Ostdeutschland bewiesen, daß – den Konsens aller relevanten gesellschaftlichen Akteure vorausgesetzt – sehr kurzfristig arbeitsmarktpolitische Instrumente in neuen Größenordnungen implementiert werden können. Mitte 1992 wurde durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) so-

wie Fortbildung und Umschulung (FuU) 400.000 bzw. 500.000 ostdeutschen Erwerbspersonen ein neues Betätigungsfeld eröffnet, nahezu 2 Millionen Kurzarbeiter wurden vor dem Absturz in die Arbeitslosigkeit bewahrt.

Unter Berücksichtigung der direkt arbeitsplatzrelevanten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik (ABM, Maßnahmen nach § 249h AFG, Sonderprogramm des Bundes für Langzeitarbeitslose) erscheint daher die Schaffung von 500.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in Deutschland als realistisch. Die Wiederherstellung der bereits einmal erreichten Dimensionen in Ostdeutschland und der deutliche Ausbau in Westdeutschland, d.h. eine Verdopplung der gegenwärtigen Stellenzahl, könnten allein bei ABM zusätzlich 300.000 bis 350.000 – wenn auch befristete – Arbeitsplätze schaffen. Angesichts der Langzeitarbeitslosigkeit in West- wie auch in Ostdeutschland, die jeweils etwa ein Viertel der Arbeitslosen betrifft, sollte das diesbezügliche Bundesprogramm deutlich ausgeweitet werden. Dadurch könnten neue Arbeitsplätze in einer Größenordnung von 150.000 geschaffen werden, woran insbesondere arbeitsmarktpolitisch benachteiligte und ausgegrenzte Menschen, die sogenannten »Problemgruppen«, partizipieren würden. Selbst bei dieser Dimension würde erst jedem vierten Langzeitarbeitslosen in Deutschland eine befristete berufliche Perspektive geboten werden können.

Die Bestimmung der konkreten Betätigungsfelder für diese 500.000 Beschäftigten in zusätzlichen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik muß im regionalen Konsens von den arbeitsmarktpolitischen Akteuren vor Ort durchgeführt werden. Dabei sollten alle diejenigen gesellschaftlichen Bedarfsfelder bedient werden können, die von der wettbewerbsmäßig organisierten Wirtschaft – aus welchen Gründen auch immer – nicht befriedigt werden. Entsprechend den regionalen Spezifika können dies sehr unterschiedliche Tätigkeitsfelder sein, vom Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur über die Umwelt- und Altlastensanierung bis hin zu sozialen Dienstleistungen.

Diese Forderung nach einem massiven Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellt eine realistische und sinnvolle Alternative zu den Vorstellungen der Bundesregierung dar, die Beschäftigungsförderung und Arbeitsplatzzuwachs durch Deregulierung und Zwangsdienste für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger verkündet, letztlich aber zur Erosion des Beschäftigungssystems und zur Verfestigung von Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit beiträgt, ganz abgesehen von den schädlichen gesellschaftlichen Folgen ihrer Disziplinierungspolitik.

Zur Umsetzung einer quantitativ großdimensionierten und inhaltlich vielfältigen aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein ganzes Instrumentenbündel und der Aufbau/Ausbau einer leistungsfähigen Trägerlandschaft nötig. In beiden Bereichen kann auf Erfahrungen Ostdeutschlands und dort neu entstandene Institutionen – wie beispielsweise die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften –, aber auch auf gewachsene westdeutsche Potentiale und Initiativen zurückgegriffen werden.

Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik – Rückgriff auf bewährte Modelle, Nutzung innovativer Ansätze

Der aktiven Arbeitsmarktpolitik steht ein breites Spektrum von Instrumenten zur Verfügung, welches sich nicht nur auf das AFG reduziert, sondern betriebliche Fördermittel (Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften, Beschäftigungspläne etc.) ebenso einschließt wie beispielsweise Beschäftigungsförderung durch Maßnahmen des Bundessozialhilfegesetzes (u.a. nach § 19 BSHG). Diese verschiedenen Instrumente der Arbeitsförderung sollten nicht gegeneinander ausgespielt oder gar aus fiskalischen Überlegungen auf das kostengünstigste Instrument reduziert werden. Jedes hat seine eigene, spezifische arbeitsmarktpolitische Bedeutung und ist nur im Maßnahmenbündel unterschiedlichster Instrumente wirksam und erfolgversprechend einsetzbar:

– Vor diesem Hintergrund behalten insbesondere die *Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung* (ABM nach § 91 AFG) als wichtigstes Instrument zur Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften ihre Bedeutung bei. Sowohl diese ABM als auch die *ABM für ältere Personen* (§ 97 AFG) sollten nicht zuletzt zielgruppenorientiert eingesetzt werden, d.h. vor allem arbeitsmarktpolitischen »Problemgruppen« wie Frauen, Erwerbspersonen ohne Berufsabschluß, älteren und behinderten Personen usw. zugute kommen.

– Das breite Spektrum zielgruppenscharfer Maßnahmen läßt sich – wie bereits erwähnt – durch ABM und durch die Schaffung von *Arbeitsverhältnissen nach § 19 BSHG* ebenso erschließen wie durch das *Sonderprogramm des Bundes für Langzeitarbeitslose* oder auch zielgruppenscharfe *Programme der Bundesländer*.

– Darüber hinaus kann die Reintegration in den Arbeitsmarkt durch die Finanzierung von *Einarbeitungszuschüssen* (§ 49 AFG), durch die Zahlung von *Überbrückungsgeld* bei Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit (§ 55a AFG) oder durch *Eingliederungsbeihilfen* (§ 54 AFG) gefördert werden.

– Ebenfalls zum traditionellen Instrumentarium gehören die verschiedenen Möglichkeiten der Förderung von Qualifizierungsmaßnahmen. Hierbei kann sowohl die *berufliche Erstausbildung* (§ 40 AFG) als auch die *Fortbildung und Umschulung* (§ 41 bzw. § 47 AFG) von Personen gefördert werden, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Ziel dieser Maßnahmen ist die Vermittlung neuer und/oder angepaßter Qualifikationen, die auf dem Arbeitsmarkt verwertbarer sind als das bisherige Qualifikationsprofil der jeweiligen Individuen.

– Mit dem neuen § 249h AFG steht darüber hinaus ein Instrument von – im wesentlichen – Lohnkostenzuschüssen zur Verfügung, wodurch befristete Beschäftigungsverhältnisse *im Bereich der Umwelt- und Altlastensanierung, der Jugendhilfe und der Sozialen Dienste* gefördert werden können. Hauptproblem dieses – bisher nur in Ostdeutschland – anwendbaren Instru-

menten ist die dafür notwendige Kofinanzierung: Die Bundesanstalt für Arbeit gewährt lediglich einen Lohnkostenzuschuß in Höhe von maximal 15.200 DM jährlich, der nur einen Teil der Lohnkosten ausmacht und zudem notwendige Sachkosten – die im Bereich der Umwelt- und Altlastensanierung das Doppelte bis Dreifache der Lohnkosten ausmachen können – völlig ausspart. Hier müssen der Bund, die Länder, die Kommunen oder andere Institutionen als Kofinanziers herangezogen werden, da anderenfalls die Möglichkeiten dieser Form der Arbeitsförderung nicht zum Tragen kommen. Die mit dem sogenannten Beschäftigungsförderungsgesetz 1994 auf die alten Länder übertragenen und im gleichen Zuge nochmals verschlechterten Förderkonditionen sowie der damit beabsichtigte Druck auf die Arbeitsentgelthöhen der Geförderten machen dieses Instrument allerdings zunehmend unakzeptabel und reduzieren auch dadurch die möglichen arbeitsmarktpolitischen Entlastungswirkungen.

Neben diesen Maßnahmen, die vorrangig der Reintegration in den Arbeitsmarkt dienen, bietet das Arbeitsförderungsgesetz aber auch Möglichkeiten der präventiven Gestaltung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Dazu gehört in erster Linie die Gewährung von *Kurzarbeitergeld* (§ 43 AFG) an Unternehmen, die von konjunkturellen Schwankungen betroffen sind. Ziel dieses Instruments ist die Verhinderung von Entlassungen. Seit der jüngsten Novellierung des AFG 1993 – in Ostdeutschland praktisch bereits seit 1991 – ist darüber hinaus die Gewährung von *strukturell bedingtem Kurzarbeitergeld* (§ 43-4 AFG) möglich.

Institutionen der Arbeitsförderung – Effizienz und Zielgruppenorientierung benötigt Verstetigung und Professionalität

Zur Umsetzung dieser vielfältigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik – zumal in den von uns geforderten neuen Di-

mensionen – bedarf es funktionsfähiger Trägerstrukturen und Institutionen. Während in Ostdeutschland die seit 1990 entstandene Trägerlandschaft noch weitgehend intakt ist, haben die Einsparungen und Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik Westdeutschlands zur Zerstörung zahlreicher Träger geführt.

Die Notwendigkeit intakter Strukturen der Arbeitsförderung ergibt sich aber nicht nur aus den notwendigen neuen Dimensionen, sondern auch aus den breit gestreuten Aufgabenbereichen und der unterschiedlichen Klientel der Arbeitsmarktpolitik. Da sind zum einen die sozial und individuell stabilisierende Funktion zu nennen, die – vor allem in Westdeutschland – traditionell verbreitete Orientierung der Arbeitsmarktpolitik auf sogenannte »Problem-« oder »Zielgruppen« und die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit. Und da ist zum anderen die – in Ostdeutschland, insbesondere bei Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften oft zu verzeichnende – Tendenz zu erwerbsnahen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die strukturelle Projekte verfolgen und dabei Aktivitäten bis hin zur Gründung privatwirtschaftlicher Unternehmen entwickeln. Diese strukturelle Orientierung der Arbeitsmarktpolitik bildete sich vor dem Hintergrund der arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in Ostdeutschland heraus, in deren Folge – beispielsweise durch Stilllegungsentscheidungen für ganze Unternehmen – auch gut qualifizierte und motivierte Erwerbspersonen entlassen und nicht wieder in den regulären Arbeitsmarkt eingegliedert wurden.

Wie die Erfahrungen von Trägern arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in West- und Ostdeutschland gezeigt haben, geht es somit nicht um deren bloße Existenz. Institutionen bzw. Träger der aktiven Arbeitsmarktpolitik müssen über ein professionelles Management, eingearbeitete Stammkräfte sowie eine – tätigkeitsbezogen – branchenübliche Ausstattung verfügen, um dem breit gefächerten und teilweise miteinander verwobenen Aufgabenfeld zwischen Sozialarbeit und erwerbswirtschaftlicher Orientierung gerecht werden zu können. Daher sind die vor-

wiegend auf individuelle Förderung orientierenden Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit durch Fördermittel der Länder und Mittel anderer Akteure zu ergänzen, die eine institutionelle Förderung solcher – wegen der Massenarbeitslosigkeit langfristig notwendigen – Träger zum Ziel haben und die Trägerstrukturen verstetigen. Es geht also darum, Institutionen der Arbeitsförderung auf Dauer zu fördern, während die individuellen Fördermaßnahmen auf Zeit angelegt sein sollten. Daß auch hier unkonventionelle Wege möglich sind, zeigt die Beteiligung der Norddeutschen Landesbank an der Trägergesellschaft Schiffbau (Gesellschaft zur Beschäftigungsförderung des Sektors Maschinen- und Schiffbau – DMS – mbH), der Dachgesellschaft der im Umfeld der ostdeutschen Werften entstandenen Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in Mecklenburg-Vorpommern.

Auffanglinien der Arbeitsmarktpolitik: unternehmensnah und/oder traditioneller zweiter Arbeitsmarkt?

Im Rückblick auf die Bewältigung von Massenentlassungen in Ostdeutschland läßt sich heute feststellen, daß Arbeitsmarktpolitik – soll sie offensiven, selbst gestaltenden Charakter annehmen – in räumlicher und inhaltlicher Nähe zu den entlassenden Unternehmen realisiert werden muß. Diese erste Auffanglinie der Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Initiierung von Maßnahmen möglichst unter finanzieller Beteiligung der Unternehmen und bei Beibehaltung ihrer arbeitsmarkt- wie beschäftigungspolitischen Verantwortung, wobei insbesondere an große und mittlere Unternehmen zu denken ist, könnte sich zu einer innovativen Erweiterung der zweiten Auffanglinie entwickeln, der traditionellen Arbeitsmarktpolitik, die sich vorrangig im zweiten Arbeitsmarkt abspielt und daher im wesentlichen nur kurativ wirksam werden kann.

Zur (Ko)Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gemäß diesem neuen Ansatz von aktiver Arbeitsmarktpo-

litik – dabei wäre an Qualifizierungsmaßnahmen während der Zeit der Kurzarbeit ebenso zu denken wie an ABM, beispielsweise zur Sanierung nicht betriebsnotwendiger Flächen, oder an die Durchführung von Produktwerkstätten, die sich u.a. aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) speisen lassen – könnten Teile der bei Entlassungen anstehenden Sozialplanmittel verwandt werden; so aber auf eine Weise, die den zu entlassenden Personen u.U. berufliche Zukunftsperspektiven eröffnen könnte. Die Umsetzung einer solchen Konzeption der Arbeitsmarktpolitik könnte über einen neuen Trägertyp realisiert werden, der in besonderer Weise dafür geeignet erscheint: Die in Ostdeutschland in Anlehnung und Weiterentwicklung an westdeutsche Modelle entstandenen *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung* (auch als Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften oder Arbeitsfördergesellschaften bezeichnet) sind wesentlich an den strukturellen Transformations- und regionalen Innovationsprozessen beteiligt gewesen und sollten daher auch in Hinblick auf künftige arbeitsmarktpolitische Aufgaben die von uns geforderte institutionelle Förderung genießen. Sie tragen, wie die Erfahrungen zeigen, wesentlich zur Vernetzung von Arbeits- und Wirtschaftsförderung, zur Verknüpfung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik und regulärem Arbeitsmarkt bei, beispielsweise durch investitionsbegleitende Qualifizierungsmaßnahmen oder durch Vergabe-ABM. In einzelnen Fällen haben inzwischen ganze ABS-Gesellschaften den Sprung in den wettbewerbsmäßig verfaßten Arbeitsmarkt gewagt – und bewältigt. Im Prozeß des strukturellen Wandels Ostdeutschlands – der einzelnen westdeutschen Regionen in anderer Form kurz- bis mittelfristig noch bevorsteht – haben sie die verschiedenen Funktionen der Arbeitsmarktpolitik in teilweise beispielhafter Weise erfüllt.

Mit diesem Votum für eine (neue) erste Auffanglinie aktiver Arbeitsmarktpolitik verlieren die klassischen Modelle im Bereich des zweiten Arbeitsmarktes keineswegs an Bedeutung.

Während es einerseits jedoch um einen stärker präventiven Ansatz geht, wirkt der traditionelle Ansatz der zweiten Auffanglinie stärker kurativ und versucht, die Reintegration aus dem zweiten in den ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen.

Umsetzung und Finanzierung erfordert Druck sowie Konsensfindung

An der Gestaltung eines solchen gesellschaftlich legitimierten, privat wie öffentlich geförderten Arbeitsmarktes sind die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen, die Kammern und Verbände ebenso zu beteiligen wie die Gebietskörperschaften, staatliche Institutionen und die Öffentlichkeit. Eine derartige Vernetzung unterschiedlicher, in Teilbereichen aber auch gleichgerichteter Interessen kann dazu beitragen, unter- und außertarifliche Arbeitsbedingungen, Lohndumping sowie Deregulierungstendenzen in diesem Bereich ebenso zu verhindern, wie sie hinreichende Anreize für die Mobilität aus geförderten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den wettbewerbsmäßig organisierten Arbeitsmarkt schafft. Vor allem die dauerhafte (Re)Aktivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfordert deren Interessenvertretung in öffentlichen und privaten Gremien. In Form der Trägerinstitutionen für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften auf Landes-, regionaler oder sektoraler Ebene gibt es in Ostdeutschland Ansätze solcher Interessenvertretungen, an denen die Tarifparteien, die Gebietskörperschaften und teilweise bereits private Unternehmen wie Banken beteiligt sind.

Für die von uns vorgeschlagene deutliche Ausweitung von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben sich je 100.000 geförderter Personen Kosten in Höhe von etwa 4,5 Mrd. DM in Westdeutschland bzw. 3,2 Mrd. DM in Ostdeutschland. Bei insgesamt 500.000 neu geschaffenen Arbeitsplätzen ergeben sich somit Gesamtkosten von etwa 12 Mrd.

DM. Dies entspricht der Summe, die für 1994 für ABM im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit angesetzt ist. Da sich aus den Einsparungen an Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, den Einsparungen bei Sozialhilfe und Wohngeld, den Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer und den Verbrauchsteuern sowie den Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen eine »Eigenfinanzierungsquote« von etwa zwei Dritteln ergibt, verbleiben notwendige Kosten in Höhe von 4 Mrd. DM. Allein schon durch die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Selbständige, Beamte und Besserverdienende sowie die Erhöhung der Bundeszuweisungen an die Bundesanstalt für Arbeit könnten wesentliche Teile der Finanzierungslücke geschlossen werden. Mit der Einbeziehung weiterer Akteure der Arbeits- und Beschäftigungsförderung (Länder, Gemeinden, Verbände und Vereine usw.), zu denen entsprechend unserem Ansatz der ersten Auffanglinie auch Unternehmen gehören sollten, kann also die Schaffung von 500.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen in Deutschland durchaus als arbeitsmarkt- und sozialpolitisch richtiges sowie finanziell realistisches Ziel angesehen werden.

7. Reformpolitik statt Sozialabbau: Alternativen der Finanzpolitik

Praktizierte Finanzpolitik: gesamtwirtschaftlich schädlich, sozial polarisierend

Die tiefgreifende Krise der öffentlichen Finanzpolitik ist unübersehbar. Eine verlässliche Haushaltspolitik des Bundes ist seit den finanziellen Belastungen infolge der deutschen Einigung nicht mehr zu erkennen. Die ursprünglich festgelegten Jahresbudgets müssen durch Nachtrags- und Ergänzungshaushalte immer wieder korrigiert werden. Der neokonservativen Ideologie der Begrenzung der Staatsverschuldung steht faktisch eine schubweise vollzogene Ausweitung der öffentlichen Kreditaufnahme gegenüber. Unter dem Druck wachsender Budgetdefizite, die über die Einheitsfinanzierung hinaus seit dem Sommer 1992 auch durch die tiefe Rezession in Westdeutschland gespeist wurden, verstößt der Bund in eklatanter Weise gegen die Aufgaben der öffentlichen Haushaltspolitik innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Das Vertrauen in diese Finanzpolitik droht nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland verloren zu gehen. Die Deutsche Bundesbank fühlt sich angesichts dieser konzeptionslosen Finanzpolitik geradezu messianisch zu der Aufgabe verpflichtet, ihren Willen zur monetären Stabilität zu demonstrieren. Dabei versteht sie ihre restriktive Geldpolitik nicht nur als Korrektiv gegenüber der instabilen öffentlichen Budgetpolitik, sondern als Instrument zur Disziplinierung nicht nur der Finanz-, sondern auch der Tarifpolitik. Allerdings wird dabei gerne verschwiegen, daß sich durch diese Politik monetärer Restriktion die ökonomischen Entwicklungsbedingungen verschlechtern und die öffentlichen Haushalte über konjunkturbedingte Einnahmenausfälle und

steigende Krisenkosten noch stärker in Not geraten. Die Zinssenkungen wurden durch die Deutsche Bundesbank zu spät und zu zögerlich durchgesetzt. Konzeptionslose, vertrauensdestabilisierende Finanzpolitik bewirkt im Zusammenspiel mit einer Politik knappen und teuren Geldes eine sich verfestigende Blockierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Um aus dieser Finanzkrise des Staates einen Weg zu weisen, müssen deren Ursachen ergründet werden. Zweifellos hat die notwendige Aufbringung der Finanztransfers entscheidenden Einfluß auf die Misere der öffentlichen Haushalte in Westdeutschland. Ausschlaggebend ist jedoch die Tatsache, daß einerseits die dringend erforderlichen öffentlichen Transfers zur Finanzierung der Transformation Ostdeutschlands systematisch unterschätzt wurden und andererseits auf ein sozial ausgewogenes Konzept zur Aufbringung dieser Finanzmittel verzichtet wurde. Zusätzlichen Druck auf die öffentlichen Haushalte erzeugte schließlich die gezielte Politik der Entlastung der Unternehmen von Steuern. Die Herausforderungen an die Finanzpolitik zeigen sich in folgenden Feldern:

- Der Fonds Deutsche Einheit, mit dem zwischen 1990 und 1994 insgesamt 115 Mrd. DM vorgesehen waren, mußte mehrfach nachgebessert werden. Nach dem im Sommer 1993 in Kraft getretenen »Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms« wurde der Mittelrahmen auf insgesamt 160,7 Mrd. DM angehoben. Allerdings, eine einigermaßen solide Abschätzung dieser öffentlichen Kosten der deutschen Einigung für die nächsten Jahre liegt immer noch nicht vor. Zwar werden die fünf neuen Länder ab 1995 in den Länderfinanzausgleich integriert, wird das Instrumentarium der Bundesergänzungszuweisungen genutzt und werden Finanzhilfen für öffentliche Investitionen zur Verfügung gestellt, jedoch reicht der damit gewährte Finanzrahmen von jährlich knapp 60 Mrd. DM (auf der Basis von 1995 berechnet) nicht aus. Schätzungen der Bundesbank gehen für die Jahre 1993 und 1994 von jeweils 174 Mrd. DM öffentliche Bruttoleistungen aus

(nach Abzug der Einnahmen des Bundes in Ostdeutschland netto 1993: 138 Mrd. DM, 1994: 132 Mrd. DM). In diesem Ausmaß sind auch in den kommenden Jahren die öffentlichen Finanztransfers zu kalkulieren. Um eine solide Basis der Finanzierung der deutschen Einigung, die bisher zwischen Bagatellisierung und Irrtum schwankte, sicherzustellen, bedarf es endlich eines Kassensturzes sowie der Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen. Die Politik ist gut beraten, durch die westdeutschen Gebietskörperschaften sowie die Systeme der Sozialversicherung jährlich ein Volumen von ca. 150 Mrd. DM vorzusehen.

– Während einerseits die öffentlichen Kosten der deutschen Einigung unterschätzt werden, wird andererseits ein wesentlicher Grund der aktuellen Finanzmisere durch die Tatsache begründet, daß bis heute auf die Entwicklung und Durchsetzung eines gesamtwirtschaftlich und sozial verträglichen Konzepts der notwendigen Finanzierung auf der Grundlage realistischer Daten verzichtet worden ist. In einer ersten Etappe der Einigungsfinanzierung wurde mit Blick auf die Bundestagswahl Ende 1990 auf den Einsatz von Abgabenerhöhungen verzichtet und daher die Staatsverschuldung als »Lückenbüßer« genutzt. In einer zweiten Etappe, die 1991 einsetzte, erfolgten wegen des wachsenden Finanzierungsdrucks Zug um Zug Abgabenerhöhungen zur Aufbringung der Finanztransfers. Eine zusammenfassende Bewertung dieser Maßnahmen zeigt, die ohnehin gegebene ungleiche Einkommensverteilung ist durch diese Art der Einigungsfinanzierung noch vertieft worden. Die in der Öffentlichkeit vielfach zitierte »Gerechtigkeitslücke« beschreibt die Auswirkungen zutreffend. Die Belastungen mit Abgaben konzentrieren sich auf die unteren und mittleren Einkommen, ja selbst auf die Bezieher von Sozialtransfers. Spiegelbildlich dazu haben die Einkommens- und Vermögensstarken gemessen an ihren ökonomischen Verhältnissen eine zu vernachlässigende Last zu tragen. Diese sozial ungleiche Belastung bei der Einheitsfinanzierung wird beispielsweise durch die zeitlich befristete

Erhöhung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 vH zum 1.4.1991 belegt. Die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung in Ostdeutschland wurde der Versichertengemeinschaft aufgebürdet, obwohl dies eine Staatsaufgabe ist, die nach den Grundregeln des Steuersystems, also entsprechend der Leistungsfähigkeit der Einkommensbezieher hätte aufgebracht werden müssen. Hinzu kommt die (mehrfache) Anhebung spezieller Verbrauchsteuern sowie des Normalsatzes der Mehrwertsteuer auf 15 vH zum 1.1.1993. Deren Verteilungswirkung ist regressiv, d.h. im Prinzip nimmt mit wachsendem Einkommen die relative Belastung ab. Selbst Bezieher von Sozialtransfers wurden dadurch an der Einigungsfinanzierung beteiligt. Lediglich der auf ein Jahr begrenzte Solidaritätszuschlag sorgte dafür, daß der Tarifverlauf der Einkommensteuer die Belastung prägte. Schließlich wird den auf Sozialtransfers Angewiesenen insoweit noch ein zusätzliches Opfer abverlangt, als beispielsweise ihre Lohnersatzleistungen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte gekürzt wurden.

– Die Finanzpolitik konzentriert sich jedoch nicht nur auf Abgabenerhöhungen, die die unteren und mittleren Einkommensbezieher relativ stärker als die Einkommens- und Vermögensstarken treffen. Trotz der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte wurden den Unternehmen ab 1994 Steuerentlastungen beschert. Der im Dezember 1992 vorgelegte Entwurf zu einem »Standortsicherungsgesetz« sah eine Senkung des Spitzensteuersatzes für gewerbliche Einkünfte von bisher 53 vH auf 44 vH vor. Bei der Körperschaftssteuer – die »Einkommensteuer« der Kapitalgesellschaften – war eine Senkung der Sätze für einbehaltene Gewinne von 50 vH auf 44 vH und für ausgeschüttete Gewinne von 36 vH auf 30 vH vorgesehen. Da diese Senkung der Steuersätze aufkommensneutral durchgeführt werden sollte, war zur Gegenfinanzierung eine deutliche Einschränkung der degressiven Abschreibung auf Wirtschaftsgüter vorgesehen. Aufgrund der scharfen politischen und finanzwissenschaftlichen Kritik, auch durch den »Sachverständigenrat

zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«, ist unter Einsatz des Vermittlungsausschusses zwischen dem Bundestag und dem Bundesrat das »Gesetz zur Verbesserung der steuerlichen Bedingungen zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Europäischen Binnenmarkt« verabschiedet worden: Der Spitzensteuersatz bei den Gewerbeeinkünften von Personenunternehmen wurde schließlich nicht auf 44 vH, sondern nur auf 47 vH und der Körperschaftssteuersatz für einbehaltene Gewinne lediglich auf 45 vH gesenkt, jedoch die Reduzierung bei den ausgeschütteten Gewinnen von 36 auf 30 vH vollzogen. Bis auf die Abschaffung der degressiven Abschreibung auf Betriebsgebäude sind alle geplanten Maßnahmen der Gegenfinanzierung durch Einschränkung der Abschreibungsmöglichkeiten gestrichen worden. Den kleineren und mittleren Betrieben wurde allerdings das Recht auf eine nach oben begrenzte Ansparabschreibung ab 1.1.1995 eingeräumt. Effektiv ist damit die Steuerbelastung der Unternehmen gesenkt worden. Die Folge kann nur sein, daß die öffentliche Haushaltsnotlage zunimmt. Damit wächst die Gefahr, den Sozialabbau voranzutreiben, soweit nicht die öffentliche Kreditaufnahme ausgeweitet wird. Die Senkung der Unternehmensteuern ist ungerechtfertigt. Auch aus dem internationalen Vergleich ergibt sich kein besonderer Bedarf für die Senkung unternehmerischer Steuern. Werden nicht nur die Steuersätze, sondern die gesetzlich gewollten Tatbestände zur Reduzierung der unternehmerischen Steuerbemessungsgrundlage berücksichtigt, so liegen im Durchschnitt die deutschen Unternehmen durchaus im Mittelfeld steuerlicher Belastung im Vergleich mit den wichtigsten Handelspartnerländern. Der gegenüber allen anderen Einkommensarten mit 47 vH niedrigere Spitzensteuersatz – normalerweise 53 vH – ist steuersystematisch und ordnungspolitisch unhaltbar. Mit dieser Maßnahme wird der Anspruch an eine rationale Steuerpolitik endgültig aufgegeben. Die Begründung der Bundesregierung verrät das eigentliche Interesse: Eine generelle Absenkung des Spitzensteuersatzes wäre bevorzugt worden. Die

war politisch allerdings wegen der offensichtlichen sozialen Schieflage der Einigungsfinanzierung und daher zu erwartender Proteste nicht durchsetzbar.

– Zusätzlicher Druck auf die öffentlichen Haushalte in Westdeutschland wurde durch die im Sommer 1992 einsetzende konjunkturelle Krise erzeugt. Konjunkturbedingte Einnahmeausfälle und steigende Kosten der Arbeitslosigkeit engten die ohnehin beschränkte Manövrierfähigkeit der öffentlichen Haushalte ein. Auf die sich konjunkturell verschärfende Finanzkrise des Staates wurde mit der Vorlage des »Gesetzes zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms« (SKWPG) reagiert. Zwar wurden im Prozeß der politischen Entscheidung über dieses Gesetz sozialstaatlicher Demontage einige ursprünglich weitergehende Radikalmaßnahmen der Bundesregierung verhindert bzw. abgeschwächt, im Kern ist es jedoch bei den Kürzungen der Lohnersatzleistungen geblieben. Kürzungen bei den Sozialhilfeleistungen sowie die Befristung der Zahlung der Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre konnten verhindert werden. Die durch die Bundesregierung gewollte Befristung der Arbeitslosenhilfe hätte dazu geführt, daß gemeinschaftlich zu tragende Krisenkosten kommunalisiert worden wären. Durch dieses Gesetz wurden bisher geltende, gesamtwirtschaftlich begründete Prinzipien der Haushaltspolitik durchbrochen. Sozialsysteme – insbesondere zur Sicherung von Lohnersatzleistungen – sind dazu da, in der Krise in Anspruch genommen zu werden. Insoweit wirken sie antizyklisch, d.h. auf dem Hintergrund eines allgemeinen Nachfragerückgangs kommt es zur gegenläufigen Stärkung der Konjunktur infolge der vollen Verausgabung dieser Sozialeinkommen. Dieser Wirkungszusammenhang ist durch dieses Gesetz zum Teil außer Kraft gesetzt worden. Durch die Reduzierung der Sozialtransfers konnte deren stabilisierende Wirkung in der Krise nicht zum Zuge kommen. Die Folge ist ein Nachfrageausfall, der die konjunkturelle Erholung in diesem Jahr erschwert. Diese Politik führt nicht – wie im Titel dieses Gesetzes behauptet – zu

einer »Konsolidierung« der öffentlichen Haushalte, sondern zu deren Verschlechterung. Denn allein durch diese Maßnahmen ist ca. ein Prozent an wirtschaftlichem Wachstum verschenkt worden. Auch die Versprechung, damit die Staatsverschuldung abbauen zu wollen, kann nicht in Erfüllung gehen. Infolge konjunkturbedingter Mindereinnahmen und Mehrausgaben wächst das öffentliche Defizit. Wenn dieses nicht hingenommen, sondern wiederum mit Sozialabbau beantwortet wird, dann tritt eine neue Runde konjunktureller Schwächung ein. Diese Politik gleicht dem Wettlauf zwischen Hase und Igel, bei dem die Staatsverschuldung immer zuerst da ist. Nicht nur wegen ihrer gesamtwirtschaftlich kontraproduktiven Wirkungen ist die Außerkraftsetzung der konjunkturellen Stabilisatoren durch Abbau der Sozialleistungen zu kritisieren. Zunehmende Arbeitslosigkeit und soziale Verarmung sind die Folge, wenn diese Politik beibehalten wird. Durch die wachsende soziale Polarisierung können sich die gesellschaftlichen Verhältnisse verschlechtern. Es entsteht ein Klima, in dem der Rechtsextremismus gedeiht. Dieses Muster gleicht der Brüning'schen Politik, die mit zum Ende der Weimarer Republik beigetragen hat.

Grundzüge einer alternativen Finanzpolitik

Auch in den nächsten Jahren bleibt die Hauptaufgabe der Finanzpolitik, dazu beizutragen, die ökonomische und soziale Spaltung zwischen Ost- und Westdeutschland zu überwinden. Methodisch unterschiedlich angelegte Schätzungen zeigen übereinstimmend, daß noch über einen längeren Zeitraum jährlich (netto) ca. 150 Mrd. DM an öffentlichen Finanztransfers für die neuen Bundesländer erforderlich sein werden. Diese Mittel sind auf folgende Aufgabenfelder zu konzentrieren: Ausbau und Verbesserung der materiellen und ökologischen Infrastruktur, Förderung von unternehmerischen Investitionen im Rahmen der Sanierung alter und der Schaffung neuer Produk-

tionskapazitäten zur Verbesserung der Marktchancen, Ausstattung der sozialen Systeme, aktive Arbeitsmarktpolitik auch zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Ostdeutschland. Die Finanzpolitik muß auf diese Herausforderungen mit einem gesamtwirtschaftlich verträglichen und sozial ausgerichteten Finanzierungskonzept antworten.

Über diese spezifische Aufgabe der Finanzierung der deutschen Einigung hinaus stellt sich grundlegend die Frage, welche zusätzlichen Aufgaben durch den Staat in den kommenden Jahren wahrgenommen werden müssen und welche bisherigen Aufgaben gestrichen bzw. reduziert werden können. Unter dem Druck der aktuellen Finanzkrise, aber auch aus ordnungspolitischen Gründen wird von der vorherrschenden Finanzpolitik und der Finanzwissenschaft – so etwa unlängst vom »Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium« – gefordert, den Staat auf seine Kernfunktionen zurückzuführen, d.h. vorrangig Abbau seiner sozialen Funktionen und Verzicht auf den Ausbau ökologischer Aufgaben. Die Staatsquote – Staatsausgaben bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt – soll somit reduziert werden. Diese Strategie des Rückzugs des Staates aus der Gesamtwirtschaft verlangt eine grundlegende Prüfung der Frage, ob und in welchem Ausmaß bisherige Funktionen noch wahrzunehmen sind und neue Aufgaben hinzukommen. Es ist zwar wichtig, immer wieder Staatsfunktionen auf ihre Notwendigkeit und Ausgestaltung hin kritisch zu überprüfen. Eine genaue Untersuchung der Entwicklungs- und Gestaltungsprobleme der heutigen Wirtschaftsgesellschaft zeigt jedoch, daß die Aufgaben des modernen Interventionsstaats insgesamt eher zuzunehmen als abzunehmen. Dies gilt insbesondere für den Bereich sozialstaatlicher Funktionen, wie der hartnäckige Streit um die Pflegeversicherung zeigt. Der Staat ist aber auch im Rahmen einer aktiven Industrie-, Forschungs- und Bildungspolitik gefordert. Hinzu kommt die dringende Aufgabe, den ökologischen Umbau der Wirtschaft sowie ökologischen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur zu fördern. Schließlich wird der Staat mit den In-

strumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik dazu beitragen müssen, die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels zu bewältigen. Dieses wachsende, zur Privatwirtschaft komplementäre Engagement des Staats bei der Gestaltung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Entwicklung macht es erforderlich, zusätzliche öffentliche Finanzmittel zu mobilisieren. Werden die alten und neuen Aufgaben des modernen Interventionsstaats zusammengefaßt, dann ist eher von einer Zunahme der öffentlichen Abgaben im Verhältnis zum Volkseinkommen auszugehen. In jedem Fall muß aber auch das derzeit wenig rationale Steuersystem dringend umgebaut werden. Schließlich wird das öffentliche Interventionsfeld ökologischer Umbau der Wirtschaft nur zu bewältigen sein, wenn dafür auch neue Finanzmittel mobilisiert werden. Dazu müssen ökologische Abgaben eingesetzt werden, die jedoch letztlich der Reduzierung der umweltbelastenden Aktivitäten der Wirtschaft zu dienen haben.

Worauf es bei der Neuordnung des Steuersystems gerade auch unter ökologischen Kriterien ankommt, das ist die Präsentation von Instrumenten, die zwei Zwecken dienen: Zum einen sind über die Umverteilung des bisherigen Finanzvolumens hinaus zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Zum anderen ist damit eine grundlegende Umkehr der bisher einseitigen Lastverteilung bezweckt. Die seit 1991 durch die Einigungsfinanzierung entstandene »Gerechtigkeitslücke« gilt es abzubauen, um die Lasten der Finanzierung im Verhältnis zum Vermögens- und Einkommensstatus zu verteilen. Dabei ist der Bedarf an Finanzmitteln zu berücksichtigen, der durch die Rücknahme der im »Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms« fixierten Kürzungen der Sozialtransfers entstehen wird.

Innerhalb des nachfolgend vorgestellten *alternativen Finanzierungsprogramms* wird bewußt nicht das Instrumentarium ökologische Abgaben einbezogen. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat immer wieder die Notwendigkeit des Einsatzes von Öko-Abgaben begründet. Im Rahmen des diesjährigen

Schwerpunktbereichs »Umbau des Verkehrssektors« wird beispielsweise eine drastische Erhöhung der Mineralölsteuer gefordert. An dieser Stelle ist jedoch erneut darauf hinzuweisen, daß Öko-Abgaben allein nicht ausreichen, eine ökologische Umkehr des Wirtschaftens zu bewirken. Die drastische Erhöhung der Mineralölsteuer beispielsweise würde die Nutzung des Pkw nur zu einem Luxusgut erheben. Der Umwelt zuliebe ist daher gleichzeitig ein Tempolimit erforderlich. Ein drastisches Beispiel zur Demonstration der Begrenztheit von Öko-Abgaben bildet die bisherige Verklappung giftiger Stoffe in der Nordsee. Es wäre ökologisch sinnlos, diese Verklappung durch Abgaben zu verteuern. Da dieses Teilsystem Nordsee bereits zu kollabieren droht, ist das totale Verbot einer Verklappung unumgänglich. Dort, wo ökologische Abgaben sinnvoll eingesetzt werden können, um politisch gezielt die privatwirtschaftlich kalkulierten Preise zu erhöhen, steht allerdings nicht der fiskalische Einnahmezweck im Vordergrund. Vielmehr ist der Lenkungscharakter zu betonen, d.h. mit der Abgabe soll die Entstehung von Umweltbelastungen deutlich reduziert werden. Dem widerspricht die derzeitige Politik schleichender Anhebung der Mineralölsteuer, denn sie dient letztlich ausschließlich der Gewinnung zusätzlicher Staatseinnahmen. So lange durch eine gezielte Abgabenpolitik die Verursachung ökologischer Belastungen nicht komplett abgebaut werden kann, fließen daraus Staatseinnahmen. Die Einnahmen aus Öko-Abgaben sollten jedoch nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die den damit verfolgten umweltpolitischen Zielen entsprechen. So sind die Einnahmen aus der ökologisch gezielten Abgabe auf Mineralöl zum Umbau des Verkehrssystems vor allem für den Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs zu nutzen. Das klassische Prinzip der Non-Affektation, das eine Zweckbindung von Steuereinnahmen verbietet, sollte für Öko-Abgaben nicht mehr angewendet werden. Öko-Abgaben stehen somit nicht für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben, auch nicht zur Aufbringung der Finanztransfers nach Ostdeutschland, zur Verfügung, sondern nur für die Verwirklichung umweltpolitischer Ziele.

Seit der deutschen Einigung hat die Staatsverschuldung schubartig zugenommen. Die Deutsche Bundesbank schätzte für 1993 die Neuverschuldung des Staats auf ca. 150 Mrd. DM, das waren 5 vH des Bruttoinlandsprodukts. Der gesamte öffentliche Schuldenstand wird unter Berücksichtigung aller staatlich zu verantwortenden Kredite – also einschließlich der Schatten- und Nebenhaushalte – in 1994 auf 2 Bio. DM geschätzt. Ein internationaler Vergleich zeigt, daß trotz des deutlichen Anstiegs der öffentlichen Kreditaufnahme Deutschland mit seiner Defizit- und Staatsschuldenquote – bezogen auf das BIP – kein beängstigendes Niveau gegenüber anderen Industriestaaten erreicht hat. Bei der Abschätzung der Belastung durch die Staatsverschuldung zählen letztlich die Zinsausgaben der öffentlichen Haushalte im Verhältnis zu den ordentlichen Einnahmen. Festzustellen ist, daß die Zinsausgaben bezogen auf die Steuereinnahmen des Staats in diesem Jahr auf schätzungsweise über 15 vH – gegenüber 11,4 vH in 1989 – steigen werden. Bezogen auf die Staatsausgaben ist in diesem Jahr mit einer Quote in der Gegend von 10 vH zu rechnen. Auch diese Entwicklung kann im Vergleich mit anderen Industriestaaten nicht als dramatisch bezeichnet werden. Allerdings kann eine weiter voranschreitende Zunahme der Zinsausgaben gegenüber den Steuereinnahmen – bei gegebener Struktur der anderen Staatsausgaben – die finanzpolitische Souveränität der betroffenen öffentlichen Einrichtung einschränken.

Unbestritten ist, daß aus gesamtwirtschaftlichen Gründen die öffentliche Neuverschuldung nicht auf Null reduziert oder gar der Schuldenstand abgebaut werden darf. Der Streit konzentriert sich also lediglich auf das Tempo der Neuverschuldung. In folgenden Zusammenhängen ist die Nutzung des Instruments öffentliche Kreditaufnahme volkswirtschaftlich erforderlich:

– Es gibt eine »Normalverschuldung«, die gesamtwirtschaftlich geboten ist. Der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamt-

wirtschaftlichen Entwicklung« schätzt diese volkswirtschaftlich erforderliche Verschuldung auf ca. 2 vH des Produktionspotentials. Die Privaten erwarten über die damit finanzierten Staatsausgaben sowie die entsprechende Abschöpfung der Geldvermögensbildung, daß der Staat in diesem Ausmaß die Kapitalmärkte beansprucht. Würde er darauf verzichten, käme es zu gesamtwirtschaftlichen Störungen. Dabei ist es allerdings methodisch schwierig, den Prozentsatz genau zu bestimmen. Es zeigt sich jedoch, daß in Jahren, für die ein gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht festzustellen war, die Staatsverschuldung im Ausmaß von 2 vH des Produktionspotentials realisiert werden konnte.

– Konjunkturbedingte Defizite müssen hingenommen werden. Würde auf die durch Rezession ausgelösten Einnahmeausfälle und steigenden Krisenkosten mit Kürzungen der öffentlichen Ausgaben und/oder Erhöhung der Abgaben reagiert, so wäre eine sich selbst verstärkende Abwärtsbewegung der Konjunktur zu erwarten.

– Zur Überwindung der aktuellen Konjunkturkrise ist es schließlich sinnvoll, die öffentliche Kreditfinanzierung zur Realisierung eines Beschäftigungsprogramms einzusetzen. Diese gesamtwirtschaftliche Vernunft verliert durch den hohen Schuldenstand nicht an Relevanz. Allerdings sollte gesetzlich der Abbau dieses antizyklisch eingesetzten Schuldenteils nach Überwindung der Krise vorgesehen werden.

– Im Ausmaß öffentlicher Investitionen ist eine Kreditfinanzierung – im Sinne des Art. 115 GG – gerechtfertigt. Insoweit ist es richtig, den Teil der investiv verwendeten Finanztransfers für Ostdeutschland durch Kredite zu finanzieren. Dabei sollte jedoch der Investitionsbegriff über den engen sachinvestiven Charakter hinaus gefaßt werden. Gerade auch ökologische und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zum wirtschaftlichen Strukturwandel beitragen, gelten der Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft.

Staatsverschuldung darf jedoch nicht als Lückenbüßer für ungelöste Probleme einer Abgabenpolitik genutzt werden. Die

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik kritisiert in diesem Zusammenhang die Politik der Bundesregierung, die die Staatsverschuldung unabhängig von gesamtwirtschaftlichen Überlegungen als Surrogat für den Verzicht auf eine an der Leistungsfähigkeit ansetzende Abgabepolitik genutzt hat. Der Einsatz dieses Finanzierungsinstruments findet dann seine Grenze, wenn dadurch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung belastet wird. Die parallel zur steigenden Staatsverschuldung seit Ende 1990 sinkenden Kapitalmarktzinsen (von über 9 vH auf weniger als 5 vH) zeigten allerdings, daß privatwirtschaftliche Investitionen über den vielzitierten verschuldungsinduzierten Zinsmechanismus nicht verdrängt worden sind. Allerdings hat die Deutsche Bundesbank zuerst mit der Verteuerung der Refinanzierungskosten und dann mit ihrer in Trippelschritten vollzogenen Rücknahme die kreditfinanzierten privatwirtschaftlichen Ausgaben und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung belastet.

Die Finanzierung über öffentliche Kreditaufnahme bewegt sich in einem Dilemma. Mit dem gesamtwirtschaftlich gebotenen Anstieg der Staatsschulden einerseits steigen die Zinsbelastungen andererseits. Nur bei stabilem Wirtschaftswachstum verlieren die öffentlichen Haushalte nicht an finanzpolitischer Souveränität, denn die Zinsausgaben lassen sich aus dem Zuwachs der Steuern finanzieren. Unter den Bedingungen wirtschaftlicher Wachstumsschwäche, die nicht durch kreditfinanzierte Staatsausgaben durchbrochen wird, schrumpft durch die fortgesetzte Neuverschuldung der finanzpolitische Spielraum, denn während die Zinsausgaben steigen, nehmen die Steuereinnahmen nicht ausreichend zu. Zinslasten infolge der Staatsverschuldung werden nur dann zum Problem der Haushaltspolitik, wenn eine prosperierende Wirtschaftsentwicklung nicht mehr zu erwarten ist. Zwei Instrumente weisen zumindest zum Teil einen Weg aus diesem Dilemma: Zu überprüfen ist, inwieweit die Deutsche Bundesbank im Rahmen ihrer stabilitätsorientierten Politik der Geldversorgung zinslose Notenbankkredite

vergeben kann. Derzeit verbieten dies das Bundesbankgesetz sowie der Vertrag von Maastricht für die EG. Das ist jedoch kein tragfähiger Einwand gegen eine volkswirtschaftlich wohl begründete Diskussion über das Instrument zinsloser Notenbankkredite. Schließlich böte die »Anleihe mit Zeichnungspflicht« für Vermögende bei einer unter dem üblichen Kapitalmarktzins liegenden Minimalverzinsung die Möglichkeit, das Instrument öffentliche Verschuldung sinnvoll zu nutzen, ohne sich eine explodierende Zinsbelastung einzuhandeln.

Instrumente eines Lastenausgleichs

Die Umkehrung der bisherigen Belastungen durch die Einheitsfinanzierung einerseits und die Finanzierung der künftigen Aufgaben des modernen Interventionsstaats andererseits machen einen grundlegenden Lastenausgleich unter Nutzung aller Instrumente der Finanzpolitik erforderlich. Im einzelnen schlagen wir vor:

1. Staatsausgaben und Subventionen müssen auf ihre Ziele hin überprüft und korrigiert werden. Anstatt weiterhin den Rüstungshaushalt und ökonomisch sowie ökologisch zweifelhafte Megaprojekte – wie etwa Teile der Raumfahrt, den Transrapid und das Überschallflugzeug (Hypersonic) – zu finanzieren, sind die dafür bisher aufgewendeten Mittel für Bereiche sinnvoller und zukunftsweisender gesellschaftlicher Produktion vorzuhalten. Bei der Überprüfung der Subventionen, die sich auf über 130 Mrd. DM belaufen, ist Vorsicht angebracht. Es wäre fatal, die Subventionen nach dem »Rasenmäherprinzip« zu kürzen. Vielmehr ist eine Entscheidung über das Ausmaß der Kürzungen/Streichungen im Rahmen einer strengen Kontrolle der damit verbundenen Ziele erforderlich. In jedem Fall sollten neue Subventionen nur noch zeitlich befristet und mit abnehmenden Raten bewilligt werden.

2. Zum Lastenausgleich gehört vor allem die Forderung nach einer Bekämpfung von Steuerhinterziehung sowie der Wirt-

schaftskriminalität. Der derzeit geltende Abschlag auf Zinsen im Rahmen der Einkommensteuer überläßt letztlich den Spitzenverdienern die Entscheidung, ob sie ihre Zinseinkünfte dem Gesetz entsprechend voll zu versteuern gedenken. Daher sind Kontrollmitteilungen der Banken an die Finanzämter sinnvoll, die sich unbürokratisch durchführen lassen (etwa jedes Jahr erfolgt die Kontrolle für Personen mit ein und demselben Anfangsbuchstaben ihres Nachnamens). Dringend ist in diesem Bereich die Harmonisierung der Besteuerung in der EG durchzusetzen, um Steueroasen wie Luxemburg auszutrocknen.

3. Der nach dem »Gesetz zur Umsetzung des föderalen Finanzausgleichs« vorgesehene Solidaritätszuschlag von 7,5 vH auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld ab 1995 sollte in eine Ergänzungsabgabe umgebaut werden. Bei einem Abgabesatz von 10 vH wäre für die Bezieher eines zu versteuernden Jahreseinkommens unter 50.000/100.000 DM (Unverheiratet/Verheiratet) eine Freistellung zu garantieren.

4. Wir wiederholen unsere seit Jahren aufgestellte Forderung, eine Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Selbständige sowie Beserverdienende (durch die Aufhebung der Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungspflicht) einzuführen. Dadurch erzielte Einnahmen sollten zur Senkung des Arbeitslosenversicherungsbeitrags, der zur Finanzierung der deutschen Einheit erhöht und nicht in vollem Umfang zurückgenommen wurde, somit also zur Senkung eines Teils der Lohnnebenkosten genutzt werden.

5. Der Vorschlag, eine zeitlich befristete Anleihe mit Zeichnungspflicht aufzulegen, wird erneuert. Die Zeichnungspflicht setzt am Geldvermögen zu einem bestimmten Stichtag an. Freigrenzen werden vorgesehen. Der Kreis der Zeichnungspflichtigen könnten die Banken, Versicherungen und der Handel sein. Die Pflichtanleihen werden gegenüber dem üblichen Kapitalmarktzinssatz niedriger – etwa mit der Inflationsrate – verzinst und nach fünf Jahren auf der Basis eines Tilgungsplans durch den Staat zurückgenommen.

6. Um den Aufbau eines modernen Kapitalstocks in Ostdeutschland finanziell zu unterstützen, wiederholen wir unseren Vorschlag einer Investitionsabgabe für Ostdeutschland durch die gewerbliche Wirtschaft Westdeutschlands. Dabei steht die Gewinnung zusätzlicher Staatseinnahmen zur Finanzierung der Investitionsmaßnahmen in den neuen Bundesländern nicht im Vordergrund, vielmehr – vergleichbar den Öko-Abgaben – ihr Lenkungsziel. Soweit Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, die aufbringungspflichtig sind, in Ostdeutschland investieren, können sie diese Abgabe vermeiden. Die Bemessungsgrundlage setzt sich aus der Summe der Jahresüberschüsse nach Abzug der Gewinnsteuern sowie einem Anteil am Umsatz der aufbringungspflichtigen Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft zusammen. Der Aufbringungssatz beträgt im ersten Jahr 10 vH der Bemessungsgrundlage und geht im fünften Jahr auf 6 vH zurück.

7. Vergleichbar dem 1948 in einem Zeitraum von dreißig Jahren durchgeführten Lastenausgleich zwischen den Vermögensbesitzern und den durch den Krieg Geschädigten oder durch die Kriegsfolgen Belasteten wird für eine Vermögensabgabe plädiert. Die Abgabe wird auf das Geldvermögen der privaten Haushalte erhoben. Allein die Geldvermögen der privaten Haushalte in Westdeutschland sind seit 1990 jährlich im Durchschnitt um ca. 300 Mrd. DM auf 3,4 Bio. DM (1992) gestiegen. Dabei zeigt die Verteilung der Einkommen aus diesen Vermögen, daß diese sehr ungleich verteilt sind. Diese Vermögensabgabe sollte auf fünf Jahre angelegt werden, d.h. in diesem Zeitraum muß die zu einem Stichtag festgelegte Abgabe bezahlt worden sein.

8. Während die lastenausgleichende Vermögensabgabe an den Geldvermögen ansetzt, ist eine spezielle Abgabe für Eigentümer von Grund und Boden nicht erforderlich. Hier reicht im Prinzip eine Anpassung der Einheits- an die Verkehrswerte aus. Die Einheitswerte wurden letztmalig zum 1.1.1964 festgelegt und bilden die Grundlage der Grund-, Gewerbekapital-, Erb-

schaft- sowie Schenkungssteuer (in Sonderfällen auch für die Grunderwerb- sowie die Einkommensteuer). Obwohl das Bundesverfassungsgericht mehrfach die Anpassung der Einheitswerte an einigermaßen realistische Marktwerte gefordert hat, sieht die Bundesregierung immer noch keinen nachhaltigen Handlungsbedarf. Allerdings wird bei der Anpassung an die Marktwerte darauf zu achten sein, daß diese schrittweise erfolgt und nicht schockartig wirkt. Durch Freistellung ist sicherzustellen, daß bei der Gestaltung der zusätzlichen Belastungen die Einkommenssituation berücksichtigt wird (Privathaus von Arbeitern und Angestellten).

Geldpolitische Flankierung einer alternativen Finanzpolitik

Eine alternative Finanzpolitik, die dem Ziel der Beschäftigungssicherung bei ökologischem Umbau dient, kann durch eine restriktive Geldpolitik konterkariert werden. Daher ist es wichtig, für eine stärkere Abstimmung der Geld- mit der Finanzpolitik zu sorgen. Dabei geht es nicht um die Aufhebung der gesetzlich geregelten institutionellen Trennung der Geldversorgung unter dem Ziel der Geldwertstabilität vom parlamentarisch-politischen System. Wie die Geschichte lehrt, können sich mehr Nach- als Vorteile ergeben, wenn auch die geldpolitischen Entscheidungen durch das Parlament, das über die Finanzierung des Budgets zu bestimmen hat, vorgenommen werden. Um so wichtiger ist es jedoch, dafür Sorge zu tragen, daß die Bundesbank mit ihrem Autonomiestatus nicht zu einem »Staat im Staate« wird. Bei Bewahrung des Autonomiestatus möglichen Machtmißbrauch zu verhindern, ist die ordnungspolitische Aufgabe. Vorstellbar wäre die Verpflichtung zu einer institutionell geregelten Abstimmung der Geld- mit der Finanzpolitik. Dazu gehört auch eine jährliche Rechenschaftspflicht der Bundesbank gegenüber dem Bundestag. Schließlich müßte dem Zentralbankrat samt Direktorium ein Ausschuß – vergleichbar

den Beiräten bei den Landeszentralbanken –, in dem die gesellschaftlichen Gruppen vertreten sind, zugeordnet werden. Eine grundlegende Reform des Bundesbankgesetzes unter dem Ziel der Verwirklichung einer konsistenten Finanz-, Geld- und Wirtschaftspolitik ist dringend geboten.

Die Bundesbank hat die jüngste Diskussion über eine demokratische Begrenzung ihres Autonomiestatus selbst provoziert, da sie mit ihrer Geldpolitik seit der deutschen Einigung nicht nur die binnenwirtschaftliche Entwicklung, sondern auch die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen in den EG-Partnerländern massiv belastet hat. Geradezu monoman steht im Mittelpunkt der Bundesbankpolitik die derzeit unberechtigte Sorge, es könne sich ein Inflationspotential aufbauen. Vor allem die 1992 beobachtbare Abweichung der Entwicklung der faktischen, für die Bundesbank relevanten Geldmenge ($M3 = \text{Bargeld, Sichteinlagen, Termingelder bis unter vier Jahre sowie Sparguthaben mit gesetzlicher Kündigungsfrist bei den inländischen nicht-finanziellen Sektoren}$) vom durch diese angestrebten Wachstum innerhalb des Zielkorridors von 3,5 vH – 5,5 vH hat sie dazu veranlaßt, bis Ende Juli 1992 die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken nach oben zu schrauben. Unter den bereits erkennbaren Vorzeichen eines einsetzenden konjunkturellen Rückschlags in Westdeutschland wurde zum 17. Juli 1992 erneut der Lombard- und Diskontsatz erhöht, und zwar auf ein Spitzenniveau (9,75 vH/8,75 vH). Die danach viel zu langsam vollzogene Absenkung der Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken bei der Bundesbank in Trippelschritten konnte die konjunkturelle Krise in Westdeutschland nicht durchbrechen und den Zusammenbruch des EWS nicht verhindern. Deutlich wurde zweierlei: Im Zweifelsfall nimmt die Bundesbank binnenwirtschaftlich eine Rezession und steigende Arbeitslosigkeit hin. Bei divergierenden Interessen zwischen den EG-Partnerländern richtet sie die Geldpolitik nationalstaatlich aus. Deutlich wurde, daß im Konflikt mit den EG-Ländern, die im Sommer 1993 Zinssenkungen realisieren wollten, die Bun-

desbank ihre Position stur durchsetzte. Höhere Zinssätze in Deutschland als in den anderen EG-Ländern mußten das Europäische Währungssystem (EWS) überfordern. Aufwertungspekulationen gegenüber der DM wurden genährt, die bisher geltenden bilateralen Leitkurse gerieten unter Druck. So mußte schließlich zum 2. August 1993 die Bandbreite im EWS, innerhalb derer sich die Wechselkurse um den bilateralen Wert ohne Interventionen der Notenbanken bewegen, von $\pm 2,25$ vH auf ± 15 vH ausgeweitet werden. Dem Austritt Italiens und Englands aus dem Europäischen Währungssystem in der Herbstkrise 1992 folgte somit im Sommer 1993 faktisch die Abschaffung einer interventionsfreien Währungszone, denn innerhalb der weiten Schwankungsmarge von insgesamt 30 vH bewegen sich ohnehin die marktbedingten Veränderungen der Wechselkurse. Diese massive Ausweitung der Bandbreiten war kein »Befreiungsschlag« zur Rettung des EWS, wie der Bundesfinanzminister behauptete, sondern erst einmal das Ende des im März 1979 gestarteten Projekts, innerhalb der EG die Veränderung der Wechselkurse in engen Grenzen zu halten. Die Zinspolitik der Bundesbank zeigt, daß sie sich der Verantwortung, die sich aus der DM als Ankerwährung ergibt, nicht gestellt hat. Im Konflikt mit den meisten anderen EG-Notenbanken verfolgte sie ohne Rücksicht auf Verluste in den Partnerländern eine an ihrem national überhöhten Ziel der Geldwertstabilisierung ausgerichtete Geldpolitik. Dabei hat sie tragischerweise mit ihrem monetären Restriktionskurs ohne inflationäre Not zur konjunkturellen Krise in Westdeutschland aktiv beigetragen und die ökonomische Entwicklung Ostdeutschlands belastet. Zwar hat die Bundesbank in Trippelschritten die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken abgeschmolzen. Dies ist jedoch zu langsam und immer noch nicht in ausreichendem Ausmaß erfolgt. Dabei ist es wichtig, die Entwicklung der Zinssätze für Wertpapierpensionsgeschäfte im Auge zu behalten, mit denen geldpolitische Feinsteuerung betrieben wird. Die Bundesbank muß ihren geldpolitischen Kurs noch deutlicher lockern, um

von der monetären Seite ein positives Signal der Binnenwirtschaft zu setzen. Damit würde innerhalb der EG ein Zinssenkungsspielraum geschaffen, durch dessen Ausschöpfung die Wirtschaftsdynamik innerhalb dieses Binnenmarkts gestärkt werden könnte. Die Harmonisierung der Zinspolitik im EG-Binnenmarkt ist dringend geboten.

8. Vermeidung und Verlagerung: Alternativen der Verkehrspolitik

8.1 Verkehr und Umweltzerstörung: eine Bestandsaufnahme

Anhaltend schwere Folgen des Verkehrs

Über zehn Jahre liegt die intensive Diskussion über das Waldsterben zurück. Die Situation der Wälder hat sich seitdem nicht verbessert. Im Gegenteil, wie der mittlerweile nicht mehr Waldschadens-, sondern Waldzustandsbericht genannte Report im letzten Jahr berichtete, sind mittlerweile ca. 70 vH des bundesdeutschen Baumbestandes erkrankt. 1984 waren es erst 50 vH. Bereits geschlagene Bäume (z.T. ganze Waldflächen) schönen die Bilanz ebenso wie die Klassifizierung anhand von Spätindikatoren.

Die starke Zunahme erklärt sich zwar zu einem großen Teil aus den nunmehr miteinbezogenen, sehr stark geschädigten Waldflächen der neuen Bundesländer. Auf der anderen Seite darf jedoch nicht übersehen werden, daß auch in den alten Bundesländern der Schadensanteil zugenommen hat. Es ist heute unbestritten, daß viele Stoffe an der Verursachung des Waldsterbens beteiligt sind. Dennoch können zentrale Stoffe identifiziert werden. Dabei zeigt sich, daß die Bedeutung des Schwefeldioxids abgenommen, die der v.a. aus dem Verkehr stammenden Stickoxide und der aus der Landwirtschaft stammenden Stickstoffe zugenommen hat.

Deutlicher erkannt wird auch die gesundheitliche Relevanz der Luftschadstoffe. Für Atemwegserkrankungen (NO_x, SO₂, O₃, Staub), Herz- und Kreislaufbeschwerden (CO, O₃), Krebs (C_xH_y, Ruß) und Allergien (NO_x,

C_xH_y, O₃) liegen mittlerweile zahlreiche Untersuchungen vor. Kinderärzte, Hautärzte und Pneumologen haben in den letzten Jahren verstärkt auf die besonders betroffenen Bevölkerungsteile der Asthmakranken, Alten und Kinder aufmerksam gemacht. Der mittlerweile vorliegende Abschlußbericht des Länderausschusses für Immissionsschutz »Krebsrisiko durch Immissionen« stellt fest, daß ca. 80 vH des immissionsbedingten kanzerogenen Risikos durch den Kraftfahrzeugverkehr bedingt ist (Dieselrußpartikel, C_xH_y). Der Verkehr hatte 1990 in allen sechs großen Emissionsarten einen hohen und zunehmenden Anteil: NO_x 73,1 vH; CO 71,6 vH; C_xH_y 47,8 vH; CO₂ 22,8 vH; Staub 17,9 vH; SO₂ 17,1 vH. Bis auf die Schwefeldioxid-Emissionen gehen je nach Stoff 80-95 vH zu Lasten des Straßenverkehrs. Die absoluten Werte haben sich für CO und C_xH_y verbessert, für NO_x und CO₂ verschlechtert. Die vorliegenden Prognosen gehen von einem nur langsamen Rückgang bei den NO_x- und einem weiteren Anstieg bei den CO₂-Emissionen aus. Falls also massive Veränderungen ausbleiben, ist mit Verbesserungen beim Waldsterben kaum zu rechnen bzw. eine Verschärfung der Treibhauseffekte des Verkehrs schon heute abzusehen.

Zu berücksichtigen ist schließlich, daß die quantitative Betrachtung der Emissionen beim Luftverkehr zu falschen Vorstellungen bezüglich der Wirkung führt. NO_x-Emissionen in großen Höhen unterscheiden sich drastisch von denen in Bodennähe. In der Troposphäre haben NO_x-Moleküle einen (im Vergleich zu bodennahen NO_x-Emissionen) erheblich höher liegenden Treibhauseffekt, in der Stratosphäre dagegen wirken sie Ozonschicht-zerstörend. Diese Erkenntnisse, die im Rahmen der Enquete-Kommission erstmals eine größere öffentliche Aufmerksamkeit erweckt haben, machen deutlich, daß die Luftfahrt als Verursacher großer Schäden an die Seite des motorisierten Individualverkehrs (MIV) und des Straßengüterverkehrs gestellt werden muß.

Verkehrsentwicklung

In den alten Bundesländern hatte sich schon in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ein Trendbruch bei den zurückgelegten Fahrzeugkilometern angekündigt, und seit 1986 war ein verstärkter Anstieg bei fast allen Verkehrsmitteln zu beobachten, der sich nach 1989 nochmals beschleunigte. Insgesamt wuchs die Zahl der Fahrzeugkilometer zwischen 1980 und 1992 um 33 vH auf 450 Mrd. Kilometer. 90 vH der Gesamtfahrleistung entfallen auf den MIV, 9 vH sind Lkw-Verkehr, das verbleibende eine Prozent enthält Bahn, Tram und Busse (für den Flugverkehr liegen keine Zahlen vor).

Der mit 82 vH der Verkehrsleistung (Personenkilometer=Pkm) dominante motorisierte Individualverkehr (MIV) weist bei allen Fahrtzwecken (Arbeit, Freizeit etc.) Zuwachsraten auf. Nach Straßenkategorien differenziert wächst der Verkehr am schnellsten auf den Autobahnen (+42 vH 1980/90), Bundes- (+38 vH), Kreis- (+27 vH) und Gemeindestraßen (+20 vH). Die höchsten Zuwachsraten hat allerdings nicht der MIV, sondern der Flugverkehr.

Im Straßengüterverkehr (alte Bundesländer), der 1992 84 vH des Verkehrsaufkommens (t) und 61 vH der Verkehrsleistung (Tonnenkilometer=tkm) erbrachte, muß im Vergleich zur langfristigen Entwicklung in den achtziger Jahren (relativ niedrige Wachstumsraten der Fahrleistung (Lkw-km) von 2 vH p.a.) für die Jahre 1991 und 1992 ein geradezu sprunghafter Wachstumsanstieg um 7,6 vH p.a. beobachtet werden. Der Anstieg der Verkehrsleistung lag 1992 bei 6,6 vH (1,1 vH p.a. 1980/90), der des Verkehrsaufkommens bei 3,9 vH (3,2 vH p.a. 1980/90). Dies bedeutet, daß die Güter zunehmend über größere Entfernungen transportiert wurden. Diese Entkopplung hängt nicht zuletzt mit den Transportströmen von West nach Ostdeutschland zusammen.

Es zeigt sich, daß über die achtziger Jahre der Straßengüterverkehr bei allen Güterklassen Zuwächse verzeichnete. Im zu-

nehmenden Maße werden auch Kohle, Stahl und Öl auf der Straße transportiert. Die These, Güterstrukturwandel bedinge den Rückgang der Bahnverkehre, ist demnach zu relativieren, erst recht durch die Beobachtung, daß die Bahn Hauptverlierer beim boomenden grenzüberschreitenden Verkehr ist. Hier sind die Verluste aufgrund organisatorischer Probleme über alle Güterbereiche massiv. Betrachtet man die Entwicklung in den achtziger Jahren bis Anfang der neunziger, so lassen sich folgende Trends identifizieren:

1. Die großräumigen Verkehrsarten wachsen am schnellsten: Der Durchgangsverkehr wächst schneller als der grenzüberschreitende Verkehr, gefolgt vom Binnen- und schließlich dem Nahverkehr.

2. Schnelle Verkehrsträger haben die größten Zuwachsraten: Dies betrifft vor allem Luftfracht, Straßengüterfernverkehre und Werkfernverkehre.

3. Seit Anfang der neunziger Jahre wächst der Verkehr (Fahrleistungen 7,6 vH p.a.) wesentlich schneller als das reale BIP (2,2 vH p.a.). Sollte sich dieser Trend fortsetzen, so kann man von einer Entkopplung von Wirtschafts- und Verkehrswachstum sprechen. Dadurch wird die Lebensqualität wesentlich beeinträchtigt.

Ursachen der ungebremsten Verkehrsentwicklung

Die Analyse der Verkehrsentwicklung zeigt, daß der Verkehr, welches Maß auch immer man verwendet und fast unabhängig vom Verkehrsmittel, wächst. Die Antwort auf die Frage nach den Ursachen für diese Entwicklung ist für die beiden Bereiche Personen- und Güterverkehr nicht identisch, wohl aber sehr ähnlich.

Entgegen dem häufig vorgebrachten Argument, daß die zunehmenden Distanzen zwischen Arbeit und Wohnen oder aber die quasiautonome Internationalisierung der Wirtschaft Ursa-

chen dieser Entwicklung seien, ist festzustellen, daß die eigentliche Ursache tiefer liegt: Die zunehmenden Distanzen sind Folge einer zunehmenden Beschleunigung und, damit zusammenhängend, eines sinkenden Transportwiderstands. Transportwiderstände beziehen sich auf die Durchlässigkeit des Raumes. Der Transportwiderstand sinkt in dem Maße, wie der Verkehr schneller, bequemer, billiger und zuverlässiger wird. Erst diese Einfachheit der Raumüberwindung läßt auch weit entlegene Ziele attraktiv werden und führt in der Folge zu der angesprochenen Großräumigkeit, die wir heute im Privaten wie in der Wirtschaft beobachten können.

Beim Personenverkehr muß neben der zunehmenden Beschleunigung die »Zeitkonstante« zur Erklärung herangezogen werden. Langfristig ist die für Verkehr eingesetzte Zeit ebenso wie die Zahl der pro Tag angestrebten Ziele (z.B. Arbeitsplatz, Einkauf) konstant geblieben. Mißt man Mobilität mittels dieser Anzahl an Zielen, so muß man feststellen, daß unsere Gesellschaft nicht mobiler geworden ist. Sie hat nur mehr Verkehr. Hier zeigt sich exemplarisch das auch auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene beobachtbare Auseinanderdriften von Wachstum (Verkehr) und Lebensqualität (Mobilität). Das dennoch aufgetretene starke Wachstum der Verkehrsleistung erklärt sich aus der zunehmend höheren Geschwindigkeit der Fortbewegung. In der gleichen Zeit können dadurch größere Strecken überwunden werden. Die höheren Geschwindigkeiten wiederum sind sowohl auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die technische Entwicklung als auch auf die nach wie vor geringen Energiekosten zurückzuführen. Dies erst hat das lokale Auseinanderdriften von Arbeitsplatz, Wohnung und Einkaufsorten ermöglicht.

Auch beim Güterverkehr kommt der Beschleunigung und der Verringerung von Transportwiderständen zentrale Bedeutung zu. Der Rückgang des Transportwiderstandes hat hier dazu geführt, daß auf Unternehmensebene schon geringe Differenzen von Faktorkosten oder Produktpreisen entsprechende

Anpassungsreaktionen auslösen. Das Ergebnis davon ist die beschleunigte Herausbildung internationaler Beschaffungs-, Produktions- und Absatzstrukturen. In den letzten Jahrzehnten hat insbesondere der Infrastrukturausbau der Autobahnen großräumige Lieferungen ermöglicht, erheblich verbilligt und beschleunigt. Die Wachstumsraten liegen denn auch in diesen schnellen Verkehren am höchsten. Auf der anderen Seite wurde die Infrastruktur der Bahn systematisch abgebaut, wodurch sich deren Konkurrenzfähigkeit drastisch verschlechtert hat.

Regionalisierung und Verkehrsvermeidung als Leitbild alternativer Wirtschaftspolitik

Nachdem der Verkehr in zunehmendem Maße an die Spitze der Umweltzerstörung getreten ist, kommt dem Umbau des Verkehrssektors im Rahmen des ökologischen Umbaus eine zentrale Rolle zu. Aufgrund der Tatsache, daß eine Strategie der 100prozentigen Verlagerung auf Bahn, Bus und Schiff die dann aufzunehmenden Verkehre weder finanziell noch infrastrukturell bewältigen kann, ist der Verkehrsvermeidung Priorität einzuräumen. Der geschilderte Zusammenhang zwischen Transportwiderstand, Verkehr, Lebensqualität und Wirtschaftsstruktur macht es notwendig, mit dem Ziel der Verkehrsreduktion auch neue Raum- und Wirtschaftsstrukturen zu entwickeln. Für die unabdingbare Verkehrsvermeidung ergibt sich, daß die Transportwiderstände bei allen Verkehrsarten, insbesondere aber im Straßen- und Luftverkehr, zu erhöhen sind. Hierfür reicht die Erhöhung der Mineralölsteuer allein gar nicht aus. Die Erhöhung der Transportwiderstände wird im Bereich der Ökonomie der Tendenz der Enträumlichung entgegenwirken und kleinräumigere, regionalere und dezentralere Strukturen unterstützen, die sich nicht nur aufgrund des dann wesentlich geringeren Verkehrs als ökologisch vorteilhaft erweisen. Im Bereich des Personenverkehrs fordern wir die Umsetzung des auch

in der Raumordnungspolitik zunehmend propagierten Leitbilds einer kleinräumigen und flächennutzungseffizienten Planung (Stadt der kurzen Wege).

Darstellung und Kritik aktueller Verkehrspolitik

Das Ziel der Verkehrspolitik war bisher die vorausseilende Befriedigung prognostizierter »Verkehrsbedarfe«. Über den jeweils neu induzierten Verkehr haben sich diese Prognosen im Sinne sich selbst erfüllender Prophezeiungen bewahrheitet. Da der Verkehr jedoch schneller als die Infrastruktur anwächst, konnte das Ziel »flüssigen« Verkehrs selbst mit zunehmendem Mittelereinsatz nicht realisiert werden. Nach der oben dargestellten Theorie ist dies auch prinzipiell nicht möglich.

Der Verkehrssektor war in der Vergangenheit durch staatliche Marktzutritts- und Preisregulierungen sowie durch wettbewerbsrechtliche Branchenfreistellungen gekennzeichnet. Diese wettbewerbsrechtliche Sonderstellung wird nun Zug um Zug aufgelöst, damit auch im Verkehrssektor durch die Auslese des Marktes eine vermeintliche Optimierung stattfindet. Die bisherige quantitative Kapazitätsregulierung im Straßengüterverkehr durch Kontingentierung »nach volkswirtschaftlichem Bedarf« wird durch immer großzügigere Kontingente aufgeweicht und ist im Grenzüberschreitenden Verkehr faktisch beendet worden. Die bisherige Preisregulierung im Straßengüterverkehr und in der Binnenschifffahrt soll 1994 aufgehoben werden. Durch den verstärkten Wettbewerb besteht die Gefahr, daß die technischen Standards gesenkt werden, was aus ökologischen Gründen abzulehnen ist. In der Diskussion ist ferner die Aufhebung des Drittladeverbots im Werkverkehr. Bisher dürfen Nicht-Verkehrsunternehmen nur für ihren eigenen Bedarf fahren; die Aufhebung dieser Beschränkung soll den Anteil der Leerfahrten senken.

Das Kabotageverbot wird innerhalb der EG bis 1995 aufgehoben werden. Dies bedeutet, daß dann nicht-deutsche Lkw

auch innerdeutsche Transporte durchführen können. Von seiten der Gewerkschaften wird dabei auf die Gefahr der »Ausflagung« einzelner Lkw samt Besatzung (analog der Situation in der Seeschifffahrt) und des damit verbundenen Sozialdumping hingewiesen. Sozialdumping beeinträchtigt die Beschäftigten. Darüber hinaus stellen übermüdete Fahrer ein beträchtliches Unfall- und damit Umweltrisiko dar.

In Bereichen, in denen die EG dann doch Regulierungen vorsieht, werden nur die Interessen der Autolobby berücksichtigt. Ein Beispiel dafür ist die Ausgestaltung der *Autobahnvignette* für Lkw bei gleichzeitiger Senkung der Kfz-Steuern. Die EG-Verkehrsminister haben am 19. Juni 1993 die Einführung einer regionalen Autobahnvignette für Lkw ab 1995 beschlossen. Die Vignette soll in Deutschland, Belgien, den Niederlanden und Luxemburg gelten und im Jahr 2.500 DM kosten (eine Monats-, Wochen- oder Tagesvignette ist ebenfalls erhältlich). Gleichzeitig hat die deutsche Regierung die Mineralölsteuer ab dem 1. Januar 1994 um 0,16 DM für Vergaserkraftstoff und 0,07 DM für Diesel erhöht. Ergänzend wird die Kraftfahrzeugsteuer für Diesel-Pkw um 7,50 DM je 100 ccm angehoben. Die Mineralölsteuerzusatz-einnahmen werden auf jährlich 8,7 Mrd. DM veranschlagt.

Die durchaus zu begrüßende Verteuerung des Straßengüterverkehrs durch die Vignette wird für die Bahn keine Verbesserung ihrer Wettbewerbsposition bringen, da per Saldo aufgrund der Kfz-Steuersenkung bei Lkw und der kräftigen Ausweitung der Kabotage im Straßengüterverkehr der nationale und internationale Wettbewerb im Straßengüterverkehr zunehmen und die Wettbewerbsposition der Schiene gegenüber der Straße weiter geschwächt werden wird. Da sich die Kosten der Vignette weder am Auslastungsgrad der Straßen noch an Schadstoff- oder Lärmemissionen orientieren, besitzt die Vignette auch keine Lenkungsfunktion. Zudem wurde die Kilometerpauschale ab 1.1.1994 für Berufspendler um weitere 10 Pfennig/Kilometer angehoben.

Ökologisch indiskutabel ist außerdem die bestehende steuerliche Regelung, daß der internationale *Flugverkehr* z.B. von Frankfurt nach Paris mehrwertsteuerfrei ist, Bahnreisende aber mit der jeweiligen Mehrwertsteuer des Landes belastet werden.

Die Verkehrspolitik der Bundesregierung für die *Binnenschifffahrt* ignoriert sämtliche Warnungen der Umweltschützer. Die Binnenschifffahrt ist dort, wo sie gemäß den »natürlichen« Gegebenheiten eingesetzt wird, wie vor allem auf dem Rhein, umweltfreundlicher als der Straßen- und Schienenverkehr, da der Treibstoffverbrauch sowie die Lärmbelästigung geringer sind und keine Flächenversiegelung für den Fahrweg nötig ist. Es werden vorwiegend Massengüter (Sand und Kies) sowie Mineralölzerzeugnisse transportiert. Der Rhein ist mit einem Transportanteil von über 80 vH die bedeutendste Wasserstraße. Durch ihn werden Industriezentren in vier Ländern miteinander verbunden, und über die niederländischen Häfen Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam besteht ein idealer Anschluß an die Hochseeschifffahrt.

Die Binnenschifffahrt befindet sich 1993/94 in der größten Krise seit 1945. Ursache dieser Krise sind die schwache Nachfrage (wegen der Rezession wird weniger Kohle und Stahl transportiert, Mineralöltransporte werden seit der Entspannung in Europa oft durch Transporte in für die zivile Nutzung freigegebenen Nato-Pipelines ersetzt), Überkapazitäten und die Deregulierungspolitik. In dieser Situation plant die Bundesregierung Kanalisierungsmaßnahmen an Donau, Elbe und Havel für rund 8 Mrd. DM. Anstatt die Schiffe den Flüssen und Kanälen anzupassen, werden die Wasserläufe zerstört. Durch Ausbau und Begradigung wird die natürliche Regulierungsfähigkeit der Gewässer geschwächt, die ökologischen Systeme der Flußniederungen werden zerstört, und die Gefahr von Hochwassern wächst.

Um die Chancen für die Binnenschifffahrt zu erhöhen, sich neue Transportgüter und damit auch neue Märkte zu erschließen (um Transporte von der Straße zu holen), müßten

Güterverkehrszentren an die bestehenden Binnenschifffahrtsstraßen angebunden werden sowie technische Möglichkeiten für den Containertransport oder den Roll on/Roll off-Verkehr (Lkw oder nur die Sattelaufleger werden per Schiff gefahren) geschaffen werden. Dafür werden von der Bundesregierung keine Anreize geleistet.

Es ist geplant, die bisher bestehende Preisbindung in der Binnenschifffahrt aufzuheben. Im Falle der Aufhebung deutscher Tarife werden die Reedereien Teile ihrer Flotte an ehemalige Beschäftigte verkaufen oder verchartern. Solchen Kleinstbetrieben wird es dann vermutlich an der Finanzkraft für den Erhalt einer modernen und sicheren Binnenschifffahrt fehlen. Zudem sind die sozialen Kosten dieser Scheinselbstständigkeit hoch.

Organisatorisch stellte der DDR-Verkehrssektor im Vergleich zur alten Bundesrepublik aufgrund des hohen Anteils des Verkehrsaufkommens auf der Schiene ein ökologisches Vorbild dar. (In technischer Hinsicht ist das Gegenteil der Fall.) 1989 entfielen von der Güterverkehrsleistung der Bahn, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt in der ehemaligen DDR 75 vH auf die Reichsbahn. Im Personenverkehr betrug der Anteil der Eisenbahn 40 vH des Verkehrs. Von 1989 bis 1991 sank die Güterverkehrsleistung der Eisenbahn um 70 vH. Im Personenverkehr näherte sich die Verkehrsstruktur der im früheren Bundesgebiet bestehenden Struktur an; dabei war die hohe Zunahme des Anteils des Individualverkehrs von einem Rückgang des Anteils des öffentlichen Verkehrs um fast die Hälfte begleitet.

Die *Verkehrsprjekte Deutsche Einheit* nutzen keinesfalls die organisatorischen Stärken des ostdeutschen Verkehrssystems. In den 17 Projekten decken z.T. Schienen- und Straßenprojekte die jeweils gleichen Verbindungsabschnitte zwischen den einzelnen Zentren ab. Das Verkehrsministerium hat im Bundesverkehrswegeplan (1991-2010) vom Vorrang für die Schiene geredet, allerdings sollen für die Bahn nur unwesentlich mehr Mittel eingesetzt werden als für den Straßenverkehr. Dabei handelt es sich jedoch im Straßenbau nur um den Bau von Fernstraßen,

während bei der Bahn das gesamte Netz inklusive Nahverkehr einbezogen wird. Bei den Erweiterungs-Schienenprojekten werden i.d.R. Schnellspurstrecken (bis zu 200 km/h), die die wirtschaftlichen Zentren-Ost (Berlin, Leipzig, Dresden) an die westdeutschen Wirtschaftsgebiete anbinden, gefördert. Des weiteren ist die ICE-Strecke Nürnberg-Erfurt-Halle als Teilstück der geplanten Super-Verbindung zwischen München und Berlin ein gigantisches Projekt, das den Thüringer Wald bedroht, 12 Mrd. DM kosten wird (die Finanzierung wird durch ein zinsloses Darlehen des Bundes gesichert) und nur dann (nach Bahnauskunft) wirtschaftlich ist, wenn auf dieser Strecke täglich neben den ICE-Zügen 150 Güterzüge fahren würden. Daß dieses Volumen erreicht werden wird, darf bezweifelt werden, schon deswegen, weil die Güterzüge auf der bergigen Strecke Schwierigkeiten haben werden, die 250 km/h schnellen ICE's nicht zu blockieren.

Das Fernverkehrskonzept setzt sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr den Schwerpunkt auf den motorisierten Individualverkehr. Autobahnen werden bei ihrem Neubau bzw. Ausbau sechsspurig konzipiert, eine Ausnahme bildet nur die Ostsee-Autobahn (A20), die vierspurig geplant ist.

Anfang 1992 ist das *Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz* in Kraft getreten, durch das eine Verkürzung von Verfahrensabläufen und Planungszeiten bei der Umsetzung von Verkehrsvorhaben ermöglicht werden soll. Begleiterscheinung ist dabei, daß eine Entdemokratisierung der Planung von größeren Projekten ermöglicht wird. Dezentrale Entscheidungen werden zentralisiert und Fristen für Stellungnahmen durch betroffene Behörden verkürzt. Da ein ökologischer Umbau des Verkehrs nur durch Koordinierung von Siedlungspolitik und Verkehrspolitik unter Einbeziehung von Unternehmen und Bevölkerung möglich ist, ist das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz als ein Riesenschritt in die falsche Richtung zu betrachten, da die Koordinierung der Verkehrsträger und das Setzen verkehrssteuernder Schwerpunkte reduziert werden (es ent-

stehen parallele Bahn- und Straßentrassen) und die Weichen zugunsten einer unkoordinierten, ökologisch bedenklichen Steigerung des motorisierten Kfz-Verkehrs und der ICE-Großprojekte gestellt werden.

Am 2. Dezember 1993 hat der Bundestag die Gesetze zur *Bahnreform* mit großer Mehrheit verabschiedet. Danach fusionierten im ersten Schritt die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn zum Bundeseisenbahnvermögen, d.h. die Sondervermögen DB und DR wurden zu einem einheitlichen Bundeseisenbahnvermögen (BEV) zusammengefaßt. Der unternehmerische Bereich wurde aus dem BEV herausgenommen. Im BEV blieben so lediglich der Verwaltungsbereich für die einheitlichen Aufgaben, bisher von den Sondervermögen wahrgenommen, und die Verwaltung des Personals sowie der Verbindlichkeiten des Bundeseisenbahnvermögens (der Bund übernimmt 70 Mrd. DM Schulden von der Bahn) und der nicht bahnnotwendigen Grundstücke.

Der unternehmerische Bereich des BEV wurde zum 1.1.1994 in die Deutsche Bundesbahn AG (DBAG) umgewandelt. Die DBAG ist eine Holding, die drei Aktiengesellschaften beinhaltet: die PersonenverkehrsAG, die GüterverkehrsAG und die FahrwegsAG. Langfristig soll die Holding aufgelöst und sollen die AG als selbständige Unternehmen tätig werden. Anteilseigner der AG wird zunächst die öffentliche Hand bleiben. Was als Privatisierung verkauft wird, ist eine Umwandlung in eine privatwirtschaftliche Rechtsform. Im Falle einer wirklichen Privatisierung droht die Gefahr, daß der verkehrspolitische Einfluß der Politik geschwächt wird und der Bund sich durch die Bahnreform seiner Verantwortung für den Erhalt und Ausbau der Schieneninfrastruktur entledigt.

Der Schienenpersonennahverkehr wird 1997 regionalisiert. D.h. die Aufgaben- und Finanzverantwortung für diesen Verkehr wird den Ländern zugeordnet. Diese Zuordnung ermöglicht es den Ländern, die gesamte öffentliche Personennahverkehrsbedienung neu zu ordnen sowie Planung, Organisation

und Finanzierung für diese Verkehrsdienstleistungen vor Ort durch eine Hand durchzuführen. Um dies finanziell leisten zu können, erhalten die Länder zunächst jährlich aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 6,3 Mrd. DM und aus der Mineralölsteuer 8,7 Mrd. DM. Bis zum Jahr 2000 soll der Gesamtzuschuß auf 17 Mrd. DM steigen. Dieser Zuschuß ist entscheidend, da die Bahnen im Nahverkehrsbereich bisher sowohl in Ballungsräumen als auch in der Fläche hohe Verluste eingefahren haben. Der Bundeszuschuß für den Nahverkehr hatte in der Vergangenheit nicht zur Deckung der gesamten Kosten dieses Verkehrs ausgereicht. Dies führte zu einer steigenden Verschuldung der Bundesbahn und einer mangelhaften Angebotsqualität des Nahverkehrs der Schiene. Dabei ist allerdings auf eine Besonderheit bei der Kostenrechnung hinzuweisen: Dem bislang schwer zu durchschauenden Rechnungswesen der Bundesbahn fehlt eine erforderliche Kostenstellenrechnung. Infrastruktur- und Betriebskosten unterschiedlichster Herkunft werden ohne Rücksicht auf den Grund ihrer Entstehung addiert und den Zügen in Abhängigkeit von deren Verweildauer auf den Gleisabschnitten angelastet. Dies führt z.B. dazu, daß den langsamen Nahverkehrszügen hohe, den schnellfahrenden Zügen hingegen nur geringe Kosten zugerechnet werden, obwohl Kosten zu großen Teilen erst durch die für den Hochgeschwindigkeitsbetrieb erforderlichen Ausbaumaßnahmen entstanden sind.

Trotz der steigenden Zuschüsse für den Schienenpersonennahverkehr sind aufgrund der desolaten Finanzsituation der Kommunen und Länder auf überalterten Strecken Streckenstilllegungen zu befürchten. Für Stilllegungen wurde ein im Allgemeinen Eisenbahngesetz geregeltes formelles Stilllegungsverfahren beschlossen. Danach erhalten die Länder und Gemeinden die Möglichkeit, Strecken von der DBAG selber zu übernehmen oder Verträge über die Aufrechterhaltung von Einzelstrecken und die hierfür abzugeltenden Kosten abzuschließen. Streckenstilllegungen sind also nur durch Finanzausschüsse der

Länder und Gemeinden zu vermeiden. Besonderes Augenmerk ist auf die bis 1997 zu schaffenden Nahverkehrsgesetze zu richten, da durch politische Einflußnahme die Situation im Nahverkehr dort positiv gestaltet werden könnte.

Unbedingt abzulehnen ist der Bau der Transrapid-Strecke Hamburg-Berlin. Erstens wären in Hamburg und Berlin städtebauliche Probleme zu überwinden, die mit vernünftigem Mitteleinsatz nicht lösbar sind. Zweitens könnte mit nur einem Drittel der Investitionskosten (die sich nach derzeitigen Schätzungen auf ca. 12 Mrd. DM Investitions- und Finanzierungskosten belaufen) die Verbindung als ICE-Strecke ausgebaut werden. Noch viel preiswerter wäre der völlig ausreichende Ausbau der Strecke Hamburg-Berlin für das IC-Tempo 200km/h. Die eingesparten Mittel stünden dann für die Finanzierung der Modernisierung weiterer Haupt- und Nebenstrecken zur Verfügung. Drittens ist das derzeit vom Transrapid-Konsortium vorgelegte Finanzierungskonzept unseriös und wälzt alle Risiken auf den Staat ab, der demnach vor einem neuen Milliardenloch stehen wird, denn die Fahrgastzahlen werden mit 15 Mio. p.a. astronomisch hoch angesetzt (derzeitiges Volumen ca. 3,5 Mio.). Die Konkurrenz zum Flugzeug könnte mit dem von uns für sinnvoll gehaltenen Verbot von Inlandsflügen unter 500 km entfallen.

Schließlich ist es sehr unwahrscheinlich, daß der Transrapid zu einem Exportschlager wird, auch mit dieser Referenzstrecke nicht, denn technologisch ist er ein »Altprojekt« aus den siebziger Jahren, sozusagen der »Schnelle Brüder der Verkehrstechnologie«, verbraucht enorm viel Energie und ist darüber hinaus extrem laut.

8.2 Instrumente eines ökologischen Umbaus

Mit technischer Optimierung gegen den Verkehrsinfarkt?

Technische Optimierungen im Verkehrssystem, entweder durch infrastrukturelle Maßnahmen wie Verkehrsleitsysteme oder fahrzeugtechnische Verbesserungen, genießen momentan unter den Maßnahmen zum Umbau des Verkehrssektors wohl die höchste Akzeptanz. Verkehrsleitsysteme sollen durch die Nutzung aktueller Verkehrsdaten, die über Leitbarken oder auch Satelliten an Bordcomputer in den Fahrzeugen übertragen werden, die Fahrtrouten optimieren und den Parkplatzsuchverkehr verringern. Sensorsysteme in den Fahrzeugen sollen plötzliche Brems- und Beschleunigungsvorgänge verhindern und so zu einer Verringerung der Schadstoffemissionen beitragen. Der ökologische Nutzen dieser Konzepte ist aber mehr als zweifelhaft. Zu erwarten ist vor allem, daß die Verbesserungen bezüglich Effizienz und Komfort des Straßenverkehrs neuen Verkehr nach sich ziehen. Durch den neu entstehenden Verkehr würden die erzielten Einsparungen aber konterkariert oder sogar überkompensiert.

Auch fahrzeugtechnische Verbesserungen (besserer Wirkungsgrad der Motoren, Gewichtseinsparungen etc.) bringen nur geringe Reduzierungen der Emissionen, wenn die Verkehrsleistungen wie bisher zunehmen. Wird berücksichtigt, daß viele technische Neuerungen erst in einigen Jahren anwendungsreif sind, so ergibt sich ein hypothetisches CO₂-Einsparungspotential von 35 vH bis zum Jahre 2005. Bei einem Wachstum der Pkw-Verkehrsleistungen um 25 vH, der Lkw-Verkehrsleistungen um 30 vH und des Busverkehrs um 50 vH reduziert sich das Einsparpotential nach einer Untersuchung des Wissenschaftlichen Beirates beim BMV aber schon auf 17 vH. Durch fahrzeugtechnische Verbesserungen und Verkehrsleitsysteme läßt sich das von der Bundesregierung selbst gesetzte Ziel einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um 25 vH also nicht erreichen.

Angesichts der Tatsache, daß eine Umorientierung hin zu sparsamen und emissionsarmen Fahrzeugen sowohl bei den Automobilkonzernen als auch bei den FahrzeughalterInnen erst schleppend in Gang kommt, zeigt sich, daß technische Optimierungen nur eine flankierende Rolle beim Umbau des Verkehrssektors spielen können. Trotzdem sollten durch die Einführung von Auflagen und Grenzwerten Anreize zur Umorientierung geschaffen werden. Hier sind vor allem die Festlegung von Höchstgrenzen für die Schadstoffemission und eine Änderung des Benzinbleigesetzes zur Begrenzung des Bleigehaltes zu nennen. Bei Grenzwertregelungen sind sukzessive Absenkungen festzulegen, so daß ein Anreiz zu Investitions- und Forschungstätigkeit besteht.

Aufgrund der unsicheren Wirksamkeit technologischer Verbesserungen muß eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik sowohl auf eine generelle Verringerung des Verkehrsaufkommens als auch auf eine Veränderung der Aufteilung der Verkehrsleistungen auf die einzelnen Verkehrsträger abzielen.

Ausbau von Bahn und ÖPNV

Ein ausreichendes Angebot im ÖPNV trägt zur Reduktion des MIV bei, wenn es gleichzeitig zu spürbaren Benzinpreiserhöhungen kommt. Darüber hinaus ist der Ausbau des öffentlichen Verkehrs auch sozialpolitisch geboten. Profitieren würden davon gerade diejenigen Bevölkerungsschichten, die aus persönlichen und/oder finanziellen Gründen kein Auto besitzen. Beim Mobilitätsverhalten zeichnen sich deutliche geschlechtsspezifische Unterschiede ab: So besitzen erheblich weniger Frauen als Männer einen Führerschein und einen Pkw. Dagegen besaßen nach einer Haushaltsumfrage in Berlin deutlich mehr Frauen als Männer eine Zeitkarte für den ÖPNV.

Der Ausbau von Alternativsystemen umfaßt nicht nur den ÖPNV und die Bahn, sondern bezieht sich auch auf die Ausweitung des Rad- und Fußwegenetzes. Attraktivitätssteigerung

gen können hier gerade den hohen Anteil der Kurzstrecken im MIV reduzieren.

Im ÖPNV ist in den Städten vor allem eine Reduktion der Taktzeiten, eine Optimierung der Anschlußmöglichkeiten und eine Verringerung der Fahrzeiten durch Ampelvorrangschaltungen anzustreben. Außerdem muß einer weiteren Ausdünnung der Beförderungsangebote in ländlichen Gebieten entgegengewirkt werden. Dort konzentriert sich die Nachfrage häufig auf wenige Spitzenzeiten am Tag. Auch wenn der Einsatz von Omnibussen außerhalb dieser Zeiten nur noch auf wenigen Hauptrouten sinnvoll erscheint, sind Ergänzungsverkehre und Anschlußmöglichkeiten mit Kleinbussen einzurichten. Eine verstärkte Bedarfsorientierung kann die Attraktivität wesentlich erhöhen. So kann z.B. zu festgelegten Zeiten eine Fahrtmöglichkeit bei telefonischer Anmeldung geboten werden. Speziell in ländlichen Gebieten ist aber ein vollständiger Verzicht auf das Auto nur langfristig zu erzielen. Solange davon auszugehen ist, daß der ÖPNV nur ergänzend zum eigenen Fahrzeug eingesetzt wird, muß berücksichtigt werden, daß der hohe Fixkostenanteil der Fahrzeughaltung von den meisten BesitzerInnen als »sunk costs« betrachtet wird. Somit gehen in den Kostenvergleich mit dem ÖPNV nur noch die Kraftstoffpreise ein. In den letzten Jahren sind aber die Preise für öffentliche Verkehrsmittel erheblich stärker gestiegen als die Kraftstoffpreise. Dieser Kostenvorteil des Autoverkehrs ist zwar bei Berücksichtigung aller Kosten nur wahrnehmungsbedingt (die monatlichen Ausgaben eines 4-Personen-Haushaltes mit mittlerem Einkommen für Fahrzeuganschaffung und -unterhaltung betrugen 1990 fast 500 DM), trotzdem hat er wesentlichen Einfluß auf die Verkehrsmittelwahl. Deshalb sind im ÖPNV kundenfreundlichere Tarifsysteme einzuführen. Voranzutreiben ist vor allem die Einführung von preisgünstigen (30 – 50 DM) und übertragbaren Umwelttickets.

Die Bahn stellt besonders im Fernverkehr eine Alternative zum Straßenverkehr dar. Damit überhaupt eine Verlagerung von Verkehrsleistungen auf die Bahn erfolgen kann, sind Kapa-

zitätsausweitungen und Angebotsverbesserungen nötig, die auf einer grundsätzlichen Umorientierung basieren. Im Personenverkehr ist die Reisegeschwindigkeit längst nicht der entscheidende Wettbewerbsfaktor, zu dem sie heute stilisiert wird. Zu nennenswerten Zeiteinsparungen kommt es erst auf sehr langen Strecken. Um die ökologisch bedenklichen Kurzflüge im Geschäftsverkehr zu reduzieren, ist das bereits im MEMORANDUM '92 geforderte Verbot für Inlandsflüge unter 500 km allemal sinnvoller. Dagegen drängen Hochgeschwindigkeitszüge, wenn sie nicht auf teuren eigenen Schienenwegen fahren, langsamere Regionalzüge aus den Gleisen, da die noch zur Verfügung stehenden Zeitintervalle für diese zu kurz sind. Deshalb wird die Zeitersparnis durch längere Wartezeiten bei Anschlußzügen häufig überkompensiert. Außerdem reduzieren sich so die mit der Bahn noch gut zu erreichenden Reiseziele zunehmend auf wenige Oberzentren. Aus dem gleichen Grund treten auch Kapazitätsengpässe bei Güterzügen auf. Anzustreben sind geringere Fahrgeschwindigkeiten bei einer Halbierung der Abfahrtsakte. Neben einer Ausweitung des Zugwagen- und Waggonbestandes ist technisch und organisatorisch eine Ausrichtung auf das gesamte europäische Netz nötig. Sonst sind im zunehmenden grenzüberschreitenden Güterverkehr keine Verlagerungspotentiale zu realisieren. Da im kombinierten Verkehr in den frühen Morgen- und Abendstunden Engpässe auftreten, sollten über Preisdifferenzierungen Anreize zur frühzeitigen Anlieferung gegeben werden. Außerdem sind umfangreiche Investitionen in Umschlagterminals nötig.

Für den Ausbau von Bahnen, ÖPNV sowie des Fuß- und Radwegeneretzes sollten die Einnahmen aus den weiter unten vorgeschlagenen Abgaben eingesetzt werden. Da diese teilweise erst sukzessiv angehoben würden, besteht besonders in der Anfangsphase für den Ausbau von Bahn und ÖPNV wahrscheinlich ein erheblicher Vorschußbedarf. Deshalb muß bei den Infrastrukturinvestitionen eine Umschichtung zu Lasten der Straßenbauprojekte und des Ausbaus der Binnenschifffahrts-

kanäle erfolgen. Außerdem ist eine Umorientierung bei der Forschungsförderung nötig. Die in den Schlagzeilen zu findende Argumentation »Mineralölsteuererhöhung zur Bahnfinanzierung« ist allerdings durch eine einseitige Sicht geprägt. Denn das Defizit der Bahn wird auch durch das Preisgefälle zwischen Bahn- und Straßenverkehr verursacht. Diese Preisstruktur ist aber aufgrund der externen Kosten des Automobilitismus und der Subventionen, die der Straßenverkehr durch die staatliche Finanzierung des Straßennetzes bekommt, völlig verzerrt zu Lasten der Bahn.

Die Verbesserung der Alternativsysteme ist eine unabdingbare Voraussetzung, um bei preispolitischen Instrumenten die Lenkungswirkung und die soziale Verträglichkeit sicherzustellen.

Instrumente zur Erhöhung des Transportwiderstandes

Das meistdiskutierte Instrument, um eine Veränderung des Modalsplit und ein geringeres Verkehrsaufkommen zu erreichen, ist momentan eine *Mineralölsteuererhöhung* – eventuell verbunden mit einer Abschaffung der Kfz-Steuer.

Das häufig angeführte Argument »Wer viel fährt, soll auch viel zahlen« ist aber zumindest teilweise irreführend. Wie die Probleme beim Recycling alter Fahrzeuge und beim Flächenverbrauch des Straßenverkehrs zeigen, läßt sich die ökologische Unverträglichkeit des Straßenverkehrs nicht auf die Emissionen reduzieren, die beim Fahren anfallen. Eine alternative Verkehrspolitik darf nicht nur die Fahrleistung berücksichtigen, sondern muß bereits bei der Fahrzeughaltung anknüpfen. Insofern ist die Kfz-Steuer beizubehalten. Die Bemessungsgrundlage ist dabei zu modifizieren. Ausgehend von einem Sockelbetrag, der für die Fahrzeughaltung erhoben wird, sollten sich die darüber hinausgehenden Steuerbeträge an den Schadstoffemissionen orientieren.

Als Maßgröße für Steuererhöhungen werden häufig die vom Straßenverkehr verursachten externen Kosten angeführt (Lärm-

und Schadstoffbelastungen in Wohngebieten, durch die Haftpflichtversicherungsbeiträge ungedeckte Kosten für die Behandlung von Unfallopfern, Instandhaltungskosten etc.). Für neoklassisch geprägte Wirtschaftspolitiker mag dieses Argument von Bedeutung sein, um die Vereinbarung von Steuererhöhungen mit der postulierten Marktkonformität der verkehrspolitischen Maßnahmen zu legitimieren, – für eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik müssen die schwer quantifizierbaren externen Kosten keine Richtgröße sein. Ziel ist die Reduzierung der ökologischen Belastungen auf ein verträgliches Niveau. Dieses ist aber ökologisch zu bestimmen und kann sich nicht an der Internalisierung von externen Kosten orientieren. Ein weiteres Problem von Preiserhöhungen über Abgabensteigerungen liegt in der fehlenden Elastizität der Nachfrage. Um nennenswerte Reduzierungen der Fahrleistung zu erreichen, sind erhebliche Preiserhöhungen nötig.

Wir erneuern die Forderung aus dem MEMORANDUM '92 nach einer Mineralölsteuererhöhung um 50 Pf./l. Diese Erhöhung sollte über einen Zeitraum von zehn Jahren jährlich wiederholt werden. Eine einzelne Preiserhöhung wäre entweder, wenn sie hoch ausfällt, sozial und wirtschaftlich unverträglich, oder kaum wirksam, wenn sie, um die Verträglichkeit sicherzustellen, geringer ausfiele. Durch die zeitliche Staffelung der Erhöhung haben sowohl die Automobilindustrie als auch private Haushalte die Möglichkeit, sich auf die veränderten und kalkulierbaren Rahmenbedingungen einzustellen.

Die Anhebung der Kilometerpauschale im Einkommenssteuergesetz auf 75 Pf. ist aus ökologischer Sicht abzulehnen. Bereits bei der vorherigen Höhe von 65 Pf. sind fast die gesamten Kosten pro Autokilometer steuerlich absetzungsfähig. Dadurch werden Anreize zum Umsteigen auf den ÖPNV oder die Bahn konterkariert. Einzuführen ist vielmehr eine verkehrsmittelunabhängige *Entfernungspauschale*, die sich an der kürzesten Verbindung zur Arbeitsstätte orientiert. Bei einer Höhe von 40 Pf. würden die Kosten des Autos nicht mehr voll subventio-

niert, und ein Umstieg auf das Fahrrad oder den ÖPNV würde dann zu merklichen Einkommensvorteilen führen.

Ergänzt werden sollte eine Mineralölsteuererhöhung durch mehrere andere Abgaben, die an den Fahrtzwecken ansetzen. Hier wäre erstens eine *Transportsteuer* auf Güter einzuführen, die zwar in den meisten Regionen produziert werden, aber trotzdem aufgrund geringer Preisdifferenzen über weite Strecken transportiert werden, bis sie höhere Fertigungsstufen oder den Einzelhandel erreichen. Ein erheblicher Teil der Güterströme zur Kombination von Produktionsfaktoren findet nicht aufgrund von eingeschränkter Ressourcenverfügbarkeit statt, sondern dient der Ausnutzung komparativer Kostenvorteile.

Eine *Pendlerabgabe* sollte von Unternehmen erhoben werden, deren Beschäftigte überwiegend mit dem Auto zur Arbeit kommen. Von dieser Abgabe sollten diejenigen Firmen befreit werden, die ihren Beschäftigten Tickets für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellen. Dies würde eine Umorientierung der heutigen Unternehmenspolitik motivieren, die immer noch auf die Bereitstellung ausreichender Parkmöglichkeiten ausgerichtet ist.

Ergänzend sollten *Nutzungsgebühren* für bestimmte Straßen zur räumlichen und zeitlichen Entzerrung der Verkehrsströme eingesetzt werden. Hier wird von der Bundesregierung die Einführung von Autobahngebühren (Road-pricing) für den Zeitraum 1996/97 propagiert. Ohne flankierende andere verkehrspolitische Maßnahmen ist allerdings eine Verlagerung des Personen- und Güterverkehrs auf die Bahn weit weniger wahrscheinlich als das Ausweichen des Pkw- und Lkw-Verkehrs auf die Bundes- und Landstraßen. Die beabsichtigte Einführung von Nutzungsgebühren auf Autobahnen ist deshalb vor allem als Vorstufe zur geplanten Privatisierung des Autobahnnetzes zu sehen. Sie sollen zukünftigen privaten Betreibern die Finanzierung des Baus und Unterhalts ermöglichen.

Wir fordern statt dessen die Einführung von *Innenstadtzufahrtsabgaben*. Wer zu bestimmten Zeiten mit Pkw oder Lkw in

ausgewiesene Innenstadtbereiche einfahren will, darf dies nur mit einer vorher zu erwerbenden Zufahrtsberechtigung. Es sollten Tages-, Wochen- und Jahreszufahrtsberechtigungen ausgegeben werden. Ihre Höhe sollte sich an den Preisen des ÖPNV orientieren. Möglich wäre auch, daß ErwerberInnen der Zufahrtserlaubnis ein entsprechendes ÖPNV-Ticket ausgehändigt bekommen. Da ein Ausbau des ÖPNV im ländlichen Raum kurzfristig kaum zu realisieren ist, muß die Einführung der Innenstadtzufahrtsabgabe durch den Ausbau von Park-and-Ride-Stationen in den Randbezirken flankiert werden. Die »Verödung« der Einkaufszonen ist als Argument gegen die Einführung von Zufahrtsbeschränkungen zwar beliebt, allerdings nicht stichhaltig. Die Mehrheit der EinkaufspendlerInnen besucht mehrere Geschäfte, wobei das Auto einmal geparkt wird und die restlichen Wege dann zu Fuß erledigt werden. Diesen Wegen wird sogar ein Eigenwert zugeschrieben (der berühmte »Einkaufsbummel«). Ihre Attraktivität steigt aber mit der Zurückdrängung des Autoverkehrs.

Die Pendler- und Innenstadtzufahrtsabgabe lassen sich auf Länderebene verwirklichen. Durch Ländergesetze könnten die Kommunen zur Erhebung in Ballungsgebieten ermächtigt werden. Das Aufkommen sollte den Kommunen zufließen und die Verwendung für den Ausbau des ÖPNV durch eine Zweckbindung festgelegt werden.

Eine weitere Verteuerung der Fahrzeughaltung läßt sich über eine *Parkplatzabgabe* erzielen, die für Fahrzeuge erhoben wird, die im öffentlichen Straßenraum abgestellt werden.

Verteilungswirkungen von Abgaben- und Preiserhöhungen

Eine Verkehrspolitik, die Verhaltensänderungen nur über Preiserhöhungen erreichen will, kann unerwünschte soziale Folgen haben. Haushalte mit niedrigen Einkommen würden überdurchschnittlich belastet, während Besserverdienende sich den »Luxus« des Autofahrens durchaus leisten könnten. Besonders

bei der Mineralölsteuer sind, da sie als Verbrauchssteuer erhoben wird, keine sozialpolitisch begründeten persönlichen Steuerbefreiungen möglich. Eine generelle Ablehnung von Abgabenerhöhungen läßt sich daraus aber nicht begründen.

Die *Benzinpreise* sind zwischen 1955 und 1990 zwar nominal gestiegen, allerdings unterproportional zur sonstigen Preisentwicklung. So beträgt die jahresdurchschnittliche Steigerungsrate der Benzinpreise für den genannten Zeitraum 1,7 vH, während der Preisindex der Lebenshaltung eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes von 1955 bis 1990 im Jahresdurchschnitt um 3,1 vH gestiegen ist. Die Spritpreise sind also real gesunken. Hätten sie sich seit 1955 entsprechend den Lebenshaltungskosten eines 4-Personen-Arbeitnehmerhaushaltes entwickelt, hätte der Liter Benzin 1990 bereits 2,20 DM und der Liter Diesel 1,60 DM kosten müssen. Die vorgeschlagene sukzessive Mineralölsteuererhöhung würde also erst in einigen Jahren zu einer überdurchschnittlichen Verteuerung führen.

Außerdem ist bei den Pkw-Neuzulassungen ein anhaltender Trend zu den Hubraumklassen ab 1500 cm³ festzustellen. Der Anteil der Wagen mit weniger als 1500 cm³ Hubraum am gesamten Pkw-Bestand ist kontinuierlich gesunken. Bei einem durchschnittlichen Neupreis von ca. 30.000 DM könnte alleine bei den Anschaffungskosten ein Teil der Steuererhöhung wieder kompensiert werden.

Bei der Innenstadtzufahrtsberechtigung ist es ohne weiteres möglich, bestimmte Personengruppen, die aus persönlichen oder sachlichen Gründen (Körperbehinderung, Arztfahrten, Möbeltransport bei Wohnungswechsel etc.) auf die Zufahrt mit dem Auto angewiesen sind, von den Gebühren zu befreien. Auch AnliegerInnen, die sich zwar permanent im gebührenpflichtigen Bereich aufhalten, ihr Fahrzeug dabei aber nicht dauernd nutzen, könnte eine Ermäßigung gewährt werden.

Grundsätzlich bleibt allerdings das Dilemma bestehen, daß eine Verkehrspolitik, die durch Preis- und Abgabenerhöhungen eine Eindämmung des Straßenverkehrs und eine Umorientie-

rung hin zu Bahnen und ÖPNV anstrebt, speziell im Personenverkehr die BezieherInnen niedriger Einkommen härter trifft. Damit aber überhaupt eine Lenkungswirkung der Abgaben eintritt, ist es nötig, daß diese »weh tun«. Die sukzessive Erhöhung ist eine Möglichkeit, speziell in der Anfangsphase einer alternativen Verkehrspolitik die sozialen Folgen etwas aufzufangen. Die zu erwartenden Verlagerungseffekte fallen dann aber auch gering aus. Um möglichst bald zu Verbesserungen im Verkehrssektor zu kommen, ist es nötig, durch Auflagen bestimmte Verhaltensänderungen sofort zu erreichen. Auflagen treffen alle Einkommensgruppen gleich. Daß hierzu umfassende Tempolimits (30/60/100) und zeitlich sowie räumlich differenzierte Fahrverbote für Lkw gehören, dürfte wohl inzwischen selbstverständlich sein. Des weiteren ist eine Verknappung des Parkraums in den Innenstädten anzustreben. Sozial und verkehrspolitisch geboten ist im Güterverkehr außerdem eine Verschärfung und verbesserte Überwachung der Sozialvorschriften für Fahrer.

Es ist aber überhaupt falsch, die Verteuerung des Straßenverkehrs so zu interpretieren, als ob nur noch Besserverdienende ihre Bedürfnisse nach Mobilität befriedigen könnten. Gleiche Chancen bei der Befriedigung von Mobilitätsansprüchen heißt nicht automatisch gleiche Chancen beim Zugang zum Autoverkehr. Sichergestellt werden sollten vielmehr auch alternative Fortbewegungsmöglichkeiten. Daß sich Mobilitätswünsche heute überwiegend durch den motorisierten Individualverkehr realisieren, ist unter anderem auch eine Folge mangelnder Alternativen. Deshalb muß parallel zu den Verteuerungen des Straßenverkehrs endlich der Ausbau des Bahn- und ÖPNV-Angebotes in Gang gesetzt werden. Nur wenn auch Alternativen zum Auto bereitstehen, läßt sich durch preispolitische Argumente eine Reduzierung des Straßenverkehrs erreichen. Ansonsten entwickeln die Abgaben keine Lenkungsfunction, sondern verkommen zu reinen »Strafsteuern«. Mehr Verteilungsgerechtigkeit muß deshalb in erster Linie durch die Veränderung der

Lohn- und Einkommensteuertarife sowie durch die Struktur und Höhe der sozialen Transferleistungen hergestellt werden.

Verkehrsreduzierung durch veränderte Siedlungs- und Produktionsstrukturen

Solange sich nichts Wesentliches an den Ursachen für das Wachstum der Verkehrsleistungen ändert, läßt sich über Verkehrsverlagerungen allein keine konsequent alternative Verkehrspolitik machen. Ansatzpunkte für eine Verkehrsvermeidung liegen einerseits in der Siedlungs- und Raumstruktur, andererseits in der Wirtschafts- und Produktionsstruktur. In der Raumordnungspolitik ist einer kleinräumigen Erschließung der Vorzug vor einer Verbesserung der Fernverbindungen zu geben. Innerregional ist eine dezentrale Konzentration einer dispersen Verteilung bzw. einer alleinigen Konzentration auf ein Regionalzentrum vorzuziehen. Die Sogwirkung der Zentren erfaßt dann ein geringeres Umland. Auf kommunaler Ebene ist einer weiteren Entmischung der Funktionen Wohnen, Arbeiten und Erholen entgegenzuwirken. Ein weiteres Ziel ist die Stadtinnenentwicklung. Priorität sollten die Schließung von Baulücken und die Neubesiedlung von Brachflächen bekommen. Dazu kommt eine gezielte Standortpolitik, die Industrieabwanderungen ins Umland verhindert, sowie eine Verbesserung des Wohnumfeldes durch Freizeit- und Grünflächen. Nötig ist aber auch die Abkehr von extremen Siedlungsformen wie den weitgestreuten Einfamilienhäusern und den Großwohnblöcken in den »Schlafstädten«. Die wichtigsten Hebel zur Umsetzung dieser Ziele sind aber wiederum die Erhöhung des Transportwiderstandes und die Veränderung der Kostenstrukturen.

Auch in der Wirtschafts- und Produktionsstruktur ist der Schließung regionaler Konsumenten-Produzenten-Kreisläufe Vorrang einzuräumen. Dies erfordert eine grundsätzliche Abkehr von der Konzentration auf wenige große Produktionsstätten. Problematisch ist eine Ausweitung der verkehrsinduzierenden »just-

in-time«-Produktion. Mit einem Abbau der Lagerhaltung werden die Bestellzyklen kürzer und die Bestellmengen unregelmäßiger, da sie sich nicht mehr am durchschnittlichen Verbrauch in längeren Perioden orientieren. Statt dessen müssen sie den kurzfristigen Produktionsschwankungen angepaßt werden. Da bei Lieferproblemen keine Reserven aus dem Lager genommen werden können, steigen die Anforderungen an die termingerechte Lieferung. Die Transportzeitbudgets pro Auftrag sinken also. Gleichzeitig nehmen Auftragsspitzen zu. Beides erzwingt andauernde Überkapazitäten im Speditionsgewerbe. Eine ökologische Umgestaltung des Verkehrssektors muß dagegen auf die Bündelung von Teilsendungen ausgerichtet sein, um die Auslastungen der Verkehrsträger zu erhöhen. So können verbesserte regionale Vernetzungsstrukturen dazu beitragen, daß eine Verringerung der Fertigungstiefe nicht per se Transport- und Verkehrssteigerungen zur Folge hat. Auch die Einbeziehung von Pendlerverkehren kann dazu führen, daß im Einzelfall die Dezentralisierung der Produktion zur Reduktion des Gesamtverkehrsaufkommens beiträgt. Neben einer besseren Vernetzung der Verkehrsträger sind bei geringer Fertigungstiefe zentrale Zwischenlager und die Berücksichtigung von Zeitpuffern in den Transportzeitbudgets nötig, um eine bessere Koordinierung und Bündelung zu ermöglichen.

Um die ökologischen Probleme des Transports stärker in die betriebliche Produktionsplanung einzubeziehen, sind Preissteigerungen wie durch die oben skizzierte Transportsteuer nötig. Bei der Standortbewilligung im Rahmen der Gewerbeplanung sollten die Firmen verpflichtet werden, Verkehrsmanagementpläne für die standortbezogenen Verkehrsmengen vorzulegen. Die Buchhaltungspflichten sollten um ein betriebliches Öko-Controlling für den Bereich Transport erweitert werden. Abzuändern sind aber auch Landesbauordnungen, die Betriebe zur Einrichtung von Parkflächen verpflichten. Sie sollten ersetzt werden durch Auflagen und Abgaben, die eine Beteiligung an der Finanzierung von Werkbussen festschreiben, die wiederum in das ÖPNV-Netz einzubinden sind.

8.3 Beschäftigungswirkungen

Ein ökologischer Umbau des Verkehrssektors bedeutet eine Abkehr von der derzeitigen Ausrichtung auf den motorisierten Individualverkehr und Straßengüterverkehr hin zu einer weitreichenden Verkehrsvermeidungsstrategie und zur Verlagerung des Verkehrsaufkommens auf ÖPNV und Bahnen. Damit verbunden ist eine Reduzierung der Nutzung von Automobilen, letztendlich auch ihres Bestandes. Dies hat weitreichende sektorale und regionale Beschäftigungswirkungen zur Folge. Unvermeidbar sind negative Beschäftigungseffekte bei der Automobilindustrie, ihren Zulieferbereichen, im Straßengüterverkehr und in jenen Bereichen, deren Arbeitsplätze im wesentlichen von der Nutzung des Kraftfahrzeuges abhängig sind (Tankwarte, Kfz-Reparaturbetriebe, Autohandel etc.). Dem stehen positive Effekte bei den Eisenbahnen, der Binnenschifffahrt, im ÖPNV und in den mit ihnen verbundenen Vorleistungsbetrieben gegenüber. Allerdings sind die jeweiligen Beschäftigungseffekte vor dem Hintergrund der bereits stattfindenden und abzusehenden zukünftigen Entwicklung der einzelnen Branchen zu sehen. Darüber hinaus ist die zeitliche Streckung der Beschäftigungsveränderungen zu berücksichtigen.

Die bisherige Beschäftigungsentwicklung im Verkehrssektor

Während die Zahl der Erwerbstätigen im Verkehrsbereich (der alten Bundesländer) im Vergleich zur Entwicklung aller Wirtschaftsbereiche langfristig überproportional gestiegen ist, sank der Anteil der bei der Deutschen Bundesbahn Beschäftigten relativ und absolut. Beschäftigte sie 1978 mit 363.000 Personen noch 38 vH der Erwerbstätigen im Verkehrsbereich, so waren es 1992 mit 243.000 nur noch 21 vH. Dies entspricht einem jährlichen Abbau von 9.000 Arbeitsplätzen und insgesamt einer Reduzierung um ein Drittel. Auch in den neuen Bundeslän-

dern wurden bei der Deutschen Reichsbahn von 1991 bis 1992 20.000 Arbeitsplätze abgebaut (-10 vH). Derzeit beschäftigt die Deutsche Bahn AG (Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn) insgesamt ca. 370.000 Leute. Auch in der Schifffahrt sind Beschäftigungsverluste zu verzeichnen. Im öffentlichen Straßenpersonenverkehr kam es zwar zu Beschäftigungszuwächsen, sie konnten den Bedeutungsverlust der als ökologisch am verträglichsten anzusehenden Verkehrsträger aber nicht verhindern. Die überproportionale Zunahme der Erwerbstätigen im Verkehrssektor verlief im wesentlichen zu Gunsten des ökologisch unverträglichen Flug- und Güterkraftverkehrs. Hier zeigt sich, daß die beschäftigungspolitischen Implikationen einer ökologischen Verkehrspolitik durch die bisherige Verkehrspolitik mitverschuldet sind. Ein Weiterführen der vorherrschenden automobilzentrierten Verkehrspolitik wird die Schere zwischen ökologischer Verträglichkeit und gesicherten Beschäftigungsverhältnissen weiter öffnen. So will die Deutsche Bahn AG gemäß der Losung »Mit weniger Personal mehr Leistung erbringen« ihre Beschäftigten mittelfristig noch einmal um 120.000 reduzieren. Der Personalabbau wird überwiegend mit den als betriebswirtschaftlich zu hoch erachteten Personalkosten (im Vergleich mit den Gesamtaufwendungen und Erträgen) begründet. In vielen Tätigkeitsfeldern hat er aber bereits zu Personalengpässen geführt. Besonders betroffen sind der Triebfahrzeug-, Rangier-, Zugbegleit- und örtliche Betriebsstellendienst. Durch den Wiederausbau der Bahn zu einer leistungsstarken Flächenbahn ließen sich nicht nur bestehende Arbeitsplätze sichern, sondern auch neue schaffen.

Die Bahnen und ihre Zulieferer

Neben den direkt bei den Eisenbahnen Beschäftigten bindet die DB über ihre Aufträge Arbeitsplätze. Wird das Auftragsvolumen der DB für 1990 mit der dort angegebenen Verteilung auf

die Wirtschaftszweige zugrundegelegt, so lassen sich mit Hilfe von Input-Output-Tabellen die erforderlichen Erhöhungen der Produktionswerte in den auftragnehmenden Branchen errechnen. Darüber hinaus können die dafür nötigen unmittelbaren Vorleistungen (d.h. die von den vorgelagerten Produktionsbereichen erbrachten) und die mittelbaren Vorleistungen (d.h. die von den vorgelagerten Produktionsbereichen dafür benötigten Vorleistungen) ermittelt werden. Mit Hilfe von Beschäftigungskoeffizienten lassen sich daraus die in der folgenden Tabelle zusammengefaßten primären Beschäftigungswirkungen ableiten. Für 1990 betrugen sie knapp 180.000 Personen. Durch die Aufträge werden in den auftragnehmenden Branchen Investitionen ausgelöst. Die damit verbundenen sekundären Beschäftigungseffekte erhöhen die Zahl der Beschäftigten um 32.000 auf circa 210.000 Personen.

*Tabelle 15: Die Bundesbahn und ihre Zulieferer
Schätzung für 1990*

Wirtschaftszweig	Auftragsvolumen		Veränderung des Produktionswertes ¹⁾ (in Mill.)	primäre Beschäftigungseffekte (Erwerbstätige)
	in Mill.	Anteil in vH		
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei			62	1.300
Energie, Wasser u. Bergbauerzeugnisse	1.290	12,2	2.075	6.300
verarbeitendes Gewerbe	3.480	32,9	7.321	40.500
• Stahl- u. Maschinenbau	1.110	10,5	1.642	8.200
• elektrotechnische u. feinmechanische Erzeugnisse	740	7,0	1.145	9.200
Bauleistungen	2.450	23,2	2.677	24.100
Dienstleistungen	3.340	31,6	7.054	105.600
insg.	10.560		19.189	177.800

¹⁾ Auftragsbedingte Güterproduktion und Vorleistungen, eigene Schätzung auf der Grundlage der Input-Output-Tabellen von 1987

Allein im Bereich des Schienenfahrzeugbaus arbeiteten 1993 ca. 76.000 Personen. Der Markt für Bahntechnik geht aber über die Fahrzeugproduktion hinaus und umfaßt z. B. auch Leit- und Sicherungssysteme. Während für den Markt für Schientechnik ein weiteres Wachstum vorausgesagt wird, befinden sich speziell die Waggonbauer in einer angespannten Situation. Die Fertigungskapazitäten gingen von 1986 bis 1991 um 30 vH zurück. Aber auch die bereits reduzierten Kapazitäten waren 1991 nur zu ca. 70 vH ausgelastet. Durch die deutsche Einheit wuchsen die Kapazitäten nochmals an, da allein die Produktionskapazitäten der Deutschen Waggonbau AG (DWA) mit Firmensitz in Berlin genauso hoch waren wie die aller westdeutschen Hersteller zusammen. Das Hauptproblem der Waggonbauer ist die schlechte Auftragslage. Aufgrund der abzusehenden Bahnreform stellte die Bahn Anschaffungen von Lokomotiven zurück, da sich mit der organisatorischen Trennung von Güterverkehrs- und Personenverkehrsbereich auch die jeweiligen Anforderungen an die eingesetzten Lokomotiven verändern werden. Auch der durch die bisherige Verkehrspolitik mitverursachte Anteilsverlust der Bahn am Güterverkehr schlug sich in einer Reduzierung des Wagenbestandes nieder. Hatte die DB 1980 noch 282.000 Güterwagen im Einsatz, so waren es 1992 nur noch 186.000. Im Nah- und Regionalverkehr dagegen besteht ein Wagenmangel. Allerdings werden auch hier Anschaffungen (etwa für die S-Bahn in Berlin) immer wieder aufgeschoben.

Ein Ausbau des Leistungsangebotes der Bahn setzt umfangreiche Neuerwerbungen im Fahrzeugpark voraus. Weite Teile des Fahrzeugparks genügen nicht mehr den Ansprüchen an Komfort und Zuverlässigkeit im Personenverkehr. Auch im Güterverkehr bereitet der geringe Modernitätsgrad Probleme, speziell beim Transport von Gefahrgut und empfindlichen Fertigprodukten.

Eine Ausbaustrategie für die Bahnen würde nicht nur Arbeitsplatzverluste bei den Waggonbauern verhindern, sondern

hätte eine strukturpolitische Bedeutung für die neuen Bundesländer. Der Werke der DWA in Halle-Ammendorf und in Dessau gehören zu den größten Arbeitgebern ihrer Regionen. Drei weitere Werke sind in Ostsachsen konzentriert. Die DWA produziert mit hoher Produktivität und hohem Qualitätsniveau. Ihre Produktion war immer überwiegend auf den Export (speziell in die GUS) ausgerichtet, da die Deutsche Reichsbahn ihren Fahrzeugbestand selber produzierte. Der Markt in den GUS-Staaten ist aber zusammengebrochen und nur noch in geringem Umfang mit Hilfe von Hermes-Bürgschaften abzuschließen. Daß die DWA auch auf dem heimischen Markt konkurrenzfähig ist, zeigt der Einsatz ihrer Doppelstockwagen im Regionalverkehr der DR oder im Raum Augsburg und München.

Die Automobilindustrie und ihre Zulieferer

Eines der größten Probleme einer alternativen Verkehrspolitik stellt das Beschäftigtenvolumen in der Automobilindustrie dar. Allein im engeren Bereich der Herstellung von Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeugteilen arbeiteten im August 1993 in den alten Bundesländern rund 670.000 Personen. Gegenüber 1990 sank die Zahl der Beschäftigten somit um ca. 96.000 (-13 vH). Auch über bezogene Vorleistungen bindet die Automobilindustrie Arbeitsplätze. Im Jahre 1990 betrug der Wert der produzierten Personen-, Kombinations-, Liefer- und Lastkraftwagen 130.025 Mill. DM. Mit Hilfe einer Input-Output-Tabelle läßt sich daraus die Zahl der durch die Produktion der Fahrzeuge und der dafür notwendigen Vorleistungen gebundenen Beschäftigten abschätzen. In den durch die Produktion gebundenen 1,3 Mill. Arbeitsplätzen sind die direkt im Automobilbau Beschäftigten (1990: ca. 770.000) enthalten, so daß für die Zulieferindustrie von weiteren 550.000 Beschäftigten auszugehen ist. Zusätzlich einzubeziehen sind die Arbeitsplätze im Automobilhandel und im Kfz-Reparaturgewerbe (zusammen ca. 350.000) sowie im

Tankstellengewerbe (ca. 9.500 bei den Tankstellen mit Absatz unter eigenem Namen sowie ca. 47.500 bei den Agenturtankstellen). Insgesamt sind 1990 durch Automobilbau, dafür benötigte Vorleistungen und an die Fahrzeugnutzung gebundene Dienstleistungen ca. 1,7 Mill. Personen beschäftigt worden. Dies entspricht ca. 6 vH aller Erwerbstätigen.

Für die Automobilproduktion und die Vorleistungserstellung sind Investitionen erforderlich. Werden die von den Wirtschaftszweigen getätigten Investitionen mit den Anteilen der Automobilzulieferung an der gesamten Produktion gewichtet, so erhöht sich die Zahl der durch die Automobilherstellung gebundenen Beschäftigten um ca. 300.000. Allerdings ist zu berücksichtigen, daß ein großer Anteil der Investitionsgüter importiert wird und die Zahl der im Inland gesicherten Arbeitsplätze erheblich geringer ist.

Trotz einer Verkehrspolitik, die lange dem Prinzip »Vorrang für die Straße« folgte, befindet sich die Automobilindustrie in einer Situation, in der neben der branchenkonjunkturellen Schwäche die strukturellen Schwächen der Branche deutlich hervortreten. Alle großen Konzerne haben im Jahr 1993 erhebliche Umsatzeinbußen sowie sinkende Gewinne (BMW, Mercedes, Opel) oder gar Verluste (Ford, Porsche, VW) zu verzeichnen. Die Folge ist ein erheblicher Abbau an Arbeitsplätzen. Die Zahl der Beschäftigten im Automobilbau ist im früheren Bundesgebiet in den letzten zwei Jahren um 13 vH gesunken. Betroffen waren davon speziell die Fahrzeughersteller. In den nächsten zwei Jahren wollen sie weitere 100.000 Stellen abbauen. Bezogen auf 1991 würden somit bis Mitte der neunziger Jahre 25 vH der Arbeitsplätze bei den Automobilherstellern verschwinden. Bei Mercedes fielen 1992 bspw. 15.000 Arbeitsplätze weg, 1993 waren es rund 10.000. Dieses Jahr sollen noch einmal 14.000 folgen. Die Adam Opel AG plant den Abbau von mindestens 11.000 Arbeitsplätzen bis 1996.

Die Einbrüche im Automobilabsatz sind einerseits auf die gesunkene Binnennachfrage und wegen der hohen Exportquote

Tabelle 16: An das Automobil gebundene direkte Arbeitsplätze 1987 bis 1993

Früheres Bundesgebiet	1987 ²⁾	1988 ²⁾	1989 ²⁾	1990 ²⁾	1991 ²⁾	1992 ³⁾	1993 ⁴⁾	1991-93
Fachlicher Betriebsteil ¹⁾								
H. v. Kraftwagen und Motoren	435.549	434.110	434.379	444.475	449.819	432.410	380.637	- 15,4 vH
H. v. Teilen für Kraftwagen und Motoren	265.856	267.427	276.542	279.885	278.066	270.759	241.682	- 13 vH
H. v. Karos., Aufbauten, Anhängern f. Kraftwagen	37.786	39.758	42.481	47.172	50.868	55.897	52.783	+ 3,8 vH
Automobilbau insg.	739.191	741.295	753.402	771.532	778.753	759.066	675.102	- 13,3 vH
Rep. von Kraftfahrzeugen, Fahrrädern, Lackierung	73.380	73.551	77.965	75.678	75.700	77.357	76.224	+ 0,7 vH
Groß- u. Einzelhandel mit Kraftfahrzeugen	216.408	217.673	217.567	218.192	/	/	/	/
Groß- und Einzelhandel mit Kfz.-Teilen	52.191	56.254	51.615	52.236	/	/	/	/
Beschäftigte im Straßenfahrzeugbau in den alten und neuen Bundesländern insgesamt ⁵⁾								
ABL					868.679	849.763	783.899	- 9,7 vH
NBL					72.670	36.889	35.879	- 50,6 vH
insg.					941.349	886.652	799.635	- 15 vH

1) Betriebsteile von Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten

2) Beschäftigte im Jahresdurchschnitt

3) Beschäftigte im Dezember

4) Beschäftigte im August

5) incl. Kraft- und Fahrräder, sonstige Straßenfahrzeuge

Quellen: Statistisches Bundesamt FS. 4 R. 4.1.1, FS. 6 R. 1.2 u. 3.2, VDA (Hrsg.): Tatsachen und Zahlen aus der Kraftverkehrswirtschaft

Tabelle 17: Primäre Beschäftigungseffekte der westdeutschen Automobilproduktion (1990)

Wirtschaftszweig	Veränderung des Produktionswertes ¹⁾ (in Mill.)	Beschäftigungseffekte (Erwerbstätige)
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	320	6.050
Energie, Wasser u. Bergbauerzeugnisse	5.760	18.540
verarbeitendes Gewerbe	207.330	996.050
• Stahl-, Maschinen- u. Fahrzeugbau	157.600	715.619
• elektrotechnische u. feinmechanische Erzeugnisse	9.980	73.560
• Eisen u. Stahl, NE-Metalle	20.040	103.100
Bauleistungen	1.290	11.040
Dienstleistungen	40.990	299.300
insg.	255.690	1.330.980

1) Auftragsbedingte Güterproduktion und Vorleistungen
Eigene Berechnungen auf Basis der Input-Output-Tabellen 1987

der deutschen Hersteller auf schrumpfende Hauptabsatzmärkte zurückzuführen, andererseits nehmen der brancheninterne internationale Wettbewerb und der Aufbau von Überkapazitäten ständig zu.

In den Jahren 1991 und 1992 sorgte besonders die Nachfrage aus den neuen Bundesländern für Produktionszahlen von über 5 Mill. Einheiten. In der Folge näherte sich die Pkw-Dichte in den neuen Bundesländern (jetzt 430 Pkw je 1000 Einwohner) der in den alten Bundesländern (500 Pkw je 1000 Einwohner) an. Dieser Boom im Inlandsgeschäft überdeckte für die deutsche Automobilindustrie vorübergehend die rezessiven Tendenzen der Weltautomobilkonjunktur.

Im amerikanischen und im westeuropäischen Markt sind aufgrund der erreichten hohen Pkw-Dichte kaum noch Zuwächse zu erzielen. Der internationale Wettbewerb ist dabei gekennzeichnet durch das Vordringen der japanischen Automobilhersteller. Auf

die Bemühungen der EG und Amerikas, dem Import zuerst durch hohe Zölle und dann zunehmend durch Importquoten entgegenzuwirken, reagierten die japanischen Produzenten mit dem Aufbau eigener Fertigungsstätten (Transplants) zuerst in den USA und seit Ende der achtziger Jahre auch in Europa. Die durch die Investitionen aufgebauten Überkapazitäten sind also auch eine Reaktion auf restriktive Einfuhrbestimmungen.

Die in Europa geplanten Transplant-Kapazitäten der japanischen Automobilkonzerne werden auf 1,25 Mill. Jahreseinheiten geschätzt. Die IG Metall rechnet auf dem westeuropäischen Markt bis 1997 mit einem Anstieg der gesamten Produktionskapazitäten auf 17-18 Mill. Einheiten. Dem steht eine geschätzte Nachfrage von lediglich 14-15. Mill. Einheiten gegenüber. Weltweit werden die Überkapazitäten auf 8-9 Mill. Stück geschätzt.

Auf den Verdrängungswettbewerb aufgrund zunehmender Marktsättigung und weltweiter Überkapazitäten wollen die deutschen Hersteller einerseits mit neuen Organisationsstrukturen und andererseits mit einer Internationalisierung der Produktion und des Beschaffungswesens reagieren. Organisatorisch ist ein Ausbau der »Lean-Production« angestrebt. Das bedeutet eine weitere Verringerung der Fertigungstiefe bei den Automobilherstellern und eine Straffung des Verwaltungs- und Organisationsbereiches.

Durch die Neuorganisation des Verwaltungs- und Organisationsbereiches sollen erhebliche Produktivitätssteigerungen erreicht werden. Die französischen Automobilkonzerne Peugeot und Citroën steigerten so ihre Produktion bis Anfang der neunziger Jahre um 40.000 Einheiten, reduzierten ihr Personal aber um 50.000 Beschäftigte. Die Fertigungstiefe bei den Automobilherstellern, d.h. der Anteil der Eigenfertigung an der gesamten Wertschöpfungskette, sank in den achtziger Jahren bereits um 6 vH auf ca. 40 vH. Jetzt soll er weiter reduziert werden auf 30 vH. Damit verbunden ist eine Spaltung der Arbeitsbedingungen, da die Lohnhöhe und die Sozialleistungen in den Zulieferbetrieben geringer sind. Verbunden mit dem Lean-Pro-

duction-Konzept ist außerdem eine Verringerung der Anzahl der Zulieferbetriebe. Bei Opel soll sie in den achtziger Jahren um 20 vH gesunken sein, Mercedes will die Anzahl von 1800 auf 400-500 reduzieren.

Auch die Internationalisierung der Produktion und des Beschaffungswesens gewinnt an Bedeutung. Mit dem inzwischen in das Standardrepertoire der Industrie übergegangenen Lamento über die zu hohen Lohnkosten in Deutschland und der angestrebten Marktnähe begründen Automobilunternehmen die Verlagerung von Teilen der Produktion ins Ausland. Ca. 25 vH der Automobile mit deutschem Firmenzeichen werden bereits im Ausland produziert. Wo angedrohte Produktionsauslagerungen verhindert wurden, war das mit Einbußen für die Beschäftigten verbunden. So wurde, um die Fertigung der neuen Mini-Klasse von Mercedes in Rastatt zu sichern, ein Prozentpunkt der tarifvertraglichen Lohnerhöhung mit den übertariflichen Zulagen verrechnet. Bei der Adam Opel AG werden Tarifierhöhungen bis Ende 1997 zu einem Drittel mit den übertariflichen Zulagen verrechnet, die Auszahlung des Weihnachtsgeldes wird von 1995 bis 1998 an den Krankenstand gekoppelt, der Zuschuß zum Kurzarbeitergeld für die ersten drei Tage wird ausgesetzt, und bisher arbeitsfreie Tage werden mit Urlaubstagen ausgeglichen.

Ein zweiter Schritt ist die Internationalisierung des Beschaffungswesens. Die Autoteilimporte betragen derzeit ca. 27 vH. Eine Ausweitung wird angestrebt. Gerade unter Berücksichtigung der geschilderten Bemühungen, die Zahl der Zulieferer insgesamt weiter zu verringern, geraten die Zulieferer unter internationalen Konkurrenzdruck und den Zwang, zunehmend Teile zu importieren oder ihre Produktion zu verlagern.

Beschäftigungswirkungen einer ökologischen Verkehrspolitik

Vor diesem Hintergrund sind auch die Auswirkungen einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik zu beurteilen.

Selbst wenn es zu einem ökologisch nicht wünschenswerten und aufgrund der Marktentwicklung auch unwahrscheinlichen Anstieg der Nachfrage nach Automobilen kommen sollte, besteht nur eine geringe Chance, wieder neue Arbeitsplätze in Deutschland zu gewinnen. Durch die Internationalisierung der Produktion und der Beschaffung findet ein zunehmender Export von Arbeitsplätzen statt, der sich wahrscheinlich nicht wieder umkehren wird (VDA-Geschäftsführer Herzog: »They never come back«). Durch die Rationalisierungsbemühungen wird der Bedarf an Arbeitsplätzen sinken. Bei der Adam Opel AG wird davon ausgegangen, daß auch bei einem Anstieg der Tagesproduktion um 11 vH 6.000 Beschäftigte entlassen werden müssen. Auch Lohnsenkungen sind nicht nur sozial unverträglich und gesamtwirtschaftlich kontraproduktiv, sondern auch wenig erfolgversprechend, da sich die Lohnkostendifferenz nicht genügend abbauen läßt. Mit dem Hinweis auf das Beschäftigungsvolumen im Automobilbau läßt sich die Fortführung der bestehenden automobilorientierten Verkehrspolitik immer weniger begründen. Die konjunkturellen und strukturellen Probleme sind so groß, daß es sinnvoll erscheint, die Krise der Automobilindustrie kreativ für einen ökologischen Umbau zu nutzen. Dies bedeutet allerdings, daß die durch diesen Umbau ausgelösten negativen Beschäftigungseffekte in dieser Branche zunächst zusätzlich auftreten werden.

Unsere Vorschläge für einen ökologischen Umbau des Verkehrssektors kombinieren fiskalische Anreize zur Veränderung des Modalsplit mit einer Verbesserung des Alternativangebotes zum Straßenverkehr sowie mit einer generellen dramatischen Arbeitszeitverkürzung (siehe Kapitel 5 und Kurzfassung). Die zeitliche Wirkung dieser Maßnahmen ist schwierig abzuschätzen. Wann die Erhöhung der Mineralölsteuer zu Verlagerungen führt, hängt unter anderem von der Einkommensentwicklung ab. Steigende Einkommen mildern den Effekt der Preiserhöhung ab. Bei den Wirkungen muß unterschieden werden zwischen Veränderungen des Fahrverhaltens und der Anschaffungspraxis.

In einem ersten Schritt wäre von einem Rückgang der Fahrleistung auszugehen. Das Verlagerungspotential wird am Anfang eher gering sein und mit zunehmender Kumulation der Preiserhöhungen und wachsender Attraktivität des öffentlichen Verkehrs ansteigen. Durch die sinkende Fahrleistung wird die durchschnittliche Nutzungsdauer der Fahrzeuge zunehmen. Dies führt mit einiger Verzögerung zu einem Rückgang des Ersatzbedarfs. Ob dadurch nur eine zeitliche Streckung der Neanschaffungen stattfindet oder ganz auf die Autohaltung verzichtet wird, hängt wiederum von mehreren Faktoren ab. Das Kaufverhalten wird erheblich mehr von der konjunkturellen Lage beeinflußt als von den Kraftstoff- oder Fahrzeughaltungskosten. Da es wahrscheinlich ist, daß sich die hohe Wertschätzung, die das Auto genießt, nur langsam ändern wird, ist eine Reduzierung des Bestandes nur langfristig zu erwarten.

Es ist unwahrscheinlich, daß auf lange Sicht bei einer zunehmenden Attraktivität und Nutzung des öffentlichen Verkehrs die hohen Fixkosten der Fahrzeughaltung zusätzlich in Kauf genommen werden. Auch der Markt für sparsamere Fahrzeuge ist deshalb begrenzt, wird aber einige Zeit als Absatzpuffer wirken. Aber auch langfristig wird ein Restvolumen an motorisiertem Individualverkehr bestehen bleiben. Die Bestandsveränderungen durch Neuerwerbungen müssen besonders unter dem Aspekt dieses verbleibenden Restvolumens durch die Einführung von Grenzwerten und Auflagen im Sinne einer Umorientierung hin zu kleineren, langsameren und recyclingfreundlicheren Fahrzeugen mit alternativen Antriebsenergien beeinflußt werden.

Es ist also nicht davon auszugehen, daß eine alternative Verkehrspolitik sofort katastrophale Einbrüche im Automobilabsatz nach sich zieht. Der Ausstieg aus der Automobilgesellschaft ist aber mit erheblichen Schrumpfungsprozessen in der Automobilproduktion und auch im Güterverkehrsgewerbe verbunden. Allerdings werden sich diese langsam vollziehen und der Industrie Zeit für Anpassungsprozesse lassen. Priorität hätte dabei die Erschließung alternativer Beschäftigungsfelder.

Kompensatorische Beschäftigungseffekte einer alternativen Verkehrspolitik

Zuerst ist dabei auf die kompensatorischen Beschäftigungseffekte zu verweisen, die eine ökologische Verkehrspolitik schafft. Durch eine Verlagerung auf andere Verkehrsträger können dort nicht nur gefährdete Arbeitsplätze gesichert, sondern auch neue geschaffen werden. Da 70 vH der bei den Bahnen beschäftigten Personen in den Bereichen Betriebs- und Verkehrsdienst arbeiten, die unmittelbar mit der Verkehrsleistung zusammenhängen, ist mit zunehmender Verlagerung auch ein wachsendes Beschäftigungsvolumen zu erwarten. Daß dieses Potential nicht unerheblich ist, zeigt eine Gegenüberstellung der Beschäftigtenzahlen für den öffentlichen Verkehr und für den Straßenverkehr. Eingerechnet wurden die in den Verkehrsbereichen Beschäftigten, die unmittelbar in der Fahrzeugproduktion Tätigen und die durch die Nutzung von Automobilen gebundenen Arbeitsplätze im Groß- und Einzelhandel sowie im Tankstellengewerbe. Dabei ergibt sich eine Relation von öffentlichem Verkehr zu Straßenverkehr von ungefähr 1:3. Im Vergleich zu den Relationen bei den Verkehrsleistungen (Güterverkehr 1:3, Personenverkehr 1:5) zeigt sich, daß auch unter Einbeziehung der in der Herstellung und in den Servicediensten beschäftigten Personen der öffentliche Verkehr im Personenverkehr erheblich personalintensiver ist als der Straßenverkehr. Dabei ist zu berücksichtigen, daß ein großer Teil der Beschäftigten in der Automobilproduktion für den Export arbeitet. Insofern ist der Unterschied zwischen beiden Bereichen eher überzeichnet.

Das Verhältnis zwischen direkt gebundenen Arbeitsplätzen und indirekt gebundenen Arbeitsplätzen (Auftragsvolumen, Vorleistungen) ist bei Bahn und Automobilindustrie ähnlich. Daran zeigt sich, daß die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für die Beschäftigung zwar als Folge der automobilfixierten Verkehrspolitik kontinuierlich abgenommen hat, in ihrer Höhe aber immer noch eher unterschätzt wird. Die Überbetonung

der Beschäftigungswirkungen des Straßenverkehrs in der Diskussion um eine alternative Verkehrspolitik relativiert sich also nicht nur vor dem Hintergrund des abzusehenden Arbeitsplatzabbaus in der Automobilindustrie, sondern auch durch die relative Bedeutung anderer Verkehrsbereiche.

Tabelle 18: Vergleich der Zahlen der direkt Beschäftigten im öffentlichem Verkehr und Straßenverkehr 1991 (nur alte Bundesländer)

Öffentlicher Verkehr		Straßenverkehr	
Eisenbahnen	258 000	Güterkraftverkehr	487 000
Öffentlicher Straßenpersonenverkehr ¹⁾	221 000		
Lokomotivbau	2 100	H.v. Kfz	449 700
Waggonbau	11 000	H. v. Kfz-Teilen	278 100
Weichenbau, H.v. Gleismaterial	7 500	H.v. Kaross., Aufbauten, Anhängern f. Kfz.	51 000
		Rep. von Kraftfahrzeugen	75 600
Rep. von Schienenfahrzeugen	18 800	Groß- u. Einzelhandel mit Kfz	219 600
		Groß- u Einzelhandel mit Kfz.-Teilen ²⁾	53 600
		Tankstellengewerbe	54 000
insg.	518 400		1 668 600
Anteil an Erwerbstätigen (1991: ca. 29,2 Mill.)	1,8 vH		5,7 vH

1) einschl. Taxi u. Mietwagengewerbe

2) Einzelhandelszahlen für 1990

Eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik schafft auch kurzfristig Arbeitsplätze durch die nötigen Investitionen in das Schienennetz, in Rad- und Fußwege, verkehrsberuhigende Maßnahmen, den Fahrzeugbestand bei Bahnen und ÖPNV, Aufbau von Umschlagplätzen, Bahnhöfen etc. Generell sind die Beschäftigungswirkungen bei Investitionen in verkehrsberuhigende Maßnahmen, ÖPNV und Eisenbahnen höher zu veranschlagen als bei Straßenbauinvestitionen. Somit entstehen durch eine Aufstockung und Umlenkung des Investitionsvolumens im Verkehrssektor relativ schnell neue Arbeitsplätze.

Es kann natürlich nicht darum gehen, die Beschäftigungseffekte des Ausbaus öffentlicher Verkehrssysteme als hinreichende Alternative zum Arbeitsplatzabbau in der Automobilindustrie zu verstehen. Das hieße, diese Wirkungen zu überfrachten. Ins-

besondere sind die regionalen Probleme damit nicht gelöst, da der regionale Konzentrationsgrad der Automobilproduktion größer ist als der der neu entstehenden Arbeitsplätze. Sicher aber können letztere kurzfristig die Anfänge des Schrumpfungsprozesses im Straßenverkehr abmildern. Da unsere verkehrspolitische Strategie aber in der langen Sicht auf eine generelle Verringerung des Verkehrsaufkommens abzielt, sind auch den Beschäftigungswirkungen der alternativen Verkehrsbereiche Grenzen gesetzt. Diese müssen allerdings erst einmal erreicht werden.

Chancen eines ökologischen Strukturwandels

Entscheidend für die Beschäftigungschancen eines ökologischen Umbaus des Verkehrssektors sind die dadurch ausgelösten Veränderungen der Siedlungs- und Produktionsstruktur. Durch die Neubewertung der Transportkosten und raumplanerische Maßnahmen wird eine gänzlich andere räumliche Organisation nötig. Dadurch werden über Jahrzehnte hinweg erhebliche Investitionen erforderlich. Da der Umbau des Verkehrssektors nur ein Teil einer ökologischen Wirtschaftspolitik sein kann, wird diese Neuorganisation von einer Wirtschaftspolitik begleitet sein, die auch in anderen Wirtschaftsbereichen dem Umweltschutz durch Auflagen, Abgaben, Investitionsanreize und eine Umorientierung der Forschungs- und Technologiepolitik stärkeres Gewicht verschafft. Dadurch würden neue Märkte für Umweltschutzgüter entstehen, die den Schrumpfungsprozeß anderer Bereiche, etwa des Automobilbaus, kompensieren können. Hier sei nur an die Altlastensanierung oder die enormen Investitionserfordernisse für die Dezentralisierung der Energieversorgung erinnert. Speziell bei Umweltschutzgütern besitzt die Bundesrepublik heute ein hohes Know-how. Darüber hinaus führen Anlageinvestitionen zu höheren Beschäftigungswirkungen als laufende Sachausgaben.

Untersuchungen über die Anbieter von Umweltschutzgütern in Niedersachsen ergaben außerdem, daß die Produktion der Umweltschutzgüter überdurchschnittlich personalintensiv ist. Hier lag der Umsatz pro Beschäftigtem durchschnittlich 28 vH unter dem Gesamtumsatz pro Beschäftigtem im Betrieb. In einem solchen, durch den Umbau des Verkehrssektors angestoßenen und wirtschaftspolitisch flankierten, ökologischen Strukturwandel liegen die Beschäftigungschancen alternativer Verkehrspolitik. Umweltschutzgüter werden zur Hälfte vom Dienstleistungsbereich, zur anderen Hälfte vom produzierenden Gewerbe erstellt. Besonders profitieren würden neben dem Dienstleistungssektor das Baugewerbe, der Maschinenbau und die Elektrotechnik. Der Dienstleistungssektor, die Elektrotechnik und der Maschinenbau sind umgekehrt die Bereiche, die über sinkende Aufträge für Vorleistungsgüter am stärksten von einer Reduzierung der Automobilproduktion betroffen wären.

Von größter Bedeutung ist deshalb, ob es gelingt, für die in der Automobilindustrie Beschäftigten neue Tätigkeitsfelder zu erschließen, die gänzlich losgelöst sind von der Automobilproduktion oder dem Verkehrssektor. Der Ausstieg aus der automobilen Gesellschaft erfordert von den Automobilherstellern erhebliche Bemühungen um Produktdiversifikation und -innovation. Derzeit allerdings zeigt die Automobilindustrie dazu wenig Bereitschaft. Je stärker der ökonomische Problemdruck wird, desto geringer wird die Bereitschaft, auf den ökologischen Problemdruck zu reagieren. Das marketingwirksam zur Schau getragene Umweltbewußtsein schlägt sich noch nicht einmal in neuen Fahrzeugkonzepten nieder, geschweige denn in neuen Produkten. Noch immer liegt der Durchschnittsverbrauch bei 10 Liter pro 100 Kilometer, und selbst die Fahrzeuge der unteren Auto-Klassen weisen ständig steigende Motorleistungen und Höchstgeschwindigkeiten auf. Gerade in der Krise reduziert die Automobilindustrie ihr Tätigkeitsfeld auch wieder mehr auf den eigentlichen Kernbereich. Die Diversifikationspolitik der achtziger Jahre war weniger durch den Versuch

geprägt, innovativ neue Märkte zu erschließen, sondern bestand überwiegend aus Einkäufen in Märkte, von denen, wie sich inzwischen gezeigt hat, vergeblich hohe Synergieeffekte bei der Zusammenbringung mit dem Automobilbau erwartet wurden.

Es ist derzeit unwahrscheinlich, daß die Automobilindustrie innovativ neue, ökologisch tragfähige Marktfelder erschließt. Viel eher ist zu erwarten, daß sie sich hinter der Haltung verschanzt »Wir bauen Autos, die Rahmenbedingungen muß die Politik vorgeben«. Insofern schafft eine alternative Verkehrspolitik erst den nötigen Druck, um das vorhandene Innovationspotential zu nutzen.

Konversionsvorschläge für die Automobilindustrie müssen vorrangig aus den Unternehmen und den Regionen kommen. Die Produktdiversifikation muß am verfügbaren Know-how der Betriebe sowie an den vorhandenen Produktionsstrukturen und -kapazitäten anknüpfen. Zukünftige Produktionsfelder liegen z.B. im Karosseriebau für Transportmittel des öffentlichen Verkehrs. Außerdem lassen sich die Kenntnisse in der Blech-, Metall- und Kunststoffverarbeitung für Recycling- und Entsorgungsanlagen nutzen. Für die Konstruktion von Sortieranlagen z.B. ließe sich auf die Erfahrung der Automobilindustrie in der Anwendung von Steuerungssystemen zurückgreifen. Das Know-how im Motorenbau und in der Energieumwandlung bietet Anknüpfungspunkte für die Produktion von Klein-Block-Heizkraftwerken zur dezentralen Energieversorgung. Zusammen mit dem Wissen in der Aerodynamik und der Strömungstechnik würden sich Tätigkeitsfelder im Bau von alternativen Energieerzeugungsmaschinen (Windräder, Biogas, Motoren zur Kraft-Wärme-Kopplung) ergeben.

Damit die Automobilindustrie stärker als bisher ökologische Fragestellungen in die Unternehmenspolitik einbezieht, sollten die Aufsichtsräte um Umweltbeauftragte erweitert werden. Im Gegensatz zu den heute populären Umweltvorständen sollten sie von der Unternehmensleitung unabhängig sein und über volles Stimmrecht bei allen ökologisch relevanten Fragen verfü-

gen. Eingesetzt werden sollten sie von den Umweltverbänden. Auch die Eingriffsmöglichkeiten der Interessenvertretungen bei umweltrelevanten Unternehmensentscheidungen müssen ausgeweitet werden. Die Unterrichts- und Beratungsrechte sind zu erweitern, Umweltausschüsse einzurichten und die Möglichkeiten der Hinzuziehung von Sachverständigen auszubauen.

Dieser Aspekt erhöht nicht nur die Kompetenz der Beschäftigten zur Beeinflussung der Produktlinien, sondern er gewinnt auch besondere Bedeutung wegen des nötigen Schrumpfungsprozesses der Branche. Die durch eine ökologische Verkehrspolitik bedingten Arbeitsplatzverluste werden zwar am Anfang kaum die Bedeutung der jetzigen Krise der Automobilkonjunktur erreichen, auf lange Sicht aber sind die Veränderungen der sektoralen Beschäftigungsstruktur erheblich. Die Qualifikation der Beschäftigten wird dann mitentscheidend für ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt sein. Deshalb sind frühzeitig arbeitsmarktpolitische Maßnahmen erforderlich, die darauf abzielen, die vorhandenen Qualifikationen zu erweitern. Ein Ausbau der Weiterbildungsmaßnahmen besonders in Form der Teilzeitfortbildung ist einzuleiten.

Chancen eines binnen- und regionalorientierten ökologischen Umbaus

Eine ökologisch ausgerichtete Verkehrspolitik muß durch eine konsequente Weiterführung der Arbeitszeitverkürzung ergänzt werden. Wegen der nötigen Schrumpfungsprozesse in bestimmten Wirtschaftssektoren ist es fraglich, ob die Beschäftigungseffekte des Umweltschutzes zu einem positiven Beschäftigungssaldo führen. Aber auch grundsätzlich ist Umweltschutzpolitik nicht auf den Aspekt der Beschäftigungswirkungen zu reduzieren. Die Sicherstellung einer ökologisch tragfähigen Produktionsweise ist als eigenständiger Weg zu verstehen. Für die Auto-

mobilindustrie bieten sich weitere Schritte in Richtung der Vier-Tage-Woche an. Sie bietet die Chance, den Arbeitsplatzabbau längerfristig zu vollziehen. Durch die Arbeitszeitverkürzung werden Produktivitätseffekte wirksam, die als erhöhte Zeitsouveränität der Beschäftigten für die Qualifikation und für die Entwicklung alternativer Produkte genutzt werden sollten. Besonders das Blockmodell, bei dem ein dreimonatiger Zusatzurlaub mit Qualifizierungsmaßnahmen verbunden werden soll, bietet hierfür Realisierungschancen. Die derzeitige Akzeptanz der Lohneinbußen durch die Beschäftigten der Automobilindustrie spiegelt die besonderen Probleme dieser Branche wider. Lohneinbußen sind aber als gesamtwirtschaftliche Strategie nicht sinnvoll, da ein weiterer Kaufkraftverlust neue Beschäftigungsprobleme in anderen Branchen aufwerfen würde. Deshalb muß eine ökologische Verkehrspolitik flankiert werden von Lohnzuschüssen des Staates für die betroffenen Beschäftigten.

Wir verzichten an dieser Stelle auf die Vorgabe eines wirtschaftspolitischen Zeitplans für den ökologischen Umbau des Verkehrssystems, mit Ausnahme des Zeitplans für die Mineralölsteuererhöhungen, und wollen auch nicht leugnen, daß Chancen und Risiken einer ökologischen Verkehrspolitik weder genau abzuschätzen noch immer zeitgleich zu realisieren sind. Allerdings lassen es die ökologischen Probleme des Verkehrsaufkommens und die strukturelle Krise der Automobilindustrie auch nicht als sinnvoll erscheinen, auf eine ökologisch unverträgliche und ökonomisch unwahrscheinliche Belebung der Automobilkonjunktur zu warten. Auch die positiven Beschäftigungseffekte bleiben aus. Da die negativen Beschäftigungswirkungen einer ökologischen Verkehrspolitik erst mit erheblicher Zeitverzögerung eintreten werden, bietet sich die Chance, die aktuelle Krise der Automobilindustrie zu nutzen, um neue Beschäftigungsfelder zu erschließen. Das Konzept des Transportwiderstandes ergibt zusammen mit der stärkeren Regionalisierung der Siedlungs- und Produktionsstrukturen ein Modell, welches neue wirtschaftspolitische Handlungsmöglichkeiten er-

öffnet. Es ist klar, daß die Durchsetzungschancen alternativer Wirtschaftspolitik nicht immer günstig sind; mit den hier entwickelten Ansätzen wird aber auch klar, daß es grundsätzliche und attraktive Alternativen gibt.

I. Kurzfassung des Memorandum