

Arbeitsgruppe Alternative
Wirtschaftspolitik

MEMORANDUM '93

Beschäftigungspolitik
statt Sozialabbau –
Industrielle Kerne sichern:
Alternativen der Wirtschaftspolitik

PapyRossa Verlag

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des Memorandum	10
<i>Liste der UnterzeichnerInnen</i>	39
II. Langfassung	
1. Steigende Arbeitslosigkeit – zunehmende Armut: Die soziale Lage in Deutschland	49
1.1 Angriff auf den Sozialstaat	49
1.2 Arbeitsmarkt Deutschland: Auf dem Weg zu 4 Millionen Arbeitslosen	55
1.3 Einkommensentwicklung: Ungleiche Belastung der Haushalte mit den Kosten der Einheit	68
1.4 Armut in Ost und West: Angleichung auf hohem Niveau	75
1.5 Exkurs: Reflexionen zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern	83
1.6 Zuwanderung nach Deutschland – die Situation von Ausländern in West und Ost	86
1.7 Gesundheitsstrukturgesetz – Ende des Reformstaus?	105
2. Die Weltwirtschaft zwischen Aufschwung und Abschwung – Rezession und Stahlkrise in Deutschland	113
2.1 Weltwirtschaftliche Entwicklung: Unterschiedliche Tendenzen	113
2.2 Deutschland in der Rezession	120
2.2.1 Verlängerung der Abschwungphase im Westen	120
2.2.2 Zur Lage in Ostdeutschland	123
2.3 Konjunktur- oder/und Strukturkrise?	126
2.3.1 Der Konjunkturzyklus als Grundmuster	126
2.3.2 Strukturelle Krisenmomente	128

© 1993 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Lektorat: Jürgen Hartmann, Köln
Umschlag: Luxsiebenzwo Hölzel/Kubowitz, Köln
Satz: Fotosatz Klaußner GmbH, Köln
Druck: Interpress

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau – industrielle Kerne sichern : Alternativen der Wirtschaftspolitik / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. – Köln : PapyRossa-Verl., 1993
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 93)
(Neue kleine Bibliothek ; 33)
ISBN 3-89438-057-8)
NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

2.4	In Gefährdungsbereichen der konjunkturellen Entwicklung gegensteuern	138
2.5	Die aktuelle Stahlkrise – von der konjunkturellen Flaute zu strukturellen Überkapazitäten	143
2.5.1	Ursachen der Stahlkrise im Überblick	144
2.5.2	Rationalisierungstrend, Subventionsspirale und längerfristige Tendenzen	153
2.5.3	Alternativen zur Kahlschlagsanierung	156
3.	Die wirtschaftliche Lage Ostdeutschlands – Ökonomischer Niedergang erfordert konsequente Industriepolitik	158
3.1	Wirtschaftliche Haupttendenzen	160
3.1.1	Industrie	161
3.1.2	Außenhandel	164
3.1.3	Bauwesen	166
3.1.4	Investitionen	168
3.1.5	Zur Entwicklung des Privaten Verbrauchs	174
3.2	Ohne Industriepolitik kein Aufschwung Ost	178
3.2.1	Durch hohe Investitionen zu einem sich selbst tragenden Aufschwung?	178
3.2.2	Investitionsschwäche – Angebots- und nachfragebedingt	182
3.2.3	Industriepolitik kontra weitere Deindustrialisierung – die Chance für Ostdeutschland	186
3.2.4	Erhalt und innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen	191
3.3	Vorschläge für eine vorausschauende Industriepolitik	194
3.3.1	Überführung der sanierungsfähigen THA-Unternehmen in neue, stabile Eigentumsformen	195
3.3.2	Gewährung wirkungsvoller Absatzhilfen	198
3.3.3	Flankierende Maßnahmen	202

4.	Finanzpolitik: Grundlegende Neuordnung statt Flickschusterei	208
4.1	Finanzpolitische Herausforderungen durch die deutsche Einheit und den konjunkturellen Abschwung in Westdeutschland	208
4.2	Entwurf zu einem Gesetz über die Investitionshilfe von der westdeutschen gewerblichen Wirtschaft zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft	220
4.3	Anmerkungen zur Reform des Länderfinanzausgleichs	233
4.4	Die Europäische Währungsunion nach den Erfahrungen der EWS-Krise im Herbst 1992	245

Vorwort

Das MEMORANDUM '93, 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, 2800 Bremen 33
ab 1. Juli: Postfach 33 04 47, 28334 Bremen*

I. Kurzfassung des Memorandum

Beschäftigungspolitik statt Sozialabbau – Industrielle Kerne sichern: Alternativen der Wirtschaftspolitik

1. Sozialabbau in Ost und West: Die Krise wird instrumentalisiert

Deindustrialisierung ohne absehbares Ende in Ostdeutschland, Konjunkturabschwung in Westdeutschland, wachsende Arbeitslosigkeit und eine neue Welle einkommens- und sozialpolitischer Angriffe der Unternehmen und der Bundesregierung gegen Beschäftigte und Sozialeinkommensbezieher – dies prägt die wirtschaftliche und soziale Lage in Deutschland zu Beginn des Jahres 1993.

Diese Angriffe erinnern in mancher Hinsicht an die politische und ökonomische Lage Anfang der 80er Jahre. Auch damals haben die Unternehmerverbände und die ihnen nahestehenden politischen Kräfte die ökonomische Rezession instrumentalisiert und zu einem konzertierten Angriff auf die Einkommen und sozialen Positionen der von Arbeitsplätzen Abhängigen benutzt. Die Rede war von »Anspruchsmentalität«, vom »Leistungsmißbrauch«, von den »Schmarotzern des Sozialsystems«. Soziale Sicherungssysteme und rechtliche Regelungen, die das Abgleiten in Armut verhindern sollen, wurden als Erbe einer längst überholten Kollektiv- und Klassenkampfmentalität verteufelt. In den folgenden Jahren fand dann eine in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellose Umverteilung von Einkommen zugunsten der Reichen und der Unternehmen statt. Die Leistungen in allen Systemen der Sozialversicherung wurden spürbar eingeschränkt, wichtige Rechtspositionen der ArbeitnehmerInnen – etwa durch das Beschäftigungsförde-

rungsgesetz oder die Änderung des § 116 AFG – »dereguliert«, d. h. ausgehöhlt. Die Opfer, die den abhängig Beschäftigten, den Arbeitslosen, Kranken und Armen abverlangt wurden, haben sich für diese allerdings nicht gelohnt. Ihre Lage hat sich, entgegen den damaligen Versprechungen, mittelfristig nicht verbessert, sondern verschlechtert: Der lange Aufschwung seit 1983 hat den Unternehmen zwar eine enorme Steigerung ihrer Gewinne gebracht, er hat jedoch – trotz der Schaffung von über einer Million zusätzlicher Arbeitsplätze – weder den hohen Sockel der Massenarbeitslosigkeit wesentlich abgebaut noch einen weiteren Anstieg der Armut verhindert, von der mittlerweile 4 – 6 vH der Gesellschaft der Bundesrepublik (in Großstädten sogar bis 10 vH) betroffen sind. Der Aufschwung der 80er Jahre hat die Spaltung der Gesellschaft in arm und reich vertieft. Am Ende mündete er in eine (zunächst durch den deutschen Einigungsboom verzögerte) neue Rezession.

Jetzt hat wieder eine neue Runde konzentrierter Angriffe auf Einkommen und Sozialleistungen begonnen. Der wesentliche Unterschied zur Situation vor 10 Jahren liegt allerdings darin, daß die ehemalige DDR im Jahre 1990 Teil der BRD geworden ist. Zur Spaltung zwischen arm und reich in Westdeutschland ist jetzt die zwischen Ost- und Westdeutschland hinzugekommen. Die konjunkturelle Rezession in Westdeutschland wird durch die nach wie vor katastrophale wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Bundesländern überlagert. Die wirtschaftspolitisch konzeptionslose Art des Anschlusses, die überhastete und dann industriepolitisch untauglich begleitete Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion, das verbohrte Bestehen auf marktradikalen Illusionen, die eigentumsrechtliche Abrechnungsmentalität, die privatisierungsfixierte Politik der Treuhandanstalt – all dies hat dazu geführt, daß aus dem im Vergleich zur BRD rückständigen Industrieland DDR in den letzten drei Jahren zunehmend eine Industriebrache geworden ist, deren Aussichten auf eine solide ökonomische Entwicklung Monat für Monat geringer werden.

Die offizielle Politik in dieser im Vergleich zur Rezession

Anfang der 80er Jahre ungleich brisanteren ökonomischen Situation für Deutschland unterscheidet sich jedoch nicht von der, die damals propagiert und betrieben wurde: Die Krise gibt vor allem Anlaß für Angriffe auf den Sozialstaat, auf den »Wildwuchs der Sozialleistungen«, den »Leistungsmißbrauch« etc. Den vorläufigen Höhepunkt dieser Angriffe bildet das »Föderale Konsolidierungsprogramm« vom Januar 1993, durch das in den nächsten vier Jahren 28,3 Mrd. DM an Sozialleistungen abgebaut werden sollen. Die Einsparungen sollen in erster Linie wieder die schwächsten und bedürftigsten Schichten der Gesellschaft treffen.

– Bei der Sozialhilfe soll der Abstand zu den Lohnersatzleistungen oder den Löhnen, der angeblich nicht oder nur unzureichend vorhanden sei, durch Kürzungen vergrößert werden. Hierbei wird geradezu zynisch argumentiert. In Westdeutschland gibt es derartige Fälle nur in seltenen Ausnahmen, und dann nur da, wo mehrere Einkommensdiskriminierungen zusammenkommen, wie etwa bei ausländischen Arbeiterinnen. In Ostdeutschland, wo wegen des geringen Lohnniveaus das Arbeitslosengeld, die Arbeitslosenhilfe und manchmal auch die Löhne selbst das Existenzminimum unterschreiten und daher durch Sozialhilfe aufgestockt werden müssen, wird die Kürzung letzterer gefordert, gleichzeitig aber eine Senkung des im Verhältnis zur Produktivität überhöhten Lohnniveaus verlangt – und damit einer verhängnisvollen Einkommensspirale nach unten das Wort geredet.

– Bei der Bundesanstalt für Arbeit führen die erzwungenen Leistungskürzungen in Höhe von 7 Mrd. DM für 1993 dazu, daß sinnvolle und weitere Mittel bindende Beschäftigungsprojekte sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen im Westen nicht weitergeführt werden und die Arbeitsmarktperspektiven im Osten noch tiefer in die Katastrophe weisen. Von dem fiskalpolitisch herbeigeführten kalten Ende der aktiven Arbeitsmarktpolitik – einer der wichtigsten Errungenschaften bundesdeutscher Reformpolitik der späten 60er Jahre – werden vor allem ohnehin diskriminierte Gruppen wie Frauen oder Jugendliche ohne Hauptschulabschluß betroffen.

– Das »Gesundheitsstrukturgesetz« schränkt vor allem – wie schon das Blümsche Reformgesetz von vor drei Jahren – wieder die Leistungen für Patienten und Versicherte ein. Die Zuzahlung bei Arzneimitteln wird erweitert, die Leistungen bei Krankenhausaufenthalt und Zahnersatz werden eingeschränkt. Demgegenüber ist für Ärzte und Pharmaunternehmen nur eine befristete Einschränkung ihrer Einkommenszuwächse vorgesehen.

Diese Stoßrichtung der Politik macht deutlich, daß es nicht um einen »Solidarpakt« geht, in dem alle gesellschaftlichen Gruppen entsprechend ihrer Leistungskraft zur Lösung der schwierigen Probleme beitragen, die sich insbesondere bei der historischen Aufgabe stellen, die ostdeutsche Wirtschaft zu modernisieren und den Lebensstandard in den fünf neuen Bundesländern entsprechend dem Verfassungsgebot dem westdeutschen Niveau anzugleichen. Es handelt sich vielmehr erneut um den Versuch einer Umverteilung und sozialpolitischen Disziplinierung, die den Verlierern des westdeutschen Aufschwungs der 80er Jahre im Westen und den Opfern der deutschen Anschlußpolitik im Osten gleichermaßen schadet.

2. Weltwirtschaftliche Entwicklung: Unterschiedliche Tendenzen

Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit und der Angriff auf Einkommen und soziale Rechte der Menschen sind nicht die naturwüchsige Folge einer schicksalhaft hereinbrechenden Krise der Weltwirtschaft oder eherner Gesetze des Kapitalismus. Sie sind vielmehr zum einen darauf zurückzuführen, daß die realen ökonomischen Prozesse in ihren Ursachen eher vernebelt als erklärt werden, weshalb auch keine wirksamen Maßnahmen zu ihrer Kontrolle und Steuerung im Interesse einer sozial- und umweltverträglichen Entwicklung ergriffen werden. Zum anderen belegen diese Versäumnisse sowie die Richtung der tatsäch-

lichen Politik die Wirksamkeit von Interessen, die die Stärkung von Gewinn und Macht der Unternehmen höher als eine solche Entwicklung stellen.

Trotz einiger Risiken kann gegenwärtig nicht von einer besonders kritischen Lage der Weltwirtschaft gesprochen werden. Ein allgemeiner weltwirtschaftlicher Einbruch hat weder in den letzten fünf Jahren stattgefunden, noch ist er in absehbarer Zeit zu befürchten.

Diese Einschätzung trifft allerdings sowohl für einen erheblichen Teil der Länder der Dritten Welt als auch für die ehemals sozialistischen Länder Osteuropas nicht zu. Bei den Dritte-Welt-Ländern ist ein Teil im Laufe der 80er Jahre allmählich aus dem System der Weltwirtschaft ausgeschieden und in Armut, Hunger und Perspektivlosigkeit abgedrängt worden. Das betrifft insbesondere viele Länder Afrikas, aber auch einige latein-amerikanische und asiatische Gesellschaften. In den ehemals sozialistischen Ländern ist die Umbruchkrise voll wirksam, und weder ihre Dauer noch die Art ihres Ausgangs scheinen absehbar. Es muß schon als Erfolg gewertet werden, wenn der Rückgang der Produktion 1992 nicht mehr ganz so stark war wie 1991. Offensichtlich ist aber auch, daß eine weitere ökonomische Auflösung unübersehbare politische und militärische Risiken mit sich bringt.

Der eigentliche Kern der Weltwirtschaft – die drei Zentralregionen Westeuropa, Nordamerika und der pazifische Wirtschaftsraum – entwickeln sich jedoch nicht in Richtung Krise. In den USA hat in der zweiten Hälfte des Jahres 1992 ein konjunktureller Aufschwung begonnen, der mittlerweile erheblich an Dynamik gewonnen hat. Das offensive Ankurbelungs- und strukturelle ökonomische Sanierungsprogramm, das der neue Präsident angekündigt hat, sowie die kooperative Politik der Zentralbank werden diese Tendenz voraussichtlich weiter festigen. Im pazifischen Raum sind die japanischen Wachstumsraten des Sozialproduktes nach 4,4 vH im Jahre 1991 im vergangenen Jahr allerdings drastisch auf 1,5 vH zurückgegangen. Auch hier scheint das Schlimmste aber schon wieder vorüber zu sein. Die

gesamtwirtschaftlichen Indikatoren für das laufende Jahr zeigen jedenfalls nach oben. Dies ist wohl zu einem erheblichen Teil auch auf das außerordentlich umfangreiche konjunkturelle Belebnungsprogramm vom vergangenen Herbst zurückzuführen. Dazu kommt, daß die relativ verhaltene japanische Entwicklung durch das nach wie vor kräftige Wachstum der »vier Tiger« und vor allem Chinas kompensiert wird. Einzig in der EG stehen die Zeichen eher auf Stagnation und vereinzelt auch auf Rezession, und von hier kommen auch einzelne Risiken für die deutsche Entwicklung. Angesichts dieser Tatsache ist es höchste Zeit, daß nach den USA und Japan endlich auch die EG einen expansiveren, auf mehr sinnvolle Beschäftigung gerichteten Kurs einschlägt.

3. Westdeutschland: Die Konjunktur im Abschwung

In Deutschland muß nach wie vor zwischen der Entwicklung in den alten Bundesländern und in Ostdeutschland unterschieden werden. In der alten BRD hat im vergangenen Jahr wegen des Rückgangs der Exporte der vierte Konjunkturabschwung seit Ende der 60er Jahre begonnen. Er hatte schon Ende der 80er Jahre eingesetzt, war dann aber durch die plötzliche und heftige Nachfrage aus Ostdeutschland von einem stürmischen Boom überdeckt worden. Dieser Boom hatte in kürzester Zeit zur Voll- und teilweise Überauslastung der westdeutschen Produktionskapazitäten geführt und eine neue Investitionswelle angestoßen. Mit entsprechender Zeitverzögerung sind die Produktionsmöglichkeiten in den vergangenen beiden Jahren daher erheblich gewachsen. Mittlerweile nimmt die Nachfrage jedoch nicht mehr so stark wie früher zu, in einigen Bereichen ist sie sogar rückläufig. Folglich kommt es jetzt zur Unterauslastung von Kapazitäten und zum Abschwung. Es stehen jedoch wirtschaftspolitische Mittel zur Verfügung, um einem zyklischen

Abschwung durch fiskal- und geldpolitische Maßnahmen gegenzusteuern und seine Folgen für Arbeitsplätze und Beschäftigung durch aktive Arbeitsmarktpolitik abzufedern. Diese gegensteuernde Politik ist gegenwärtig dringend erforderlich. Denn mittlerweile hat die Zahl der offiziell registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland, die auch in dem langen Konjunkturaufschwung nie unter 1,6 Millionen gesunken war, Ende 1992 wieder die Zwei-Millionen-Grenze überstiegen. Die Verdreifachung der Zahl der Kurzarbeiter allein innerhalb des letzten Quartals, die massiven Entlassungspläne in einigen Branchen (Stahl, Automobilindustrie) und bei fast allen großen Konzernen zeigen die Richtung an, in die die spontanen Marktkräfte wirken. Wenn die Bundesregierung dem nicht mit energischer Konjunktur-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik entgegenwirkt und die Instrumente der Wirtschaftspolitik statt dessen fiskalisch und politisch ausdünnt bzw. abbaut, so ist eben diese unterlassene wirtschaftspolitische Hilfeleistung angesichts eines relativ normalen zyklischen Abschwungs für die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage der meisten Menschen in Westdeutschland verantwortlich.

4. Ostdeutschland: Deindustrialisierung ohne Ende?

Auch für Ostdeutschland muß die Frage nach der wirtschaftspolitischen Verantwortung für die dortige Entwicklung in den Mittelpunkt gerückt werden. Es ist zu fragen, ob die nach wie vor steigende Arbeitslosigkeit, die Liquidierung technologisch leistungsfähiger Betriebe und die fortschreitende Deindustrialisierung immer noch ernsthaft als unvermeidliche Folge von »40 Jahren Mißwirtschaft« in der alten DDR anzusehen oder nicht mittlerweile vor allem Ergebnis verfehlter Wirtschaftspolitik sind.

Nachdem die Einführung der DM im Jahre 1990 zum Wechselkurs von 1:1 notwendig von tiefen Einbrüchen bei Produk-

tion und Beschäftigung begleitet war, zeigen die Zahlen für das 2. Halbjahr 1992, daß sich die Lage seitdem weiter verschlechtert hat:

– Arbeitslosigkeit und Beschäftigung: Ende 1992 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen in den neuen Bundesländern bei 1,1 Millionen Personen. Das entspricht einer Arbeitslosenquote von 13,5 vH. In diesen Zahlen sind jedoch die nicht registrierten Arbeitslosen – die sog. »stille Reserve« – nicht enthalten; sie unterzeichnen darüber hinaus in vielfacher Hinsicht den Umfang des Beschäftigungsabbaus. Insgesamt wurden nach der Wende in Ostdeutschland knapp 4 Millionen der einst insgesamt 9,7 Millionen regulären Arbeitsplätze vernichtet. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit wird durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen überdeckt, durch die Menschen entweder vorzeitig aus dem Arbeitsleben verabschiedet werden (und jetzt Altersübergangs- oder Vorruhestandsgeld beziehen), Kurzarbeitergeld bekommen oder an Arbeitsbeschaffungs- sowie Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen teilnehmen. Gäbe es den außerordentlich umfangreichen Einsatz dieser arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht, läge die Zahl der Arbeitslosen mit rund 3 Millionen Personen weit mehr als doppelt so hoch wie jetzt, die Arbeitslosenquote betrüge 35 vH, mehr als ein Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung. Der geplante und bereits begonnene Abbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik führt aber genau in diese Richtung. Hiervon sind alle Beschäftigungsgruppen betroffen, in besonderem Maße aber die Frauen: Ihre Arbeitslosenquote liegt schon heute mit 18,6 vH doppelt so hoch wie die der Männer (9,7 vH), und diese Auseinanderentwicklung wird sich fortsetzen. Damit wird in absehbarer Zeit die hohe Erwerbsquote der Frauen in der DDR aus der Realität getilgt.

– Gesamtwirtschaftliche und industrielle Produktion: Das Bruttoinlandsprodukt lag im 2. Halbjahr 1992 immer noch um 7 Mrd. DM unter dem Stand des 2. Halbjahres 1990. Noch drastischer stellt sich die Entwicklung in der Industrie dar. Innerhalb von zwei Jahren ist die Produktion dort noch einmal um

mehr als ein Drittel und die Beschäftigung um die Hälfte (von 2,6 Millionen auf 1,3 Millionen Personen) gesunken. Im Vergleich zu 1989 produziert die ostdeutsche Industrie nur noch ein Drittel soviel Waren mit einem Fünftel der Personen. In den wenigen Branchen, in denen die Produktion 1992 höher liegt als 1990, arbeiten nur 14 vH der Industriebeschäftigten, und auch dort ist die Beschäftigung weiter rückläufig. (Es handelt sich vorwiegend um Branchen mit Produktion für lokale und regionale Märkte.)

Hier zeigt sich in Zahlen die rapide Deindustrialisierung Ostdeutschlands, die mittlerweile sogar von der Bundesregierung als Gefahr bezeichnet wird. Wenn dieser Prozeß nicht bald gestoppt und umgedreht wird, hat Ostdeutschland für lange Zeit keine wirtschaftliche Zukunftsperspektive mehr. Je länger der Verfallsprozeß dauert, desto teurer wird es, ihn nachhaltig zu korrigieren.

– Der private Verbrauch: Dieses wichtigste Aggregat der Endnachfrage lag im 2. Halbjahr 1992 um 8,5 Mrd. DM oder gut 9 vH über dem Wert von vor zwei Jahren. Er stellt damit ein stabilisierendes Element der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung dar. Die Tatsache, daß seine Höhe in etwa der des gesamten Bruttoinlandsproduktes (BIP) entspricht, zeigt jedoch, daß die Verbrauchsausgaben der Menschen in Ostdeutschland nach wie vor in hohem Maße durch Transfers aus dem Westen finanziert werden. Mittlerweile ist die Konsumwelle, die zusätzlich aus der Auflösung von Ersparnissen gespeist wurde, ausgelaufen. Um den privaten Verbrauch nicht absacken zu lassen – und damit Investoren weiter zu entmutigen –, ist es erforderlich, die in Ostdeutschland selbst erzielten Einkommen weiter kräftig anzuheben.

– Besonders dramatisch ist in den letzten beiden Jahren die ostdeutsche Ausfuhr eingebrochen. Sie lag im 2. Halbjahr 1992 um gut 12,5 Mrd. DM oder um gut zwei Drittel unter dem Wert von 1990. Der wirtschaftliche Zusammenbruch Osteuropas und die gleichzeitige Umstellung des Osthandels auf konvertible Währung verursachten faktisch einen Totalausfall der

ostdeutschen Exporte in diese Regionen. Er konnte durch zusätzliche Westexporte auch nicht annähernd kompensiert werden. Eine derartige Umorientierung nach Westen wird auch in den kommenden Jahren wegen der schwachen Konjunktur in Westeuropa und wegen der starken Positionen sowie rücksichtslosen Marktstrategien der westdeutschen Konkurrenten schwierig bis unmöglich sein. Es wäre daher unsinnig und kontraproduktiv, die osteuropäischen Märkte einfach abzuschreiben. Eine zukunftsorientierte Politik sollte diesen Ländern vielmehr kräftige Aufbauhilfen leisten und dabei die noch vorhandenen Beziehungen zu Unternehmen und Wirtschaftsorganisationen nutzen.

- Entscheidend für die Etablierung einer tragfähigen Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland sind die Investitionen zur Modernisierung bestehender und zum Aufbau neuer Produktionskapazitäten. Auf den ersten Blick scheinen sich hier in den letzten beiden Jahren positive Entwicklungen abgespielt zu haben, die zu Optimismus Anlaß geben:

- Die Anlageinvestitionen lagen im 2. Halbjahr 1992 mit 54,2 Mrd. DM um 17,9 Mrd. DM oder 49 vH höher als vor zwei Jahren. Gegenüber 1991 betrug die Steigerung im vergangenen Jahr 14,5 Mrd. DM oder 37 vH.

- Während 1991 in Ostdeutschland je Einwohner nur gut zwei Fünftel des Betrages investiert wurden, der in Westdeutschland für den gleichen Zweck ausgegeben wurde, stieg dieser Anteil im vergangenen Jahr sprunghaft auf fast drei Viertel (74 vH).

Diese Daten belegen zwar einerseits kräftige Steigerungen. Andererseits reichen diese nicht aus, um den ökonomischen Entwicklungsrückstand zu verringern.

Erstens bleiben die Investitionen trotz der Steigerungen nach wie vor viel zu niedrig, um den Anschluß an Westdeutschland zu finden. Festgestellt werden muß eine riesige Investitionslücke. Gemessen am – freilich nur überschlägig und grob zu bestimmenden – Bedarf von jährlich 200 Mrd. DM an öffentlichen und privaten Investitionen bleiben sowohl die Ergebnisse

von 1991 (82,9 Mrd. DM) und 1992 (101,4 Mrd. DM in Preisen von 1991) als auch die optimistischen Prognosen für 1993 (Ifo: 135 Mrd. DM) weit hinter den erforderlichen Summen zur schnellen ökonomischen Angleichung zurück.

Zweitens zeigen auch folgende Strukturmerkmale, daß von einem investitions gestützten Wachstum keine Rede sein kann:

- Fast zwei Fünftel der Investitionen in Ostdeutschland waren staatliche Investitionen in die Infrastruktur. Diese Investitionen sind sehr wichtig, weil sie einerseits unmittelbar Arbeitsplätze schaffen und andererseits die materiellen Grundlagen für privatwirtschaftliche Aktivitäten legen. Entscheidend ist aber, daß nun in wesentlich größerem Umfang private Investitionen folgen, da öffentliche Investitionen auf Dauer private Anlagen nicht ersetzen können.

- Besonders belastend wirkt sich die Politik der Treuhandanstalt (THA) auf die Modernisierung der ostdeutschen Wirtschaft aus. Die im Herbst noch in ihrem Besitz befindlichen Unternehmen umfaßten etwa ein Drittel der in der Chemieindustrie, die Hälfte der im Maschinenbau und drei Viertel der in der Elektroindustrie Beschäftigten. Diese Betriebe bilden also nach wie vor ein entwicklungsbestimmendes Zentrum der ostdeutschen Industrie. Im Vergleich zu den privatisierten Unternehmen investierte die THA jedoch nur etwa ein Viertel bis ein Drittel der Mittel pro Beschäftigten in ihre Betriebe: Bei privatisierten Betrieben nahmen die Investitionen je Beschäftigten von 1991 auf 1992 um 58,1 vH zu, bei den Treuhandbetrieben lag die Steigerung dagegen mit 16,2 vH bei gut einem Viertel dieses Anstiegs.

- Die Investitionen in wertschöpfungsintensiven und zukunftsorientierten Bereichen sind im Vergleich zu denen in Sektoren mit vorwiegend lokaler und regionaler Bedeutung besonders gering: 1992 wurden 54.000 DM pro Beschäftigten in den Sektor Steine und Erden, 47.000 DM pro Beschäftigten in die Nahrungs- und Genußmittelindustrie, aber nur 12.000 DM/Beschäftigten in den Maschinenbau und 11.000 DM/Beschäftigten in die Elektrotechnik investiert. Selbst in dem überragenden Aus-

nahmesektor des Straßenfahrzeugbaus (118.000 DM/Beschäftigten) belief sich der Gesamtbetrag der Investitionen nur auf ein Viertel der Summe, die in den Sektor Steine und Erden floß.

– Hervorzuheben ist schließlich, daß fast 70 vH der unternehmerischen Investitionen in Ostdeutschland aus Westdeutschland kommen; 17 vH werden von der THA finanziert, und nur 13 vH stammen aus der eigenen Akkumulation der ostdeutschen Unternehmen. Die im Aufbauprozeß unvermeidbare Abhängigkeit von westdeutschen Investitionsentscheidungen macht die ostdeutsche Wirtschaft auf Dauer jedoch in hohem Maße verwundbar: In einer konjunkturellen Rezession wie der gegenwärtigen werden Investitionen und Produktion in der Regel zunächst auf die bestehenden Standorte konzentriert und Planungen für die neuen Bundesländer zurückgestellt oder gestrichen. Die Entscheidung von Mercedes-Benz, das Lkw-Werk-Projekt in Ahrensdorf nicht zu realisieren, ist hierfür ein besonders markantes, aber keinesfalls das einzige Beispiel.

Insgesamt haben die Investitionen in Ostdeutschland also weder den Umfang noch die strukturelle Solidität erreicht, die es erlauben würden, von einer eigenständigen zukunftsorientierten Modernisierung in Ostdeutschland zu sprechen. Der Abstand zu Westdeutschland nimmt vielmehr weiter zu, und die strukturellen Defizite und Deformationen der Investitionen verstärken und verfestigen die Tendenz zur Herausbildung einer ausgedünnten, in hohem Maße peripheren Industrie und Wirtschaft in Ostdeutschland.

5. Beschäftigungs- und Industriepolitik: Industrielle Kerne sichern

Die wichtigste strategische Aufgabe deutscher Wirtschaftspolitik in diesem Jahr und darüber hinaus besteht darin, die fortschreitende Erosion in Richtung einer Deindustrialisierung der ostdeutschen Wirtschaft zu stoppen, neue Arbeitsplätze und die

Grundlagen für eine solide eigenständige Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft zu schaffen.

Diese strategische Konzentration auf Ostdeutschland kann allerdings nicht heißen, daß sich Wirtschaftspolitik um Westdeutschland nicht zu kümmern brauche. Die konjunkturelle Rezession bedarf einer Gegensteuerung. Dies ist um so mehr erforderlich, als vor allem die großen Konzerne der alten Bundesrepublik den Abschwung dazu nutzen, ihren Personalbestand im Zuge neuer Restrukturierungsmaßnahmen drastisch zu bereinigen und erstmals nach längerer Zeit auch wieder Massenentlassungen durchführen bzw. angedroht haben. Besonders die Stahlunternehmen scheinen entschlossen zu sein, im Rahmen einer Flurbereinigung ganze Werke stillzulegen. Dies hätte katastrophale Folgen für die betroffenen ArbeitnehmerInnen und Regionen und würde energischen Widerstand in der Bevölkerung hervorrufen.

Für die Bewältigung der gegenwärtigen Krise in der Stahlindustrie steht das Instrumentarium des Montanunionvertrages (insbesondere die Art. 58 und 61), das in den 80er Jahren bereits einmal relativ erfolgreich angewandt worden ist, nach wie vor zur Verfügung. Sein erneuter Einsatz ist auf jeden Fall einer rein privatwirtschaftlichen Lösung vorzuziehen, bei der sich die stärkeren Konzerne durchsetzen und die schwächeren auf der Strecke bleiben. In einem durch die EG-Kommission organisierten und überwachten Quotenverfahren sollten die Produktion gleichmäßig heruntergefahren und Mindestpreise festgesetzt werden. Die osteuropäischen Importeure sind dabei nicht vom Markt auszuschließen, sondern in das Quotensystem einzubeziehen. Der Bund und die Länder sollten sich an einer derartigen Lösung, auch mit finanziellen Mitteln, aktiv beteiligen. Hierdurch kann sichergestellt werden, daß keine Stahlstandorte vernichtet werden und daß für den zukünftigen Aufschwung genügend Produktionskapazitäten zur Verfügung stehen.

Im übrigen sollte die Bundesregierung die normalen konjunkturpolitischen Instrumente zur Förderung von Investitionen und zur Steigerung der Nachfrage nutzen, mit denen dem

zyklischen Abschwung entgegengewirkt werden kann. Wo es zu Entlassungen kommt, muß das Instrument der Arbeitsmarktpolitik aktiv eingesetzt werden. Ein Abgleiten in eine längere Krise und ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit in Westdeutschland wäre – auch wegen der großen Abhängigkeit Ostdeutschlands – auch für die neuen Bundesländer verhängnisvoll: Die Bereitschaft westlicher Investoren zum zusätzlichen Engagement im Osten würde dadurch gegen Null getrieben, und es würde auch der – gegenwärtig noch vorhandene, wenn auch nicht genutzte – politische Handlungsspielraum finanzpolitisch eingeengt.

Zur Lösung der strategischen Hauptaufgabe in Ostdeutschland gibt es keinen Königsweg. In ihrem Zentrum steht heute zweifellos der Erhalt, die Konsolidierung und Modernisierung der noch vorhandenen Industriekerne. Darüber hinaus bedarf es des Einsatzes zahlreicher, auch unkonventioneller Mittel an verschiedenen Stellen der Wirtschaft. Allgemein müssen die Produktionsmöglichkeiten verbessert und Märkte auf- und ausgebaut sowie gesichert werden. Auch wenn beides erfolgreich betrieben wird, ist es jedoch nicht möglich, kurz- und mittelfristig so viele neue reguläre Arbeitsplätze zu schaffen, wie in den letzten Jahren vernichtet worden sind. Daher muß die Arbeitszeit verkürzt und die Arbeitsmarktpolitik auch und besonders im Osten eingesetzt werden. Folgende Maßnahmebündel schlagen wir vor:

1. Nach wie vor ist es dringlich, die Angebotsbedingungen der Investitionen zu steigern und ihre Struktur zu verbessern. Hierzu müssen die Treuhandunternehmen restrukturiert, die bereits privatisierten Unternehmen unterstützt und Ansiedlungen neuer Unternehmen gefördert werden.

- Das vorhandene Instrumentarium der Industrieansiedlung und Investitionsförderung sollte ausgebaut werden. Wir schlagen vor, die bereits bestehenden finanziellen Anreize durch ein Instrument stärkerer Lenkung zu ergänzen: Das Unterlassen von Investitionen im Osten sollte finanziell diskriminiert werden. Das kann dadurch geschehen – und dies ist unser Vor-

schlag –, daß eine Investitionshilfeabgabe der westdeutschen an die ostdeutsche Wirtschaft eingeführt wird, von der sich die Unternehmen durch die Vornahme von Sachinvestitionen in Ostdeutschland befreien können.

- Weiterhin ist es erforderlich, die Infrastruktur in Ostdeutschland nachhaltig zu sanieren und aufzubauen. Hierzu haben wir schon im Frühjahr 1990 ein staatliches Investitions- und Beschäftigungsprogramm vorgeschlagen und im einzelnen dargelegt.

- Schließlich verbessert auch ein modernisierter Produktionsapparat die Produktionsmöglichkeiten dann nicht, wenn es nicht gelingt, qualifizierte Arbeitskräfte sowie technische, kaufmännische und Verwaltungsintelligenz in Ostdeutschland zu halten oder nach dort zu holen. Eine Politik, die Wettbewerbsfähigkeit durch niedrige Löhne herstellen will, gräbt sich insofern selbst das Wasser ab, als sie die Träger der Modernisierung durch unattraktive Arbeits- und Einkommensbedingungen vertreibt. Sofern hohe Löhne und Gehälter tatsächlich eine untragbare Belastung für Unternehmen und Betriebe darstellen, sollte ihnen der Staat mit befristeten Lohnkostensubventionen unter die Arme greifen. Auch dies haben wir schon früher vorgeschlagen und erläutert.

2. Da auch effiziente Produktionsmöglichkeiten ohne Nachfrage nicht zu mehr Produktion und Beschäftigung führen, muß sich die Wirtschaftspolitik auch mehr als bisher um Märkte kümmern.

- Dabei ist es kontraproduktiv, wenn die Bundesregierung einer Verzögerung der Einkommensanpassung in Ostdeutschland das Wort redet. Jedes Prozent weniger Lohn- und Gehaltssteigerung bedeutet weniger private Nachfrage in Milliardenhöhe. Das würde sich übrigens nicht nur in den neuen, sondern auch in den alten Bundesländern negativ auswirken.

- Eine wirksame Steigerung der Nachfrage kann durch die Verwirklichung der staatlichen Infrastrukturausgaben erfolgen, die sich ja in Bestellungen von Gütern und Dienstleistungen bei privaten Unternehmen niederschlagen. Es ist allerdings darauf

zu achten, daß die öffentlichen Ausgaben der neuen Bundesländer und der Kommunen sowie ein wesentlicher Teil der Bundesausgaben als Aufträge an ostdeutsche Unternehmen fließen. Insbesondere Bauleistungen, Ausgaben zur Altlastensanierung sowie zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur sollten über ostdeutsche Unternehmen abgewickelt werden.

– Zur Öffnung und Sicherung von Märkten für ostdeutsche Produkte bieten sich ferner die osteuropäischen Länder an. Auch wenn deren Wirtschaft sich gegenwärtig in einer chaotischen Phase befindet, muß dies nicht immer so bleiben. Schon um die Entstehung eines verhängnisvollen neuen »Eisernen Vorhanges« in Europa zu vermeiden, ist es geboten, diesen Ländern bei ihrem wirtschaftlichen Aufbau schneller und umfassender als bisher zu helfen. Ihr Bedarf insbesondere an Maschinen und Investitionsgütern ist enorm, also gerade bei den Produkten, bei denen die relative Stärke der ehemaligen DDR-Wirtschaft lag und bei denen die Wirtschaftsbeziehungen mit den Mitgliedsländern des ehemaligen RGW besonders intensiv waren. Zwar ist der Osthandel in den letzten beiden Jahren völlig zusammengebrochen. Wenn die Bundesregierung mit entsprechender Finanzierungsbereitschaft in Vorlage geht (und das sollte auch die Übernahme von Kompensations- und Bartergeschäften einschließen), kann der Osthandel jedoch in kurzer Zeit wiederbelebt werden. Dabei hätten dann die ostdeutschen Unternehmen aufgrund ihrer früheren Lieferungen, ihrer besseren Sprach- und Landeskenntnisse einen erheblichen Wettbewerbsvorsprung.

– Schließlich könnte, um ostdeutsche Lieferungen in den Westen zu fördern, auch die Mehrwertsteuer für Ostprodukte für eine gewisse Zeit aus-, zumindest aber herabgesetzt werden.

3. Auch eine in dem skizzierten Sinne erfolgreiche Wirtschaftspolitik wird jedoch die Schäden nicht in kurzer oder auch nur mittlerer Frist beheben können, die der Zusammenbruch der Wirtschaft in Ostdeutschland mittlerweile verursacht hat. Sie wird insbesondere nicht in der Lage sein, die drei bis vier Millionen Arbeitsplätze wieder zu schaffen, die im Verlauf

dieses Zusammenbruchs vernichtet worden sind. Daher bleibt Arbeitslosigkeit in Millionenhöhe auch bei erfolgreicher Modernisierungs- und Marktpolitik auf lange Zeit ostdeutsche Wirklichkeit, wenn nicht weitere gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu gehören vor allem Arbeitszeitverkürzungen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik:

– Arbeitszeitverkürzungen sind unter dem Druck der Ereignisse in den letzten Jahren und insbesondere unter dem Einfluß unternehmerischer roll-back-Strategien fast aus dem Blick der wirtschaftspolitischen Diskussion geraten. Dennoch sind sie nach wie vor wie kaum ein anderes Mittel geeignet, durch die Verknappung des individuellen Arbeitsangebotes die weitere Arbeitsplatzvernichtung in der Rezession zu stoppen oder zumindest abzubremsen und beim Anspringen der Konjunktur neue Arbeitsplätze zu schaffen.

– Der geplante und bereits massiv begonnene Abbau aktiver Arbeitsmarktpolitik würde – wenn nicht rückgängig gemacht – katastrophale Wirkungen in Ostdeutschland haben und die Zahl der Arbeitslosen innerhalb kürzester Zeit mehr als verdoppeln. Es muß daher zu den dringendsten Sofortmaßnahmen einer vernünftigen Wirtschaftspolitik gehören, diesen Abbau sofort zu stoppen und statt dessen eine mittelfristige Stabilisierung und einen kräftigen Ausbau der Arbeitsmarktpolitik zu betreiben. Dazu gehören vor allem die sofortige Aufstockung der Arbeitsbeschaffungs- sowie der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen sowie die Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Die vernünftigen Ansätze dieser Gesellschaften sind durch den wirtschaftspolitischen Zickzackkurs der Treuhandanstalt so strapaziert worden, daß sie keine echte Entfaltungschance hatten. Soll jedoch eine weitere Verschärfung der gesellschaftlichen Konflikte als Folge unkontrollierbar steigender Arbeitslosigkeit und sozialer Perspektivlosigkeit vermieden werden, muß sich die Politik Wege einfallen lassen, um das Potential an Arbeitskräften sinnvoll zu beschäftigen, das auch im günstigsten Entwicklungsfall in den nächsten Jahren keinen regulären Arbeitsplatz finden wird.

4. Im Zentrum einer konstruktiven Wirtschaftspolitik für Ostdeutschland muß die Rettung der noch verbliebenen Industriekerne der alten DDR stehen. Ein erheblicher Teil dieser Kerne ist bereits mit verheerenden Folgen verschwunden. Für einen anderen Teil ist es vielleicht noch nicht zu spät, auf jeden Fall aber sehr spät. Die privatisierungsfixierte Politik der Treuhandanstalt (THA) hat dazu geführt, daß von den 1990 noch vorhandenen 2,6 Millionen Industriearbeitsplätzen Ende 1992 weniger als die Hälfte übrig geblieben war. Davon befanden sich zwei Fünftel (gut 500.000) in Treuhandbesitz. Ihr Zustand ist im Vergleich zu den bereits privatisierten Betrieben unakzeptabel: Die Weigerung der THA, in diesen Unternehmen die notwendigen Modernisierungsinvestitionen durchzuführen, führt allmählich auch die Unternehmen, die in DDR-Zeiten durchaus international wettbewerbsfähig waren, in einen Zustand der völligen Ineffizienz und Demontage. Die Gefahr besteht, daß die Deindustrialisierung beschleunigt fortschreitet und sich bis zum Ende dieses Jahres die Zahl der Arbeitsplätze noch einmal halbiert – Ergebnis einer Politik, der Privatisierung und marktradikale Prinzipienreiterei wichtiger sind als die Sicherung von Produktion und Beschäftigung.

Mittlerweile scheint selbst der Bundesregierung die Katastrophe zu dämmern, die sie mit ihrer Politik angerichtet hat. Sie spricht davon, daß industrielle Kerne erhalten werden sollen. Konkrete Konzepte dazu hat sie jedoch bisher nicht vorgelegt, von praktischen Maßnahmen ganz zu schweigen.

Demgegenüber liegen von verschiedenen Seiten, die die Crash-and-Chaos-Politik der Bundesregierung schon länger kritisieren, Vorschläge für eine Veränderung der Politik der Treuhandanstalt und für die Erhaltung bzw. Reindustrialisierung wesentlicher Industriekerne in Deutschland vor. Auch die AG Alternative Wirtschaftspolitik hat sich in ihren beiden letzten Memoranden hierzu ausführlich geäußert.

Unsere Vorschläge, die wir hier noch einmal unterstreichen und präzisieren, laufen darauf hinaus, der aktiven Sanierung und Modernisierung absoluten Vorrang vor der weiteren Privatisierung und Liquidierung zu verschaffen. Im einzelnen besteht unser Konzept aus sechs Elementen:

– Erstens: Die Versuche, die noch vorhandenen THA-Unternehmen um jeden Preis zu privatisieren, werden sofort gestoppt. Die Arbeit der Treuhand wird in dieser Hinsicht bis Ende 1993 eingestellt und insgesamt auf Aufgaben der Abwicklung und Überwachung reduziert.

– Zweitens: Alle Unternehmen und Betriebe, die sich noch in THA-Besitz befinden, werden in den nächsten Monaten in sechs auf die neuen Bundesländer bezogene Holdings eingebracht. Dabei handelt es sich um Aktiengesellschaften, die der Mitbestimmung unterliegen. Sie befinden sich jeweils zu 75 vH im Eigentum des Bundes, zu 20 vH des jeweiligen Landes sowie zu 5 vH bei privaten Aktionären. Der Kapitalanteil, der keine privaten Aktionäre findet, wird zwischen Bund und Land aufgeteilt. Das Stimmrecht in den Holdings ist so auszugestalten, daß die Länder jeweils auf 51 vH der Stimmen kommen. Für länderübergreifende Unternehmen in strategischen Bereichen (z. B. Waggonbau, Braunkohlebergbau und Chemische Industrie) werden länderübergreifende Branchenholdings errichtet, in denen analoge Eigentums- und Stimmrechtsregelungen gelten.

– Drittens: Die Holdings führen in Abstimmung mit den Landesregierungen und den von diesen bestellten Landesentwicklungsgesellschaften unverzüglich die notwendigen Modernisierungsinvestitionen in den Unternehmen durch, die noch sanierungsfähig und/oder für das Land bzw. bestimmte Regionen von wesentlicher Bedeutung sind. Hierdurch wird die Investitionsverweigerung durch die THA kompensiert. Die Unternehmen werden auf einen Produktivitätsstandard hin saniert, der sie nicht gegenüber bereits privatisierten Betrieben diskriminiert. Wo es nötig ist, werden den Holdings befristete Lohnkostensubventionen über öffentliche Mittel zur Verfügung gestellt. In jedem Fall sollen die Holdingunternehmen im Rahmen der Regional- und Entwicklungspolitik des Landes eine wesentliche Rolle spielen.

– Viertens: Gleichzeitig unterstützen Landes- und Bundesregierung die ostdeutschen Industrieunternehmen bei dem Versuch, Märkte zu sichern und zu öffnen. Die Vermarktungs- und Finanzierungshilfen für die Exporte ostdeutscher Unternehmen nach Osteuropa werden – z. B. im Rahmen einer Erhöhung der Gaslieferungen aus Rußland und damit verbundener Kompensations- und Barterabkommen – erheblich ausgebaut.

– Fünftens: Nachdem die Holding-Unternehmen so auf eine solide wirtschaftliche Grundlage gestellt sind, werden sie – frühestens nach drei Jahren – über die Börse zunächst teilprivatisiert. Für eine weitere Übergangszeit von 5 – 7 Jahren sollen die Holdings Minderheitseigentümer bleiben und die Verbindung zur regionalen Entwicklungsplanung sichern. Bei der Privatisierung ist darauf zu achten, daß es nicht zu neuen privaten Eigentumskonzentrationen mit entsprechender unternehmerischer Machtzusammenballung kommt.

6. Finanzpolitik: Neuordnung statt Flickschusterei

Der hier dargelegte Katalog von Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung der Unternehmen in Ostdeutschland macht inhaltlich begründet die Notwendigkeit deutlich, dafür finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Damit wird die immer wieder aufgestellte Behauptung widerlegt, der Forderung nach Finanzmitteln für den Aufbau Ostdeutschlands stünden keine oder nur in unzureichendem Maße begründete Projekte gegenüber. Die Aufgabe, diese industriepolitischen Maßnahmen zu finanzieren, bettet sich allerdings in weitere Herausforderungen der Finanzpolitik infolge der deutschen Einigung und der konjunkturellen Krise in Westdeutschland ein. Auf folgenden Ebenen stellen sich dringende Probleme der Finanzpolitik:

Erstens: Endlich muß, wie es die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik seit dem Frühjahr 1990 fordert, ein Zukunftsprogramm Deutschland mit dem Schwerpunkt der Sanie-

rung und des Aufbaus der ostdeutschen Wirtschaft über einen Zeitraum von zehn Jahren verwirklicht werden. Erst durch die Schaffung der infrastrukturellen Grundlagen sowie die Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft wird auch wieder finanzieller Spielraum für Ostdeutschland gewonnen. Nachfolgend werden die Grundzüge dieses Finanzierungsprogramms, das wir über Jahre entwickelt haben, vorgestellt.

Zweitens: Einen Schwerpunkt dieses Zukunftsprogramms bildet die Einrichtung eines Fonds »Industrieraufbau Ost« bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau. Damit sind die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung industrieller Kerne in Ostdeutschland zu finanzieren. Um die Wettbewerbschancen der Betriebe unter dem Dach der Treuhandanstalt vor allem auch auf der Marktseite zu verbessern, sind aus dem Fonds jährlich 40 Mrd. DM für die Zeit von 1994 bis 1996 verfügbar zu machen. Die durch die Bundesregierung vorgesehenen 3 Mrd. DM (pro Jahr) für die alten Treuhandanstalt-Betriebe sind viel zu niedrig veranschlagt. Die Finanzmittel für diesen Fonds »Industrieraufbau Ost« werden je zur Hälfte über die von uns mehrfach geforderten und nachfolgend nochmals beschriebenen Instrumente einer Investitionshilfeabgabe der westdeutschen an die ostdeutsche Wirtschaft sowie aus dem Aufkommen einer Anleihe mit Zeichnungspflicht aufgebracht.

Drittens: Die Aufnahme der neuen Länder in die Systeme des Finanzausgleichs, die der Einigungsvertrag ab 1995 vorsieht, steht einerseits im Zentrum der finanzpolitischen Neuordnung. Da der politische Druck, den im Einigungsvertrag vorgesehenen Termin 1995 bei der Schaffung eines gemeinsamen Finanzausgleichs einzuhalten, groß ist, müssen jedoch andererseits Übergangs- bzw. Anpassungsregeln definiert werden. Denn die Unterschiede in der Wirtschafts- und damit Finanzkraft zwischen West- und Ostdeutschland werden weit über 1995 hinaus noch so groß sein, daß der beim Länderfinanzausgleich vorgesehene Spitzenausgleich in einer Übergangsphase korrigiert werden muß. Dies gilt auch für die westdeutschen Länder, die bisher Empfänger im horizontalen Finanzausgleich

waren. In dieser Phase des Übergangs ist der Bund zu verpflichten, über den Einsatz der Bundesergänzungszuweisungen dafür Sorge zu tragen, daß die finanzschwachen Bundesländer Westdeutschlands bei der Anwendung eines gemeinsamen Finanzausgleichs nicht in die fiskalische Krise getrieben werden.

Viertens: Finanziert werden muß der Kapitaleinsatz (Zinsen und Tilgung) mit jährlich ca. 40 Mrd. DM, der sich aus den 1995 beim Bund wirksam werdenden Schulden infolge der Integration der Ex-DDR in das bundesdeutsche Währungs- und Wirtschaftssystem ergeben wird. Geschätzt wird eine Schulden-summe von ca. 400 Mrd. DM. Diese setzt sich aus den nach Beendigung der Arbeit der Treuhandanstalt verbleibenden Schulden von über 250 Mrd. DM sowie den im Kreditabwicklungsfonds zusammengefaßten Schulden von schätzungsweise 150 Mrd. DM zusammen (wichtigste Posten des Kreditabwicklungsfonds: Auslandsverschuldung der DDR von 27 Mrd. DM sowie Ausgleichsforderungen von ca. 100 Mrd. DM durch die unterschiedliche Umstellung der Spareinlagen und Kredite auf DM). Während die Bundesregierung zur Aufbringung dieses Kapitaleinsatzes ab 1995 die Einführung eines Solidaritätszuschlags auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld plant, schlagen wir vor, die Bundesbankgewinne dafür zu nutzen sowie eine spezielle Vermögensabgabe zu erheben.

Fünftens: Um jedoch auch zur Überwindung der westdeutschen Konjunkturschwäche beizutragen, muß der Staat seiner Aufgabe, gegenzusteuern, gerecht werden und ein ökologisch ausgerichtetes Wachstums- und Beschäftigungsprogramm durchsetzen. Dabei ist eine Koordination mit entsprechenden Maßnahmen auf EG-Ebene anzustreben. In der gesamtwirtschaftlichen Situation brachliegender Produktionsressourcen ist eine Kreditfinanzierung dieser Maßnahmen staatlicher Konjunktur- und Wachstumspolitik unverzichtbar. Allerdings sollte unter Anwendung des »Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes« der Abbau dieses Teils der öffentlichen Kreditfinanzierung nach Überwindung der konjunkturellen Krise verbindlich für die Bundespolitik garantiert werden.

Zur Lösung der finanzpolitischen Herausforderungen hat die Bundesregierung ein »Föderales Konsolidierungsprogramm« (FKP) vorgelegt. Es definiert die Eckwerte für den Beitrag, den die Haushalte der Gebietskörperschaften im Rahmen des »Solidarpakts« aus Bundessicht einzubringen haben. Positiv hervorzuheben ist die Tatsache, daß mit diesem Programm die Bundesregierung erstmals wenigstens ansatzweise die schwerwiegenden Anforderungen an die Finanzpolitik offenlegt. Bei Ausleuchtung der einzelnen Elemente offenbart es sich jedoch als ein finanzpolitischer Flickenteppich. 1995 löst dieses Konsolidierungsprogramm einen Finanzierungs- und Umschichtungsbedarf von über 110 Mrd. DM aus. Davon zielen im ersten Jahr 46 Mrd. DM auf die Finanzierung der Schulden aus der Integration der Ex-DDR. 65 Mrd. DM ergeben sich aus der Neuordnung des gesamtdeutschen Finanzausgleichs (horizontaler Finanzausgleich, Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen, Sonderleistungen des Bundes für Ostdeutschland, Überbrückungszuweisungen für westdeutsche Länder, Sanierungszuweisungen für Bremen und das Saarland). Die Bundesregierung quantifiziert allerdings lediglich rund 31 Mrd. DM samt dem geplanten Solidaritätszuschlag ab 1995 zur Finanzierung des Kapitaleinsatzes im Kontext des Schuldenfonds, der aus der Integration der Ex-DDR entstanden ist. Übrig bleibt die riesige Finanzierungslücke von über 79 Mrd. DM, die Bund und Länder/Gemeinden zu gleichen Teilen übernehmen sollen. Schließlich ist die Reduzierung der Neuverschuldung des öffentlichen Gesamthaushalts von ca. 150 Mrd. DM in 1993 (einschließlich der Schattenhaushalte sowie Bundespost, Bundesbahn und Reichsbahn) auf 100 Mrd. DM vorgesehen. Sowohl wegen der geplanten Einkommenserzielung als auch wegen seiner tiefgreifenden Einsparmaßnahmen im Sozialbereich muß dieses Konzept zurückgewiesen werden. Die geplanten Einsparungen konzentrieren sich auf Einkommensschwache und Bezieher von Transferleistungen. Dagegen fallen Kürzungen/Streichungen von gewinnbringenden Subventionsvorteilen der Wirtschaft erheblich

niedriger aus. Dieses Konzept ergibt keine sinnvolle Grundlage für einen Solidarpakt. Dies zeigt sich auch in der Tatsache, daß ein wirtschaftsstrukturelles Konzept für den Aufbau Ostdeutschlands nicht zu erkennen ist.

Die bundesdeutsche Finanzpolitik bewegt sich auch mit ihrem »Föderalen Konsolidierungskonzept« weiterhin in einem selbst verschuldeten Chaos. In immer kürzeren Abständen werden neue, zum Teil sich widersprechende Vorschläge zur Einsparung von Ausgaben in den öffentlichen Haushalten unterbreitet. Begleitend dazu vorgeschlagene Instrumente zur Steigerung der Staatseinnahmen erweisen sich verschiedentlich als abenteuerlich und im Widerspruch etwa zu gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Zielen. Diese völlig orientierungslose Finanzpolitik führt zur Verunsicherung der wirtschaftlichen Akteure und verhindert damit zukunftsorientierte Dispositionen. Wenn weiterer, sich schnell selbst verstärkender Schaden verhindert werden soll, dann muß die politische Kraft zur Neuordnung der Finanzpolitik, die die Einlösung ihrer Aufgaben an gesamtwirtschaftlichen und verteilungsspezifischen Kriterien ausrichtet, aufgebracht werden.

Die Notwendigkeit, die Eckwerte der künftigen Finanzpolitik in einen Solidarpakt einzubringen, ist unbestreitbar richtig. Schließlich handelt es sich bei der Finanzierung des Auf- und Umbaus Ostdeutschlands sowie bei der Stärkung der konjunkturellen Entwicklung und der Reform Westdeutschlands um genuine »Gemeinschaftsaufgaben«. Versuche, die Finanzierung dieser Gemeinschaftsaufgaben den Tarifparteien zuzuschanden und Lohnopfer zu verlangen, sind zurückzuweisen. Nur mit den Instrumenten der öffentlichen Haushaltspolitik läßt sich die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aller gesellschaftlichen Gruppen bzw. Individuen bei der Finanzierung dieses Solidarpakts berücksichtigen.

Als die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik seit dem Frühjahr 1990 ihre Vorschläge zur Finanzierung eines Zukunftsprogramms Deutschland mit dem Schwerpunkt des Auf- und Umbaus in den neuen Bundesländern unterbreitet hat, war

sie lange Zeit auf einsamer Position, ja gelegentlich wurde sie massiv angefeindet. Der fiskalische Problemdruck hat mittlerweile jedoch dazu geführt, daß unterschiedliche politische und gesellschaftliche Gruppierungen ähnliche Vorschläge unterbreiten. Wenn wir an dieser Stelle unsere Finanzierungsinstrumente für den Solidarpakt wiederholen, dann scheint diesen (endlich) keine allzu große Originalität mehr zuzukommen. Wir hoffen, daß sich damit die Durchsetzungschancen – neben sozialorientierten Einsparungen in den öffentlichen Haushalten und der Kürzung im Verteidigungshaushalt – für die folgenden Finanzierungsinstrumente, die über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren einzusetzen sind, verbessern:

Erstens: Wir fordern zum 1. 6. 1993 die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte und Selbständige sowie für die Besserverdienenden mit Einkommen, die über die Bemessungsgrundlage im Rahmen der Sozialversicherungspflicht hinausgehen. Der vorgeschlagene Abgabensatz beträgt 2,15 vH. Damit ließe sich die bisher einseitige Belastung der Sozialversicherungspflichtigen im Zuge der Finanzierung der Deutschen Einheit korrigieren.

Zweitens: Wir fordern die Erhebung eines Solidaritätszuschlags in Form einer Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld ab dem 1. 6. 1993. Bei der Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuerschuld bestehen wir auf einer Freistellung bis zu einem Jahreseinkommen von 50.000/100.000 DM (alleinstehend/verheiratet), um durchaus auch die Ergiebigkeit dieser Einnahmenquelle zu erhöhen.

Drittens: Darüber hinaus fordern wir eine Investitionshilfeabgabe, die durch die westdeutsche Wirtschaft zum Aufbau eines unternehmerischen Kapitalstocks in Ostdeutschland aufzubringen ist. Die Jahresüberschüsse nach Abzug der Gewinnsteuern sowie zwei Prozent des Umsatzes bilden die Bemessungsgrundlage. Der Aufbringungssatz liegt für die ersten beiden Jahre bei zehn Prozent und nimmt sukzessive bis zum fünften Jahr auf sechs Prozent ab. Hervorzuheben ist der Lenkungscharakter dieser Abgabe. Soweit westdeutsche Unterneh-

men Sachinvestitionen in Ostdeutschland vornehmen, ist eine Verrechnungsmöglichkeit gegeben. Auch die Beteiligung an Finanzierungsfonds für die ostdeutsche Wirtschaft kann verrechnet werden, um Betrieben, deren Tätigkeit in Westdeutschland regional begrenzt ist, ein investives Engagement in Ostdeutschland zu ermöglichen. Soweit die Investitionsgüter in Ostdeutschland hergestellt werden, ergibt sich ein günstigerer Ansatz bei der Verrechnung. Werden die Investitionsgüter zumindest zur Hälfte in Ostdeutschland produziert, so entfällt die Beitragspflicht, wenn mindestens das Zwanzigfache der Investitionshilfe für Sachinvestitionen eingesetzt wird; ansonsten muß zumindest das Hundertfache der Abgabe investiert werden.

Viertens: Soweit diese drei abgabenpolitischen Maßnahmen sowie die Kürzungen öffentlicher Ausgaben- und Subventionshaushalte nicht ausreichen, wiederholen wir unseren Vorschlag, eine Anleihe mit Zeichnungspflicht aufzulegen.

Hierbei handelt es sich im Unterschied zu den im Sommer 1992 von der Bundesregierung diskutierten Vorschlägen um eine echte Zwangsanleihe. Die Zeichnungspflichtigen erhalten eine Anleihe, die über fünf Jahre im Ausmaß der Geldentwertungsrates verzinst wird, also nicht an Wert verliert. Das Opfer reduziert sich auf den Unterschied zwischen Inflationsrate und Kapitalmarktzins. Mit der Auflage dieser Anleihe wird ein verbindlicher Plan präsentiert, der den Zeitablauf der Tilgung nach fünf Jahren angibt. Die Zeichnungspflicht setzt bei Berücksichtigung von Freigrenzen am Geldvermögen der privaten Haushalte, der produzierenden Wirtschaft, des Handels, der Banken, der Versicherungen und der Dienstleistungsunternehmen an. Grundlage bilden die Geldvermögensbestände am Stichtag 31. 12. 1991, um Umschichtungen mit dem Ziel der Vermeidung der Zeichnungspflicht zu unterbinden. Diese Zwangsanleihe zielt auf die Abschöpfung der enorm gestiegenen Geldvermögen in Westdeutschland. Allein bei den privaten Haushalten ist die Geldvermögensbildung 1991 um 238 Mrd. DM auf 3,4 Billionen DM gestiegen, hauptsächlich bei den Haushalten der Selbständigen und

Besserverdienenden. Eine einprozentige Anleihe auf dieses Geldvermögen würde bereits 34 Mrd. DM erbringen. Der Zuwachs der Geldvermögen bei westdeutschen Produktionsunternehmen belief sich 1990 auf 187 und 1991 auf 140 Mrd. DM. Dahinter verbergen sich nicht zuletzt die Großunternehmen, die anstatt real zu investieren, enorme kurzfristige Liquidität und langfristige Geldvermögensanlagen aufbauen. Angesichts der gigantischen Herausforderungen beim Aufbau der deutschen Wirtschaft ist es ökonomisch geboten und verteilungspolitisch gerechtfertigt, einen Teil dieser Mittel – bei Einschränkung des Opfers auf Zinsverluste – zur Finanzierung der deutschen Einheit heranzuziehen.

Die hier unterbreiteten Vorschläge konzentrieren sich auf die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Ost- und Westdeutschland. Dabei ist nachhaltig zu betonen, daß die Neuordnung der öffentlichen Haushalte dem übergeordneten Ziel des ökologischen Umbaus der Wirtschaft zu dienen hat. Bei der Umschichtung und Streichung öffentlicher Ausgaben ist ebenso wie beim Einsatz abgabenpolitischer Maßnahmen diesem Ziel Vorrang einzuräumen. Deshalb wiederholen wir unsere Forderung, die Steuer auf Mineralöl nachhaltig zu erhöhen und die daraus gewonnenen Einnahmen zum umweltfördernden Umbau des Verkehrssystems, dessen Grundzüge wir im MEMORANDUM '92 vorgestellt haben, zu nutzen.

7. Geldpolitik: Stabilitätspolitik statt Restriktionskurs

Die Deutsche Bundesbank hatte seit der Ausdehnung des Geltungsbereichs der D-Mark auf Ostdeutschland Mitte 1990 in mehreren Schritten eine rigorose Politik der Verteuerung der Geldversorgung durchgesetzt. Diese Hochzinspolitik war falsch begründet. Die Bundesbank muß sich den Vorwurf gefallen lassen, mit ihrer Hochzinspolitik den konjunkturellen Einbruch in

Westdeutschland beschleunigt, in Ostdeutschland die öffentlichen Investitionshilfen konterkariert und das Europäische Währungssystem (EWS) destabilisiert zu haben.

Anfang dieses Jahres zeichnete sich eine Schrumpfung beim Zuwachs der Geldmenge ab. Die Senkung der für die Geschäftsbanken relevanten Refinanzierungszinsen in den Mini-Schritten vom 15. September 1992 und 5. Februar 1993 – Diskontsatz von 8,75 vH auf 8 vH und Lombardsatz von 9,75 vH auf 9 vH – reicht nicht aus. Ein deutlicher Rückgang des Diskont- und Lombardsatzes ist dringend geboten. Darüber hinaus müssen die Sätze für Wertpapierpensionengeschäfte, die bei der Besteuerung der Liquidität und damit bei der Kreditvergabe der Geschäftsbanken die dominierende Rolle spielen, deutlich weiter abgeschmolzen werden. Die Bundesbank irrt, wenn sie mit Blick auf die gesunkenen Zinssätze auf den Kapitalmärkten – seit September 1992 um 1,5 Prozentpunkte auf knapp 7 vH – keinen weiteren Bedarf für eine nachhaltige Senkung der Zinssätze im Kontext der Refinanzierung der Geschäftsbanken bei der Deutschen Bundesbank mehr sieht. Der entlastende Prozeß des Rückgangs der Kapitalzinsen drückt letztlich die Erwartung aus, daß die Bundesbankzinsen und damit die Geldmarktzinsen im weiteren Verlauf nachgeben. Wird diese Erwartung nicht erfüllt, dann muß wieder mit einem schnellen Anstieg der Kapitalmarktzinsen gerechnet werden. Zugleich zeigt diese Entwicklung auf den Kapitalmärkten, daß ein sich selbst verstärkender Inflationsprozeß nicht kalkuliert wird. Ein deutlicher Rückgang der Bundesbankzinsen, mit dem sich die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken verbilligen und die Umschichtung in Richtung kurzfristiger Geldanlagen nicht mehr lohnt, ist dringend geboten, um zusammen mit der Finanzpolitik den westdeutschen Abschwung zu überwinden, die Fremdfinanzierungskosten in Ostdeutschland zu reduzieren und die Wechselkurse innerhalb des EWS durch die Reduzierung von Zinssatzdifferenzen zwischen den Mitgliedsländern zu stabilisieren.

Die Kurzfassung des MEMORANDUM '93 wurde bis zum 27. 3. 1993 von folgenden Personen unterstützt:

Abkürzungen

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

Udo Abelmann, Düsseldorf
 Udo Achten, Düsseldorf
 Michael Ahlmann-Eltze, BR, Reesum
 Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen
 Jutta Alheit, Swisttal
 Werner Alten, WA, Hannover
 Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
 Dr. Jochen Anthes, WA, Köln
 Dr. Werner Anton, WA, Merseburg
 Horst Arenz, WA, Essen
 Werner Arndt, GS, Hannover
 Hilde Arndt-Burglin, PRV, Gelsenkirchen
 Sylvia Artzen, GS, Backnang
 Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld

Erich Bach, GS, Frankfurt
 Andrea Bachmann, Berlin
 Dr. Günther Bachmann, Berlin
 Heino Bade, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Kurt Bader, Lüneburg
 Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR, Düsseldorf
 Peter Balluff, GS, Wiesbaden
 Ulrich Bartetzko, Hannover
 Ulrich Barth, Erfurt
 Klaus Barthel, GS, Kochel
 Beate Bartoldus, Essen
 Günter Basten, GS, Greven
 Ronald Battenhausen, MdL, Hanau
 Walter Bauer, BRV, Kohlberg
 Dr. Walter Baumann, Bad Vilbel
 Hans Baur, GS, Möglingen
 Mechtilde Bayer, WR, Rockenberg
 Wolfgang Bayer, Bonn

Dr. Heidi Becherer, Chemnitz
 Karin Beckmann, Hannover
 Peter Behr, GS, Mönchengladbach
 Dieter Behrendt, Bonn
 Heiko Behrendt, WA, Hannover
 Petra Behrens, WA, Bremen
 Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen
 Rüdiger Beins, PRV, Barsinghausen
 Hartmut Belitz, GF, Hannover
 Hans Günter Bell, Köln
 Ludger Bentlage, GS, Nörvenich
 Christian Berger, GF, Dortmund
 Alfred Berkmann, GS, Hameln
 Brigitte Bernhard, GS, Lübbecke
 Sabine Beutert, Köln
 Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
 Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt
 Frank Biesinger, Hechingen
 Monika Bietz, BR, Nieder-Olm
 Fritz Bilz, Köln
 Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden
 Norbert Birkwald, GS, Mörfelden
 Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg
 Dr. Reinhard Bispinck-Hellmich, WR, Köln
 Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS, Stuttgart
 Dirk Blotvogel, GF, Bonn
 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
 Manfred Böttcher, GS, Hannover
 Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Göttingen
 Manfred Bohle, Düsseldorf
 Ulrike Bohnenkamp, WA, Langwedel-Etelsen
 Heike Boller, BR, Saulheim
 Manfred Bork, GS, Freiberg
 Heinz Bormann, Weinstadt
 Dr. Joachim Borner, WA, Berlin
 Elke Brachmann, Wiesbaden
 Maren Bracker, Helsa
 Klaus Brands, Essen
 Monika Brandt, GS, Rellingen
 Paul Brandt, Achim
 Dr. Lutz Brangsch, Berlin
 Sonja Brauers, Olön
 Dr. Bernhard Braun, Dortmund
 Leo Braunleder, Wuppertal
 Hans-Erich Bremes, Hamm
 Gertrud Breuker, Bochum
 Hiltrud Breyer, MdEP, Mandelbachtal
 Prof. Dr. Ulrich Briefs, MdB, Bonn
 Gerd Brücker, GS, Erfurt
 Stephan Brückl, Augsburg
 Peter Brückner-Bozetti, WA, Bremen
 Dr. Klaus-Jürgen Buchholz, Hannover
 Wolfgang Buchholz, GS, Bochum
 Dr. Wiebke Buchholz-Will, Nordhorn
 Andreas Bürkle-Lehr, Horneburg
 Dr. Udo Bullmann, WA, Pohlheim
 Felicitas von der Burg, BR, Hamburg
 Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen
 Klaus Busch, GS, Bremen
 Dr. Christoph Butterwegge, WA, Bremen
 Luis Caballero-Sousa, Mainz
 Bärbel Clauss, GS, Frankfurt
 Peter-Martin Cox, Niedernhausen

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
 Annette Dahms, GS, Frankfurt
 Annette Dahms, GS, Nürnberg
 Ilona Dammköhler, GS, Stuttgart
 Adelheid Danielowski, Hannover
 Onno Dannenberg, GS, Bremen
 Elke van Deest, WA, Oldenburg
 Gerhard Dehling, Sulzbach-Rosenberg
 Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
 Dr. Regine Deschle, Rostock
 Walter Deterding, GF, Garbsen
 Jan Devries, WA, Hannover
 Andreas Diers, Vechta
 Frauke Dittmann, GS, Bad Oldesloe
 Klaus-Peter Dittmar, GS, Wuppertal
 Martina Ditzell, GS, Halberstadt
 Jens Dörschel, Braunschweig
 Florian Dohmen, WA, Viersen
 Hans-Peter Dohmen, Grevenbroich
 Wolfgang Dohn, BR, Hanau
 Dr. Ulrich Dolata, WA, Bremen
 Heinz-Peter Domjahn, GS, Thallwitz
 Günter Domke, GS, Düsseldorf
 Werner Dreibus, GS, Biebergemünd
 Kurt Drommler, GS, Hückelhoven
 Rolf Düber, GS, Erfurt
 Dietmar Düe, WA, Kassel
 Ulrike Düwel, GS, Wuppertal
 Angelika Ebeling, GF, Hannover
 Karl-Christian Ebenau, Petershagen
 Roman Eberle, GS, Dortmund
 Alfred Ebert, BR, Illschwang
 Raimund Echterhoff, Wuppertal
 Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach
 Jutta Ehlers, GS, Braunschweig
 Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen
 Dr. Joachim Eisbach, WA, Langwedel-Etelsen
 Monika Eisele, Ubstadt-Weiher
 Bernd Eisenbach, GS, Darmstadt
 Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
 Stephan Elkins, WA, Amöneburg
 Gerhard Endres, Baldham

Dieter Engel, GF, Wiesbaden
 Rainer Engelke, GF, Hannover
 Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen
 Reiner Erben, Augsburg
 Michael Erhardt, Frankfurt
 Harald Esker, GS, Oldenburg
 Norbert Ewald, Frankfurt
 Reinhold Falta, BR, Stadecken-Elsheim
 Dr. Peter Fehn, Hamburg
 Johann-Peter Feicht, Detmold
 Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
 Horst Fingerhut, GS, Krefeld
 Meinold Finke, Castrop-Rauxel
 Hans U. Fischer, WA, Frankfurt
 Hermann Fischer, GS, Waiblingen-Bittenfeld
 Prof. Dr. Dietrich Fischer, Golm
 Ruth Fischer, GS, Bad Überkingen
 Volker Fischer, WA, Braunschweig
 Norbert Flach, GS, Amberg
 Helmut Fleischer-Brachmann, Wiesbaden
 Wolfgang Flieger, Oldenburg
 Werner Flierl, GF, Sulzbach-Rosenberg
 Bernd Flockemann, BR, Hemmingen
 Rainer Folta, GF, Hannover
 Uwe Foullong, GS, Neuss
 Gunda Franielczyk, Garbsen
 Michael Frank, GS, Hildesheim
 Norbert Franzen, GS, Oldenburg
 Otfried Frenzel, BRV, Chemnitz
 Elfriede Freudenberg, BRV, Celle
 Hartmut Friedrich, GS, Berlin
 Klaus Friedrich, Würzburg
 Prof. Dr. Klaus Fritzsche, Gießen
 Kurt Fussangel, Schwanewede
 Thomas Gauger, Krefeld
 Elmar Gayk, Hannover
 Jürgen Gebel, Nieder-Olm
 Prof. Dr. Sabine Gensior, Berlin
 Swidbert Gerken, GF, Hannover

Volker Gerwers, Bochum
 Petra Getfert, WA, Bielefeld
 Werner Gierschke, GS, Arnstadt
 Harald Giesecke, GF, Hannover
 Herbert Gissel, GS, Frankfurt
 Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf
 Renate Gmoser, GS, Nebrungen
 Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
 Dr. Jörg Goldberg, Frankfurt
 Wolfgang Goldmann, GS, Hannover
 Prof. Dr. Werner Goldschmidt, Hamburg
 Rainer Gotthardt, GS, Hanau
 Arno Gottschalk, WA, Bremen
 Prof. Dr. Hanna Grabley, Berlin
 Stefan Gress, Bremen
 Günther Griesel, Quickborn
 Herbert Grimberg, GS, Hamburg
 Herbert Grimm, GF, Dortmund
 Thomas Grobe, Hannover
 Edith Gross, WA, Bremen
 Christoph Großmann, Salzgitter
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
 Dr. Rainer Grothusen, Hamburg
 Walter Gruber, GF, Salzgitter
 Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld
 Dr. Willem Günnemann, Emstal
 Hidir Güntas, GS, Köln
 Prof. Dr. Karl-Diether Gussek, Halle
 Klaus Hachenberg, Hannover
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
 Wolfgang Hammer, BRV, Vogt
 Monika Harder, BRV, Fellbach
 Monika Hartenstein-Lauenroth, GS, Hattingen
 Dr. Ruth Hartleb, Berlin
 Rosmarie Hasenkox, Köln
 Wolfgang Haupt, GS, Remmingen
 Rudolf Hausmann, GS, Reutlingen
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
 Lothar Havemann, WA, Bremen
 Karl-Heinz Heer, Ludwigshafen
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen
 Stefan Heimlich, GS, Erfurt

Eckhard Hein, WA, Berlin
 Rainer Heinrich, GS, Berlin
 Christian Heinz, GF, Mainz
 Ulrich Heinz, PR, Marburg
 Julius Heller, Tübingen
 Bernd Henn, MdB, Braunschweig
 Gerd Hennies, Hannover
 Gabriele Hennig, Berlin
 Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart
 Karl-Heinz Heppner, Bremen
 Thomas Herbing, Magdeburg
 Michael Hermund, GS, Bochum
 Dr. Peter Herrmann, Achim
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
 Hermann Hibbeler, Lage
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Georg Hiermann, GS, Herzogenaurach
 Rolf Hinsche, GF, Husum
 Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig
 Christian Höhn, BR, München
 Dr. Bernd Hoene, Berlin
 Klaus Hoenen, Braunschweig
 Heinz-Rudolf Hönings, Bonn
 Martin von Hören, WA, Köln
 Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim
 Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln
 Beate Hoffmann, Erlensee
 Joachim Hoffmann, GF, Münster
 Heinz Hoffmann, GS, Riesa
 Reiner Hofmann, Gründau
 Heinz-Gerd Hofschien, WA, Bremen
 Helmut Holtmann, Bremen
 Bernd Honsberg, GS, Homberg
 Andreas Hoppe, Dortmund
 Markus Hoppe, Göttingen
 Roland Hornauer, GPRV, Erlangen
 Max Huber, GS, Schwandorf
 Ulrich Huber, BR, Heidenheim
 Prof. Dr. Jörg Huffscheid, Bremen
 Alfred Hullmann, Essen
 Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim
 Prof. Dr. Hans Immler, Kassel

Bodo Irrek, GS, Göttingen
 Christian Iwanowski, GF, Essen

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Erdmann Jäger, BR, Hameln
 Konrad Jäger, GS, Gießen
 Michael Jäkel, GS, Köln
 Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
 Frank Jahns, GS, Dessau
 Johannes Jakob, GS, Lingen
 Christoph Jetter, GS, Darmstadt
 Sabine Juckstock, GS, Reutlingen
 Dr. Uwe Jürgenhake, WA, Dortmund
 Andreas Jürgens, PR, Wennigsen
 Dr. Heiner Jüttner, Langerwehe
 Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
 Kalle Jung, PRV, Freiburg
 Robert Jung, S, München
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
 Josef Kaiser, BR, Kressbronn
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin
 Harald Kampffmeyer, Berlin
 Irmtraud Kannen, Cloppenburg
 Dr. Robert Kappel, WA, Bremen
 Ralf Kapschack, Witten
 Bernd Kaßbaum, GS, Frankfurt
 Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld
 Dr. Robert Katzenstein, Berlin
 Manfred Kays, GF, Braunschweig
 Hans-Steffen Kerth, WA, Lörach
 Prof. Rolf Kessler, Frankfurt
 Michael Keßler, Dortmund
 Christoph Keussen, Krefeld
 Karlheinz Kilb, GS, Erdmannhausen
 Hans Kirchgässner, BR, Friedrichshafen
 Anita Kirfel, GS, Hagen
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Bernhard Klein, Hamburg
 Wilfried Klein, Bonn
 Alfons Kleine-Möllhoff, Bottrop
 Dr. Alfred Kleinknecht, WA, LS
 Landsmeer

Uwe Klemens, GS, Mainz
 Dr. Heidrun Kletzin, Leipzig
 Jochen Kletzin, GS, Leipzig
 Helmut Klingl, BRV, Amstetten
 Pat Klinis, GS, Heidelberg
 Hans Klinker, GS, Bamberg
 Astrid Klinkhammer, Köln
 Jürgen Klitzschmüller, GF, Lübeck
 Alfred Klose, GS, Hannover
 Dr. Johannes Klotz-Haller, Marburg
 Peter Knappe, Hamburg
 Dieter Knauf, GS, Waiblingen
 Werner Kneuer, GS, Passau
 Detlev Knocke, WA, Bonn
 Hansi Knödel, GF, Stuttgart
 Brita Knöllinger, Hamburg
 Manfred Knopf, GS, Lohr
 Hans-Rainer Koch, GS, Düsseldorf
 Paul Köhler, GS, Münzenberg
 Prof. Dr. Fritz Köhler, Rostock
 Werner Köhler, Hanau
 Otto König, GS, Hattingen
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert
 Harald Kolbe, GS, Hannover
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Ralf Krämer, Dortmund
 Prof. Dr. Michael Krätke, LL
 Amsterdam
 Horst Kraft, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld
 Dr. Jürgen Kranz, WA, Halle
 Dieter Krause, GS, Bochum
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Peter Kremer, WA, Dortmund
 Ulrich Kröpke, GS, Bielefeld
 Dr. Stephan Krüger, Berlin
 Heinrich Krüger, Berlin
 Lothar Krüger, Berlin
 Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
 Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter
 Michael Kuehn, Münster
 Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin
 Dr. Wolfgang Kühn, Berlin

Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn
 Joachim Kuhnke, BR, Düsseldorf
 Rolf Kulas, GS, Oberhausen
 Wilfried Kurtzke, WA, Bremen
 Michael Kutner, Wiesbaden

Dr. Michael Lacher, Schauenburg
 Wolfgang Lange, GS, Gevelsberg
 Bernd Lauenroth, GS, Hattingen
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, GS, Hannover
 Dr. Steffen Lehnendorff, Köln
 Dr. Jürgen Leibiger, Dresden
 Bruno Leidenberger, GS, Hamburg
 Günter Lenz, BR, Wedemark
 Detmar Leo, Bremen
 Manfred Lesch, Frankfurt
 Georg Liebl, GS, Mainaschaff
 Hans Liersch, Münster
 Hartmut Limbeck, GS, Essen
 Ulla-Maj Lindberg, BR, Sprockhövel
 Axel Lindenlaub, GS, Altbach
 Hauke Lippert, Bargteheide
 Friedhelm Lischewski, Duisburg
 Gerd Lobodda, GS, Nürnberg
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Uwe Loleit, Labenz
 Andreas Lorenz, Berlin
 Sabine Lorenz, Lemgo
 Brigitte Ludewig, GS, Chemnitz
 Horst Ludewig, GS, Salzgitter
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf
 Sibylle Lust, GS, München
 Barbara Lux, GS, Wolfsburg
 Matthias Lux, Oldenburg
 Reinhard Lux, GS, Lienen

Dr. Friederike Maier, WA, Berlin
 Menne Maier, GS, Heidenheim
 Christiane Makus, Bochum
 Thomas Malkowski, GS, Göttingen
 Annette Malottke, Düsseldorf
 Ingo Marowsky, BRV, Frankfurt
 Peter Marquard, Köln

Heinz Martens, GS, Marburg
 Markus Marterbauer, WA, Wien
 Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Norbert Marx, GF, Hannover
 Claus Matecki, GS, Sprockhövel
 Margitta Matthies, WA, Hamburg
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
 Christine Meier, GS, München
 Klaus Meier, GS, Hannover
 Hartmut Meine, GS, Hannover
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, Berlin
 Ortrun Meißner, Berlin
 Gerhard Meiwald, GS, Essen
 Klaus Mende, Schlangenbad
 Helmut Menzel, GS, München
 Dieter Mergelkuhl, BR, Bielefeld
 Irmgard Meyer, Frankfurt
 Gerd Minnerop, GBRV, Dortmund
 Walter Misch, GF, Langenhagen
 Armin Mittelstädt, WR, Bremen
 Franz-Josef Möllenberg, Rellingen
 Peter Mogga, GS, Stolberg-Gresse-
 nich
 Annegret Mohr, Bonn
 Marita Monse, GS, Wuppertal

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Martin Nees, GS, Dresden
 Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
 Klaus Ness, Peine
 Arno Netzbandt, Dortmund
 Karl Neubert, GBRV, Steinheim
 Roland Neuhaus, Stendal
 Dr. Gerd-Erich Neumann, Stralsund
 Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim
 Prof. Dr. Reino von Neumann-
 Cosel, Berlin
 Felicitas Nick, GS, Göttingen
 Helga Nielebock, Bochum
 Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin

Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal
 Volker Offermann, WA, Neuss
 Dr. Matthias Offermanns, WA, Gre-
 venbroich

Hans-Joachim Olczyk, Oldenburg
 Ute Ortgies, GS, Hannover
 Prof. Dr. Erich Ott, Künzell
 Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Alexander Padrok, PR, Hannover
 Holger Paetow, WA, Hamburg
 Heinz Paul, GS, Nürnberg
 Joachim Paulke, GS, Ratingen
 Fritz Peckedra, Lage
 Martina Peil, GS, Essen
 Holger Peinemann, WA, Berlin
 Josef Peitz, GS, Eichenzell
 Ulrich Petri-Klar, GS, Stuttgart
 Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt
 Heinz Pfäfflin, GS, Nürnberg
 Guntram Pfahl, Rostock
 Dieter Pfeiffer, GS, Magdeburg
 Dr. Hermannus Pfeiffer, Hamburg
 Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
 Bartholomäus Pfisterer, GS, Nürn-
 berg

Holger Pflaumenbaum, BRV,
 Bremerhaven
 Klaus Pickshaus, Frankfurt
 Michael Pilz, GS, Erlensee
 Sigrid Pitsch, GS, Dillstädt
 Dankwart Plattner, WA, Stuttgart
 Achim Plener, Wuppertal
 Prof. Meike Plesch, Hamburg
 Jörg Pöse, MdL, Erfurt
 Wolfgang Polt, WA, Baden
 Gerd Ponc, GS, Hamburg
 Dr. Walter Popp, WA, Essen
 Uschi Prahm, Oldenburg
 Klaus Priester, Frankfurt
 Prof. Dr. Jan Priewe, Berlin
 Klaus Pröse, München
 Dr. Helga Purgand, WA, Berlin
 Erhard Pusch, GS, Bad Überkingen
 Heinz Puschner, GS, Dortmund

Gunter Quaifer, WA, Aachen

Silke Raab, WA, Aachen
 Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen

Winfried Radermacher, GS, Aachen
 Petra Radeschnig, Wien
 Wolfgang Räsche, GS, Copen-
 brügge
 Ulla Regenhard, WA, Berlin
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Andrea Reimann, WA, Berlin
 Hans-Joachim Reimann, GS,
 Bremen

Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
 Johannes-M. Reineke, Horn-Bad
 Meinberg
 Jürgen Reinke, GS, Hamburg
 Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Detmold
 Hans Dieter Reuter, Erndtebrück
 Norbert Reuter, WA, Aachen
 Dr. Jean Rhein, Esch-sur-Alzette
 Dr. Gerhard Richter, Neubiberg
 Harald Richter, Alsdorf
 Ursula Richter, Neubiberg
 Wolfgang Riedemann, Münster
 Anne Rieger, GS, Stuttgart
 Frank Riegler, GS, Erlangen
 Monika Rietze, Hannover
 Dr. Rainer Rilling, Marburg
 Godela Rilling-Linde, GS, Marburg
 Fritz Rische, Düsseldorf
 Francisco Rodriguez, Oelde
 Gregor Rölke, GS, Hattingen
 Jochen Röver, GS, Mühlheim
 Bärbel Rompeltien, WA, Essen
 Dr. Rolf Rosenbrock, Berlin
 Heike Ross, Hannover
 Dr. Volker Roth, Düsseldorf
 Karsten Rudolph, WA, Wetter
 Hajo Rübsam, GS, Homberg/Efze
 Reinhold Rünker, Oelde

Prof. Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Matthias Sauer, Malchin
 Thomas Sauer, WA, München
 Dr. Herbert Schaaff, Kempen
 Remo Schardt, GS, Aschaffenburg
 Roman Scharwächter, GS, Hamburg
 Gerald Scheidler, Altenstadt

Andreas Schikora, WA, Berlin
 Dominik Schirmer, Aschaffenburg
 Dr. Henning Schirner, Nürnberg
 Michael Schlecht, GS, Stuttgart
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin
 Walter Schlottau, WA, Berlin
 Silvia Schmid, Berlin
 Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Norbert Schmidt, BR, Salzgitter
 Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Peter Schmitt, Gröbenzell
 Horst Schmitthenner, GS, Niedern-
 hausen
 Christa Schmitthenner-Hundert-
 mark, GS, Limburg
 Gerhard Schneider, GS, Aalen
 Günter Schneider, Unna
 Wolfgang Schöll, GS, Steinenbronn
 Andreas Schönfeld, BR, Garbsen
 Wilhelm Schönfeld, Oldenburg
 Dieter Scholz, GS, Berlin
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf
 Bernd Schüngel, WA, Berlin
 Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichs-
 dorf
 Hubert Schütz, GS, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklen-
 burg
 Hans-Peter Schulz, Köln
 Hartmut Schulz, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling,
 Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Klee-
 mann, Bremen
 Christel Schwab, Karlsruhe
 Wolfgang Schwalbe, BR, Hannover
 Marcus Schwarzbach, Kassel
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
 Helga Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden

Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Georg Seitz, BR, Erlangen
 Thorsten Sieber, Lehrte
 Detlev Siedersleben, WA, Berlin
 Carsten Sieling, WR, Bremen
 Uwe Skrobilin, Bad Kreuznach
 Gert Söhnlein, GS, Kist
 Dr. Angelina Sörgel, WR, Bremen
 Mathias Sommerfeld, GS, München
 Siegfried Soth, Essen
 Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Dr. Bernd-Georg Spies, Rostock
 Frank Spieth, GS, Erfurt
 Karin Spitzer, PR, Hannover
 Martina Stackelbeck, WA, Dortmund
 Jürgen Stäbener, GS, Chemnitz
 Prof. Dr. Georg Stamatis, Athen
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Dr. Thomas Steg, Adenbüttel
 Siegfried Stegner, GS, Magdeburg
 Klaus Stenzel, GS, Hameln
 Christian Sternberg, Berlin
 Joachim Stöber, GS, Biebergemünd
 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
 Alphons Studier, WA, Hamburg
 Peter Stutz, Oldenburg
 Ortwin Swiderski, GS, Dülmen
 Michael Tenbeitel, Herford
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Karlheinz Tews, Hamburg
 Ingo Thaidigsmann, GS, Kassel
 Helmut Thiel, Bremen
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke, Leipzig

Armin Thiemann, BR, Essen
 Ralf Tieck, Bielefeld
 Michael Tiemens, Frankfurt
 Prof. Dr. Willi Timmermann, Post Neukirchen
 Dr. Lothar Tippach, Leipzig
 Dr. Hartmut Tofaute, WR, Düsseldorf
 Klaus Trautwein, Wetzlar
 Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf
 Prof. Dr. Wolfram Triller, Gröbzig
 Dr. Axel Troost, Bremen

Manfred Ullrich, GS, Dortmund
 Detlef Umbach, Hamburg
 Sabine Unger, PR, Detmold

Dr. Alexander Voegelé, Berlin
 Wolfgang Vogel, Erlangen
 Alfred Voges, Steinfurt
 Dr. Rainer Volkmann, Hamburg
 Ludger Volmer, Bornheim
 Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall
 Andreas de Vries, BR, Hannover
 Hans de Vries, GS, Hannover
 Jan de Vries, GS, Hannover
 Reinhard van Vugt, Siegbach

Anno Wagner, BR, Köln
 Prof. Dr. Dieter Walter, Berlin
 Peter-Christian Walther, PR, Büttelborn
 Rolf Walther, GS, Brüssel
 Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin
 Wilhelm Warner, WA, Hannover
 Birgit Weber, WA, Siegen
 Dr. Hartmut Weber, Münster
 Dr. Ulrich Weber, Lünen
 Herbert Weber, Dresden
 Marita Weber, GS, Hannover
 Roberta Weber, WA, Niedernhausen
 Werner Weck, GS, Norderstedt
 Doris Wege, GS, Frankfurt
 Ralf Weggenmann, Frankfurt

Ulrich Wehrhöfer, Bielefeld
 Bernd Weide, GF, Aerzen
 Dr. Gerhard Weiß, GS, Seevetal
 Manfred Weiß, GF, Sulzbach-Rosenberg
 Dr. Marianne Welteke, Hungen
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Gabriele Werner, WA, Bremen
 Ulrich Westermann, Frankfurt
 Christian Wetekam, Gießen
 Hans-Joachim Wiedorn, Lingen
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Sylvia Wienands, GS, Homberg
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen
 Matthias Wilhelm, Rethem/Aller
 Frank Wilhelmy, Bad Münster-Ebernburg
 Gerd Will, GS, Nordhorn
 Klaus Willkomm-Wiener, GS, Steinbach
 Stephan Winters, WA, Hamburg
 Uwe Witt, GS, Lübeck
 Herbert Wittek, GBRV, Salzgitter
 Klaus und Marion Wittkowski, Gelsenkirchen
 Herbert Wöhrl, BR, Abensberg

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

Prof. Dr. Ulrich Zachert, Apensen
 Jutta Zartner, Lage
 Burkhard Zastrow, Berlin
 Margrit Zauner, WA, Berlin
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen
 Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
 Philip Zeschmann, Trier
 Aline Zieher, GS, Hamburg
 Lothar Zimmer, PR, Dortmund
 Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
 Gunnar Zirkler, Garbsen
 Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath
 Johannes Zöller, GF, Köln
 Dietmar Zoll, WA, Berlin
 Thomas Zwiebler, BR, Peine

II. Langfassung des Memorandum

1. Steigende Arbeitslosigkeit – zunehmende Armut: Die soziale Lage in Deutschland

1.1 Angriff auf den Sozialstaat

»Diese »Sparpolitik« hat ihr Ende nicht erreicht. Vielmehr scheint erst der Anfang gemacht worden zu sein (. . .). Die Finanzierungsprobleme sind willkommener Anlaß, um die Grenzen der Sozialpolitik und des Sozialstaates auszumachen und einen Kurswechsel einzuleiten. (. . .) der Sozialstaat insgesamt steht zur Disposition.« – Dies sind einige Sätze aus dem MEMORANDUM '82 (S. 192 ff.), mit denen wir seinerzeit den bis dato massivsten Abbau sozialer Leistungen im Rahmen der »Haushaltsoperation '82« charakterisierten. Ein ohnehin bereits hoher Sokkel, wieder dramatisch ansteigende Arbeitslosenzahlen und damit einhergehende Finanzierungsprobleme der Sozial(versicherungs)politik bildeten den Hintergrund, vor dem der bundesdeutsche Sozialstaat in der ersten Hälfte der 80er Jahre massiv zur Ader gelassen wurde. Den Haushaltsoperationen '82 – '84 folgte die politische Deregulierung des Individual- und Kollektivarbeitsrechts, die auch heute noch weithin spürbar ist.

Gut zehn Jahre später steht die Sozialpolitik ganz offensichtlich vor einer ähnlichen Phase verstärkter Angriffe. Der ökonomische Hintergrund, vor allem aber die Situation der öffentlichen und Sozialversicherungshaushalte ist brisanter als zu Beginn der 80er Jahre; die Spaltung der Gesellschaft in »arm« und »reich« – vordergründig in Ost und West – ist deutlich weiter fortgeschritten; Arbeitslosigkeit und Armut bewegen sich auf dem höchsten Niveau der bundesdeutschen Geschichte.

Bundeskanzler Kohl hat zu Jahresbeginn den »Wildwuchs bei den Sozialleistungen« entdeckt und die öffentliche Aufmerksamkeit auf diejenigen gelenkt, »die die Solidargemeinschaft ausbeuten«. Er findet es nicht mehr in Ordnung, »wenn jemand im Bereich der Sozialhilfe, ohne eine Leistung zu erbringen, mehr von der Sozialgemeinschaft bekomme als derjenige, der arbeite«. Ähnlich sein Finanzminister, der bereits Ende vergangenen Jahres öffentlich fragte, »ob es richtig sei, daß mancher Sozialhilfeempfänger pro Monat mehr erhalte als sein Nachbar, der Arbeitslosengeld oder gar Lohn beziehe«. Auch nach Ansicht von Arbeitgeber-Präsident Murmann sollten »wir« heute »mehr denn je Mißbrauch bekämpfen, Üppigkeiten auf ein notwendiges Maß zurückführen und Ungereimtheiten beseitigen«. Sein Kurz-Nachrichten-Dienst schiebt zur selben Zeit die Frage nach: »Lohnt sich Arbeit noch?« – um sie auch gleich selbst zu beantworten: »Es wäre angemessen, den Abstand zwischen Sozialhilfeleistungen und Arbeitseinkommen von Anfang der 80er Jahre wiederherzustellen.«

Nach diesem Vorspiel wundert es nicht mehr sonderlich, wenn im Rahmen des »Föderalen Konsolidierungsprogramms« vom Januar diesen Jahres Einsparungen im Bereich der Sozialpolitik in einem Umfang von 28,32 Mrd. DM (1993 – 1996) vorgesehen sind. Begründet werden sie mit dem Vorwurf zunehmenden Mißbrauchs bei den Lohnersatzleistungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und dem angeblich nicht mehr gewährten Lohnabstand der Sozialhilfeleistungen. Wörtlich heißt es: »In bestimmten Fällen sind die Sozialhilfeleistungen sogar höher als die Lohnersatzleistungen. Diese Entwicklung bedarf der Korrektur. Ein angemessener Abstand zwischen Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe ist zu gewährleisten.«

Damit wird versucht, ein ordnungspolitisches Abstandsjunktim nicht nur zwischen Löhnen und Sozialhilfe, sondern auch zwischen Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe zu etablieren. Sollte dies hoffähig werden, würde das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe ad absurdum geführt. Wer den sozialhilfepoliti-

schen Bedarf derart reduzieren will, daß das Arbeitslosengeld auf jeden Fall höher liegt, der zerreißt endgültig das unterste soziale Netz und schafft einen bislang in der Bundesrepublik nicht dagewesenen Spielraum für Sozialdemontage in den vorgelagerten sozialen Leistungsbereichen.

Denn Kürzungen bei der Sozialhilfe sind einerseits sachlogische Folge wie auch Voraussetzung für den gesamtfiskalischen »Erfolg« von Streichungen bei den vorgelagerten Sozialtransfers wie Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Altersübergangsgeld: Was Bund und Bundesanstalt für Arbeit sparen, müßte ansonsten zu einem nicht unerheblichen Teil von den Kommunen wieder draufgesattelt werden. Andererseits ist das Leistungsniveau der Sozialhilfe seit dem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom vergangenen September auch für die Einnahmen des Staates von herausragender Bedeutung. Das Existenzminimum ist hiernach von der Steuer zu befreien, und die Grundfreibeträge sind spätestens ab Veranlagungszeitraum 1996 entsprechend zu erhöhen. Bereits die für 1993 gefundene Übergangsregelung für NiedrigsteinkommensbezieherInnen bedeutet für Bund, Länder und Gemeinden Mindereinnahmen von zusammen 2 Mrd. DM – ein Volumen, das ab 1996 immens steigen wird. Um die dann zur Kompensation notwendigen Steuererhöhungen möglichst niedrig zu halten, wäre in den Augen der Haushälter ein Aderlaß der Sozialhilfe »hilfreich«.

Beide Gründe spielen für die Kürzungsabsichten eine wichtige Rolle, dennoch bilden sie nur die »budgetistische« Seite der Medaille: Wer die Sozialhilfe kürzen will, der hat die Löhne und damit das soziale Sicherungssystem insgesamt im Visier. »Das Sozialhilfeniveau wirkt letztlich wie ein Mindestlohn«, so klagt die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Da aber jeder, der zur Sicherung seines Lebensunterhalts auf den Verkauf seiner Arbeitskraft angewiesen ist, ein objektives Interesse haben muß an einer unteren sozialpolitischen Schwelle, unter die das Lohnniveau (zumindest theoretisch) nicht sinken kann, wird dieser Sachverhalt demagogisch verdreht in die Frage, ob Arbeit sich denn überhaupt noch lohne. Als ob die

Löhne dadurch stiegen, daß die Sozialhilfe sinkt, wird die öffentliche Aufmerksamkeit auf ein angeblich zu hohes Sozialhilfeniveau gelenkt, anstatt der Frage nachzugehen, warum in bestimmten Fällen der Lohn nicht mehr zum Leben reicht.

Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) ist ein sogenanntes »Lohnabstandsgebot« festgeschrieben; hiernach sollen die Regelsätze so festgelegt werden, daß ein genügender Abstand zum Nettoarbeitsentgelt unterer Lohngruppen gewahrt bleibt. Dies soll und kann selbstverständlich nicht bedeuten, daß der sozialhilfepolitische Bedarf noch unterhalb der niedrigsten vorfindbaren Löhne anzusetzen ist, denn die Sozialhilfe zielt darauf ab, dem Empfänger der Hilfe »die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht« (BSHG). Die in den vergangenen Monaten bewußt plazierte öffentliche Kampagne gegen das Leistungsniveau der Sozialhilfe führt immer wieder einen Vergleich von Steigerungsraten ins Spiel: von 1980 bis 1991 sei der durchschnittliche Eck-Regelsatz um 48 vH, die Nettolohn- und Gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer aber nur um 42 vH gestiegen, der Abstand zwischen beiden Größen habe sich damit verringert.

Auch wenn die Zahlen rein rechnerisch zutreffen, so ist doch die Schlußfolgerung unzulässig. Der absolute Abstand zwischen beiden Werten hat sich im genannten Zeitraum um 586 DM vergrößert, selbst real ist er noch um 73 DM monatlich gestiegen. Wer den Blick nur auf die unterschiedlichen Steigerungsraten lenkt, der verkennet den Charakter des Lohnabstandsgebots; der nämlich ist nicht relativer Natur, sondern bezieht sich auf den absoluten Unterschied, der sehr wohl auch dann gewahrt bleibt, wenn die Regelsätze stärker steigen als die Nettolöhne und Gehälter.

Gehen wir dem Überschneidungsphänomen noch auf andere Weise nach und nehmen für den Vergleich an, daß (a) die Kosten der Unterkunft je nach Haushaltgröße den Durchschnittskosten aller Wohngeldempfänger entsprechen und (b) der Erwerbstätigen-Haushalt neben Wohngeld und evtl. Kindergeld bzw. Kindergeldzuschlag über nur ein Arbeitseinkommen aus

Vollzeitbeschäftigung verfügt. Weitere Einkommen sind also nicht vorhanden, insbesondere auch keine Sonderzahlungen wie Urlaubs- oder Weihnachtsgeld. Unter diesen Annahmen lag die Brutto-Entgeltschwelle im Oktober 1991 für Alleinstehende (910 DM) sowie für Ehepaare ohne Kinder (1.665 DM) im Durchschnitt der jeweils untersten Leistungsgruppen in keinem Industriezweig der alten Bundesländer so niedrig, daß ein vergleichbarer nichterwerbstätiger Sozialhilfeempfänger-Haushalt ein höheres Nettoeinkommen gehabt hätte. Überschneidungen können rein rechnerisch erst dann relevant werden, wenn ältere Kinder zum Haushalt zählen. Allerdings ist die Zahl der Fälle, die all die genannten (restriktiven) Bedingungen erfüllen, so gering, daß sie statistisch nicht mehr nachgewiesen werden kann. Die Behauptung, Lohn und Sozialhilfe würden sich in einer nennenswerten Zahl von Fällen überschneiden, ist empirisch nicht haltbar. Dort wo diese Fälle dennoch vorkommen, liegt dies am desolaten Zustand des Kinderlastenausgleichs und/oder an zum Teil exorbitant hohen Mieten bzw. zu geringen Wohngeldleistungen. Eine Regelsatzkürzung aber läßt weder Löhne noch Kindergeld steigen und die Mieten nicht sinken.

Anders stellt sich die Frage der Überschneidung von Lohn und Sozialhilfe in den neuen Ländern dar. Der durchschnittliche Eck-Regelsatz beläuft sich hier auf 96 vH des Westniveaus (489 DM zu 508 DM). Dies ist vollauf gerechtfertigt, da es in den neuen Ländern kaum noch Bereiche gibt, in denen die Lebenshaltungskosten niedriger als im Westen liegen, die Kosten der Unterkunft gehen bekanntlich nicht in die Regelsätze ein. Die Löhne aber – und damit auch die Lohnersatzleistungen – liegen deutlich unterhalb des Westniveaus. Selbst nach Anpassung der Grundlöhne zwischen Ost und West wird das effektive Lohnniveau noch über Jahre im Durchschnitt, vor allem aber in einzelnen Wirtschaftszweigen und Regionen, deutlich unterhalb des Westniveaus liegen. Bei weiterhin (teilweise exorbitant) steigenden Mieten könnten Löhne unterhalb der Brutto-Sozialhilfeschwelle zwar nicht die Regel, wohl aber eine weit verbreitete Erscheinung sein.

Die Senkung des Sozialhilfe-Niveaus hat vor diesem Hintergrund vor allem die Arbeitsentgelte im Visier; die Mindestlohn-Funktion, die der Sozialhilfe in Zeiten der Massenarbeitslosigkeit generell und derzeit insbesondere in den neuen Bundesländern zukommt, soll reduziert werden. In Ost und West würde damit der Spielraum der Löhne nach unten vergrößert. Und wer gleichzeitig noch Kürzungen in den der Sozialhilfe vorge-lagerten Bereichen plant und ABM-Löhne auf 80 vH senkt, der schafft bewußt und willentlich zusätzliche Armut unter Arbeitslosen und Erwerbstätigen. Je mehr die gesellschaftliche Spaltung im vereinten Deutschland zunimmt und je weiter die Pole am unteren und oberen Ende der Einkommensskala auseinander driften, um so deutlicher konfliktieren in einer solchen Situation das Bedarfsdeckungsprinzip der Sozialhilfe und das Leistungsprinzip bei der Entlohnung miteinander. Für markt-radikale Lösungskonzepte stellt sich damit die Niveaufrage bei der Sozialhilfe. Hier liegt die ordnungspolitische Bedeutung der Sozialhilfe für die Auseinandersetzungen auf der Ebene der Pri-märverteilung.

1.2 Arbeitsmarkt Deutschland: Auf dem Weg zu 4 Millionen Arbeitslosen

Die 1990 und 1991 von der internationalen Wirtschaftsentwick-lung abgekoppelte Sonderkonjunktur in Westdeutschland resultierte wesentlich aus der ostdeutschen Nachfrage nach westdeutschen Produkten. Die gleichzeitig mit dieser Sonder-situation zugedeckten Strukturschwächen der westdeutschen Wirtschaft treten nach Auslaufen des Einigungsbooms nun-mehr deutlich zu Tage. Auf der anderen Seite ist Ostdeutsch-land von einem sich selbst tragenden Aufschwung noch weit entfernt.

Folgende Schlaglichter charakterisieren die aktuellen Ent-wicklungen auf dem Arbeitsmarkt bzw. die Reaktionen der po-litisch Verantwortlichen:

- Gesamtdeutschland bewegt sich auf 4 Millionen offiziell registrierte Arbeitslose zu, insgesamt mehr als 7 Millionen er-werbsfähige Personen in Ost und West sind aus dem ersten Ar-beitsmarkt ausgegrenzt: Die Bundesregierung reagiert mit der Sparnovelle zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG).

- Mehr als 50.000 Arbeitsplätze in der deutschen Stahlindu-strie sind akut gefährdet: Der Wirtschaftsminister negiert den Ruf nach einer nationalen Stahlkonferenz.

- Die Ankündigung der Bundesregierung zum Erhalt indu-strieller Kerne in Ostdeutschland ist nunmehr viele Monate alt: Mit jedem Tag verstrichener Zeit ohne ein tatsächliches indu-striepolitisches Einschreiten erhöhen sich die Kosten und ver-ringern sich die Chancen dieser (wohl nur auf dem Papier ste-henden) Strategie.

- Die Treuhandanstalt kündigte Mitte 1992 an, mit massiver Preispolitik ostdeutschen Betrieben Märkte zu sichern: Tatsäch-lich liegt der Umsatzanteil ostdeutscher Produkte in West-deutschland zwischen 0 und 3 vH (einzelne Konsumgüter). Der Investitionsattentismus der Treuhandanstalt ist inzwischen der vorrangige Grund dafür, daß die unter ihrer Verwaltung agie-

renden ostdeutschen Betriebe immer weiter in Rückstand zu den westlichen Konkurrenten geraten.

– Die industrie- und strukturpolitische Enthaltensamkeit deutscher Politik und die unterlassene Modernisierung vor allem in den Treuhandbetrieben, nicht mehr das Erbe der DDR, führen viele ostdeutsche Betriebe in den Ruin: Die Bundesregierung nutzt diese Situation zu Angriffen auf die Tarifautonomie, die Unternehmerverbände kündigen erstmals in der deutschen Nachkriegsgeschichte bestehende Tarifverträge.

Arbeitsmarkt West

Die Lage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt hat sich zum Ende des Jahres 1992 deutlich verschlechtert. Obwohl auch 1992 noch ein Beschäftigungszuwachs von etwa 250.000 Personen im Jahresdurchschnitt zu verzeichnen sein wird – 1990 und 1991 lagen die entsprechenden Zuwächse noch bei 700.000 bzw. 730.000 Personen –, künden doch die steigenden Arbeitslosen- und Kurzarbeiterzahlen an, daß der westdeutsche Arbeitsmarkt inzwischen auf die Rezessionserscheinungen in der Wirtschaft reagiert.

Zum Jahresbeginn 1993 stieg die Arbeitslosenzahl auf 2.257.600 und lag damit um 382.500 über dem Vorjahresstand. Erstmals seit fast drei Jahren waren wieder mehr als 2 Millionen Arbeitslose zu verzeichnen. Bei einer Erwerbstätigenzahl von 29.368 Millionen Personen (Inlandskonzept) betrug die Arbeitslosenquote 7,4 vH. Noch drastischer stellt sich die Situation bei den KurzarbeiterInnen dar. Innerhalb des letzten Quartals 1992 verdreifachte sich deren Zahl und liegt nunmehr bei 857.200 (alle Daten Januar 1993).

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung; Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; Zahlung von Kurzarbeitergeld) sowie die bekannten statistischen »Bereinigungen« des Erfassungskonzepts trugen zur realen Verringerung bzw. Schönung der Arbeitslosenzahlen bei:

– Mit jahresdurchschnittlich 283.000 Kurzarbeitern, 78.100 ABM-Beschäftigten und 372.100 TeilnehmerInnen an Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen wurde der Arbeitsmarkt um mehr als 400.000 Personen entlastet –, aufgrund der enormen Zunahme an Kurzarbeit trotz rückläufiger ABM-Zahlen stärker als im Vorjahr.

– Durch die Inanspruchnahme des § 105c AFG, wonach 58jährige oder ältere Personen Lohnersatzleistungen auch dann beziehen können, wenn sie nicht mehr bereit sind, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen (womit sie gleichzeitig aus der Zahl der »verfügbaren« und statistisch ausgewiesenen Arbeitslosen herausfallen), wurde der westdeutsche Arbeitsmarkt um 90.800 Personen (Mitte Oktober 1992) »bereinigt«. Durch diese und andere statistische Korrekturen, auf die wir bereits in den letzten Memoranden hingewiesen haben, wird die Arbeitslosenstatistik um mindestens 200.000 Personen geschönt.

Berücksichtigt man alle Formen der offenen und verdeckten Arbeitslosigkeit sowie die Stille Reserve, so sind auch in Westdeutschland weit mehr als 3 Millionen Personen aus dem Erwerbssystem ausgegrenzt.

Für die insgesamt kritische Lage auf dem Arbeitsmarkt spricht auch, daß die jeweils im September eines Jahres erfaßte Zahl von Langzeitarbeitslosen – im Gegensatz zu den beiden Vorjahren – nicht weiter zurückging, sondern sogar um 4 vH auf 474.000 Personen zunahm.

Die angekündigten Massentlassungen bzw. der Übergang zu massiver Kurzarbeit – insbesondere in der Stahl- und der Automobilindustrie, aber auch in anderen Branchen, so dem Maschinenbau – spiegeln sich in der Prognose der Wirtschaftsforschungsinstitute für 1993 wider. Danach wird die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland auf jahresdurchschnittlich 2,14 Millionen Personen steigen (1992: 1,8 Millionen), während die Erwerbstätigenzahl auf 29,36 Millionen zurückgehen wird (1992: 29,5 Millionen).

Diese Entwicklungen werden dazu führen, daß in einigen westdeutschen Städten, die von der Arbeitsplatzvernichtung

besonders hart betroffen sein werden, die Arbeitslosenquoten 1993 über denjenigen einiger (weniger) ostdeutscher Städte (mit für die neuen Bundesländer allerdings vergleichsweise günstigen Entwicklungschancen) liegen werden. Auch vor diesem Hintergrund ist eine aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- sowie eine integrierte Industriepolitik für Ost- und Westdeutschland zwingend notwendig, um politische Versuche des Ausspielens von Ost- und West-ArbeitnehmerInnen gegeneinander zu verhindern.

Tabelle 1: Erwerbstätige und Arbeitslose in Westdeutschland (Jahresdurchschnitte in 1.000)

Jahr	Erwerbs- tätige insgesamt	beschäftigte Arbeit- nehmer	Arbeits- lose	Leistungs- empfänger- quote in vH	ABM- Beschäftigte	jährliche Eintritte in FuU
1980	27 059	23 897	889	64,8	41	247
1985	26 489	23 455	2 304	63,1	87	409
1986	26 856	23 806	2 228	62,9	102	530
1987	27 050	24 034	2 229	63,4	115	596
1988	27 264	24 259	2 242	65,8	115	566
1989	27 635	24 651	2 038	67,9	97	490
1990	28 410	25 445	1 883	65,5	83	574
1991	29 237	26 043	1 689		83	594
1992	29 500		1 808		78	575

Arbeitsmarkt Ost

Auch zweieinhalb Jahre nach Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion verharrt die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland auf einem hohen Niveau. Anfang 1993 wurde bei 1,194 Millionen Arbeitslosen eine offizielle Arbeitslosenquote von 14,7 vH registriert, die damit doppelt so hoch wie in Westdeutschland lag.

Sowohl regional als auch sozialstrukturell differenziert sich der ostdeutsche Arbeitsmarkt zunehmend. Mit einem Anteil

von 63,9 vH an den Arbeitslosen weisen Frauen eine fast doppelt so hohe Arbeitslosenquote (18,6 vH) auf wie die Männer (9,7 vH). Hinzu kommt, daß Frauen in arbeitsmarktintegrierenden Maßnahmen wie Kurzarbeit, ABM sowie FuU unterproportional zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen vertreten sind, während sie bei ausgrenzenden Instrumenten (Vorruhestand, Altersübergang) überproportional beteiligt sind. Überhaupt zeichnen sich in vielen Politikbereichen Schritte ab, die darauf zielen, die ostdeutschen Arbeitsmarktprobleme durch die Zurückdrängung der Frauen in familiäre Aufgabenfelder zu begrenzen. Am sinnfälligsten wird dies bei der Reduzierung des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen.

In regionaler Betrachtung fällt auf, daß sich trotz flächendeckend gravierender Arbeitsmarktprobleme die Situation in den Ballungszentren Ostdeutschlands dennoch relativ günstiger darstellt als in ländlich-peripheren Räumen. So weist der (im Berliner Umland gelegene) Stadt- und Landkreis Potsdam eine Arbeitslosenquote von 8,1 vH auf, im brandenburgischen Agrarkreis Gransee liegt sie dagegen bei 23,1 vH. In der von der maritimen Wirtschaft geprägten Hansestadt Rostock beträgt die Arbeitslosenquote 11,1 vH, in dem nur 60 km entfernt liegenden Landkreis Ribnitz-Damgarten aber 22 vH.

Die Betroffenheit der ostdeutschen Bevölkerung von den Strukturbrüchen in der Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt kommt jedoch in den offiziell ausgewiesenen Arbeitslosenquoten nur unzureichend zum Ausdruck. Durch eine bisher äußerst aktive Arbeitsmarktpolitik, die durch die Novellierung des AFG und weitere Sparbeschlüsse an (Entlastungs-)Wirkung verlieren wird, wurde der ostdeutsche Arbeitsmarkt massiv entlastet:

AFG-gestützte Beschäftigung

- 214.500 Kurzarbeiter im Januar 1993 verkörpern ein Vollzeit-Äquivalent von etwa 105.000 Personen, die dadurch (zunächst) vor drohender Arbeitslosigkeit bewahrt werden konnten;
- in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen befanden sich 325.000 Beschäftigte, denen dadurch ein befristeter Arbeitsplatz angeboten werden konnte.

Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes

– Etwa 420.000 Personen befanden sich Anfang 1993 in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung) und waren damit – neben den positiven qualifikatorischen Wirkungen – befristet dem Arbeitsangebot entzogen;

– 643.500 Personen bezogen Altersübergangs- und 249.400 Personen Vorruhestandsgeld, wodurch das Arbeitsangebot um weitere 892.900 Personen verringert wurde. Auf die negativen sozial-psychologischen und materiellen Konsequenzen der Aussteuerung dieser Personen aus dem Erwerbssystem sei an dieser Stelle nur verwiesen.

Insgesamt entlasteten die genannten arbeitsmarktpolitischen Instrumente den ostdeutschen Arbeitsmarkt um ca. 1,74 Millionen Personen. Unter Berücksichtigung dieser Zahlen liegt die reale Quote der Arbeitslosigkeit/Unterbeschäftigung bei 35 vH.

Beachtet man darüber hinaus, daß 451.000 (Mai 1992) ostdeutsche ArbeitspendlerInnen in Westdeutschland bzw. Westberlin beschäftigt sind, so ergibt sich, daß seit der politischen und wirtschaftlichen Wende in der DDR knapp 4 Millionen der einst 9,7 Millionen Arbeitsplätze verloren gingen.

Mit der Anfang 1993 noch auf knapp 6 Millionen zu beziffernden Zahl von Arbeitsplätzen wird die – bereits vielfach vorhergesagte – Talsohle auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt aber immer noch nicht erreicht sein. Nach jüngsten Umfragen wird auch 1993 der Beschäftigungsabbau weiter voranschreiten:

– Im Bereich der treuhandverwalteten Unternehmen wird von Ende 1992 bis Ende 1993 mit einer Reduzierung der Beschäftigtenzahl um weitere 9 vH gerechnet. Die verstärkte Durchführung von Liquidationen und Gesamtvollstreckungen durch die Treuhandanstalt trägt offensichtlich zu dieser Entwicklung bei. Nach eigenen Angaben der Treuhandanstalt (Zentrales Controlling) waren Ende 1992 Betriebe mit 282.600 Arbeitsplätzen von Liquidationen und Gesamtvollstreckungen betroffen. Es wird erwartet, daß nur 29 vH dieser Arbeitsplätze

(81.900) durch Umstrukturierungen, Teilübernahmen usw. erhalten bleiben.

– In bereits privatisierten, nunmehr Ex-Treuhandunternehmen geht 1993 die Beschäftigung von 511.000 auf 506.000 zurück.

– Die ostdeutschen Handwerksbetriebe, die derzeit 556.000 Beschäftigte zählen, prognostizieren für 1993 einen leichten Beschäftigungszuwachs um 2 vH.

– Aufgrund finanzieller Engpässe und struktureller Veränderungen wird der öffentliche Dienst Ostdeutschlands 1993 mit massiven Arbeitsplatzverlusten konfrontiert sein. Im Land Brandenburg gehen allein durch die Realisierung der Kreisgebiets- und Verwaltungsreform etwa 20.000 Arbeitsplätze bei Landratsämtern und Kommunen verloren; das entspricht einem Zehntel der Beschäftigung im brandenburgischen öffentlichen Dienst. Im gesamten Gebiet der neuen Bundesländer kann mit einer Reduzierung der Beschäftigtenzahl um 200.000 – 300.000 Personen gerechnet werden.

– Diese auch 1993 anhaltenden Abbautendenzen bestätigt eine repräsentative Umfrage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit unter 3.617 Betrieben und Verwaltungen Ostdeutschlands. Danach wird bis März 1993 in 15 vH der befragten Betriebe mit einer Beschäftigungszunahme, aber in 53 vH mit einer Abnahme der Beschäftigtenzahl gerechnet. Im Durchschnitt werden 11 vH der derzeit vorhandenen Arbeitsplätze abgebaut werden.

Auch die Rückwirkungen der westdeutschen Rezession auf Ostdeutschland tragen zu diesen Tendenzen bei. Zahlreiche – noch vor wenigen Monaten politisch hochgelobte – Investitionen westdeutscher Unternehmen in den neuen Bundesländern wurden storniert (Mercedes-Benz in Ahrensdorf bei Berlin: Lkw-Werk; E. Holtzmann in Bitterfeld: Papierfabrik; Rockwell Golde in Mosel: Schiebedachmontage; Mc Cain in Haldensleben: Nahrungsmittelfabrik) oder gestreckt (Heidelberger Druckmaschinen in Brandenburg). Im ostdeutschen Vorzeigebetrieb von VW, im Werk Mosel bei Zwickau, wird im ersten Quartal 1993 massiv Kurzarbeit durchgeführt.

Tabelle 2: Eckwerte des Arbeitsmarktes in den neuen Bundesländern (in 1.000)

Monat/ Jahr	Arbeits- lose	Leistungs- empfänger- quote in vH	Kurz- arbeiter	ABM- Beschäftigte	Bestand an FuU
Dez. 1989	5	—	—	—	—
Juni 1990	142	61,4	—	—	—
Juli 1990	272	44,7	656	0	—
Dez. 1990	642	71,7	1 795	20	15
Jan. 1991	757	68,9	1 855	34	—
Dez. 1991	1 038		1 035	390	200
Jan. 1992	1 343		520	394	—
Dez. 1992	1 101		233	355	480
Jan. 1993	1 194		214	325	420

Arbeitsmarktpolitik

Angesichts dieser düsteren politischen Rahmenbedingungen müßten der Arbeitsmarktpolitik eigentlich weitere umfangreiche Aufgaben zugewiesen werden. Statt dessen wird aber die Finanzausstattung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) mit der neuerlichen Novellierung des AFG weiter gekürzt: Einsparungen im Förderungs- und Leistungskatalog in Höhe von insgesamt rund 7 Mrd. DM wurden in die Wege geleitet. Davon entfallen auf die Einschränkungen von Leistungen rund 5,4 und auf finanzielle Ausgleichszahlungen der Rentenversicherung an die BA 1,6 Mrd. DM.

Das übergeordnete Ziel dieser Kürzungsnovelle: Die BA soll allein aus dem Beitragsaufkommen finanziert werden, es soll kein Nachschußbedarf aus Steuermitteln mehr entstehen.

Zu den tiefen Einschnitten in das aktive Arbeitsmarktinstrumentarium, die ab 1. Januar 1993 wirksam wurden, gehören u. a. die folgenden Sparmaßnahmen:

- Einschränkungen im Bereich der Förderung von beruflichen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen,

- die vollständige Streichung der Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41 a AFG und
- der Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses,
- Kürzungen bei den Eingliederungsleistungen für AussiedlerInnen, im Zuge der Verlagerung dieser bisher von der BA getragenen Leistungen auf den Bund,
- eine Reduzierung der Einarbeitungszuschüsse auf 30 vH des Lohnes statt bisher 50 vH und nur noch für die Hälfte der bisherigen Bezugsdauer, d. h. für längstens ein halbes Jahr,
- eine Verschlechterung der Förderkonditionen bei ABM, insbesondere durch eine Begrenzung der Arbeitszeit in den neuen Bundesländern auf 80 vH der tariflichen Arbeitszeit.
- Über diese Einschränkungen hinaus sollen weitere Einsparungen durch restriktive Verschärfungen administrativer Vorgaben erreicht werden.

Diese ausschließlich unter finanzpolitischen Spargesichtspunkten betriebenen Änderungen in der Arbeitsförderung sind mit den gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Herausforderungen nicht zu vereinbaren. Vor allem die massiven Einschnitte in den Bereichen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind kontraproduktiv und werden zu einem zusätzlichen Ansteigen der Arbeitslosenzahlen beitragen. Viele beschäftigungspolitisch sinnvolle Projekte, die in den letzten Jahren insbesondere in Westdeutschland entstanden sind, werden nicht überlebensfähig sein, wenn sich die Zahl der ABM-Stellen durch die geplanten Mittelkürzungen voraussichtlich um ca. 100.000 verringern wird. Weitere Folgen: Ungezählte Arbeitslose bekommen keine Chance auf dem Arbeitsmarkt und rutschen in die Arbeitslosenhilfe ab; wichtige Arbeiten zum Aufbau einer regionalen Infrastruktur entfallen, wozu ABM-Kräfte vor allem in Ostdeutschland einen wichtigen Beitrag leisten könnten.

Die Absenkung der Einkommen der ABM-Beschäftigten wird darüber hinaus dazu führen, daß zahlreiche Personen in den neuen Bundesländern nach Beendigung der Maßnahme keine existenzsichernden Lohnersatzleistungen mehr erhalten und

zum Teil sogar schon während ihrer Beschäftigungszeit unter die Sozialhilfegrenze abrutschen. Diese Aufgabenverschiebung von der BA auf die kommunalen Träger ist sozialpolitisch falsch, überfordert die im Aufbau begriffenen Sozialämter und entzieht den Kommunen die ohnehin knappen Mittel für die dringend notwendigen Investitionen. Berücksichtigt werden muß in diesem Zusammenhang weiterhin, daß es zu erheblichen Konflikten führen wird, wenn ABM-Kräfte im Unterschied zur Stammbesatzung keinen vollen Lohn erhalten.

Insbesondere Frauen werden von den Kürzungen in der Arbeitsförderung besonders benachteiligt. Dadurch, daß die Förderung des nachträglichen Erwerbs des Hauptschulabschlusses zukünftig entfällt, geraten vor allem junge Frauen ohne ausreichenden Abschluß ins berufliche Aus. Auch die Streichung der 41 a-Maßnahmen wird Frauen in besonderem Maße betreffen: In Westdeutschland haben sie diese Orientierungskurse bisher häufig nach ihrer Familienphase genutzt, in den neuen Ländern dienten sie den Frauen vor allem bei der Förderung persönlicher und gesellschaftlicher Handlungskompetenzen und der Gewinnung neuen Selbstvertrauens. Diese Kurse lassen sich nicht durch die vorgesehenen Beratungsangebote des Arbeitsamtes ersetzen, bei denen auch die sozialpädagogische Begleitung entfällt. Die nun obligatorisch gewordenen Beratungen sind nicht zuletzt auch deswegen problematisch, weil damit der Arbeitsaufwand der ohnehin überlasteten Arbeitsämter zusätzlich erhöht wird.

Von der ursprünglichen Zusage in den Koalitionsvereinbarungen, Frauen angesichts ihrer Unterrepräsentation in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen künftig entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitssuchenden an Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu beteiligen, ist in der verabschiedeten AFG-Novelle lediglich eine unverbindliche Absichtserklärung übrig geblieben. Auch die zugesagte Festschreibung von Rechtsansprüchen für Frauen bei den Einarbeitungszuschüssen und die Anerkennung von Pflegetätigkeiten neben den Erziehungszeiten sind nicht darin enthalten.

In der Summe handelt es sich bei den hier skizzierten Einschnitten um einen knallharten Sozialabbau. Hinzu kommt weiterhin, daß im Zusammenhang mit dem sogenannten Solidarpakt zusätzliche Ausgaben- bzw. Leistungskürzungen in Milliardenhöhe vorgenommen werden.

Statt dieser Kürzungsorgien ist eine kontinuierliche Weiterführung und der bedarfsgerechte Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Überbrückungsinstrumente notwendig. Dies ist jedoch nur durch eine Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums möglich. Notwendig ist die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe, damit zukünftig auch diejenigen Personengruppen (insbesondere Selbständige und Beamte) endlich an der Aufbringung der Mittel für die ostdeutsche Arbeitsmarktpolitik beteiligt werden, die bislang keine Beiträge an die BA gezahlt haben. Abzusehen ist dabei jedoch von der in diesem Zusammenhang oft geforderten Aufteilung der BA in eine Verwaltung für die sogenannten echten Versicherungsleistungen auf der einen Seite und einen der Arbeitsbehörde zuzuordnenden Bereich für aktive Arbeitsmarktpolitik auf der anderen Seite. Die bewährte Selbstverwaltung der BA darf nicht beschnitten werden. Nicht zuletzt die vielen Überschneidungen in der täglichen Arbeit sprechen dafür, die Arbeitsverwaltung unter einem Dach zu belassen.

Des weiteren sollten folgende Forderungen in den Mittelpunkt der Diskussion gestellt werden:

a) Die enormen Kosten für die passiven Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Form von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe fordern gerade dazu auf, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren. 17.000 DM je Arbeitslosen in Ostdeutschland und 32.300 DM in Westdeutschland summieren sich bei den gegenwärtigen Arbeitslosenzahlen zu jährlichen Kosten in Höhe von mehr als 90 Mrd. DM.

b) Für den unmittelbaren Bereich der Arbeitsmarktpolitik ist aufgrund der gegenwärtigen Wirtschaftssituation zunächst die Forderung zu stellen, in Westdeutschland einen quantitativ umfangreicheren Einsatz der vorhandenen Instrumente einzu-

leiten. In Ostdeutschland ist wieder an das hohe, zur Mitte des Jahres 1992 bestehende quantitative Niveau anzuknüpfen. Die ostdeutschen Erfahrungen der beiden letzten Jahre haben gezeigt, daß eine quantitativ umfangreiche Arbeitsmarktpolitik, ganz abgesehen von den positiven sozialpolitischen Wirkungen (der Verhinderung einer totalen Beschäftigungskatastrophe im Osten Deutschlands im allgemeinen und der Vermeidung individueller Abstiege im besonderen), auch in der Lage ist – wenn auch realistisch einzuschätzende – strukturfördernde und infrastrukturelle Vorleistungen zu erbringen (Anhebung bzw. Anpassung des Bildungsniveaus an künftige Bedarfe durch FuU-Maßnahmen; Gewerbeflächenerschließung, Betriebs- und Umweltsanierung durch AB-Maßnahmen, Sicherung und Ausbau der sozialen Infrastruktur usw.).

c) Im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten des AFG sind deren Instrumente aber auch qualitativ zu verbessern und inhaltlich weiterzuentwickeln. Dabei sehen wir vor allem folgende Ansatzpunkte:

- Arbeitsmarktpolitik ist stärker auf strukturpolitische Erfordernisse, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch in den Krisenregionen Westdeutschlands, auszurichten. Dabei gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten, die Umstrukturierung der Wirtschaft wie auch der Arbeitskräfte mit AFG-Mitteln effektiver zu unterstützen (strukturpolitisch und infrastrukturell ausgerichtete ABM, Lohnkostenzuschüsse, Unterhaltsgeld für außer- und innerbetriebliche Qualifizierung u. a.).

- Noch stärker als bisher sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zielgruppenorientiert zu gestalten. Insbesondere in Ostdeutschland ließe sich damit die Konzentration von Langzeitarbeitslosigkeit auf benachteiligte Personengruppen noch verhindern. Im Mittelpunkt der Bemühungen sollten dabei Frauen, geringer qualifizierte und ältere Beschäftigte stehen.

- Existenzgründungen sollten in Ostdeutschland mit Mitteln des AFG flankiert werden. Denkbar sind dabei umfangreichere Überbrückungshilfen, Lohnkostenzuschüsse usw. in Höhe der dadurch ersparten Arbeitslosenunterstützung. Damit

wäre insbesondere ein gleitender Übergang in die Programme der Wirtschaftsförderung realisierbar.

- Ohne die bisher regional vorhandenen Mittel zu kürzen, ist eine stärkere Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik anzustreben. Nur so kann der zunehmenden Differenzierung der Regionalentwicklung Rechnung getragen werden. Überdies kann durch die stärkere Einbindung regionaler Entscheidungsträger die Effektivität der eingesetzten Mittel aufgrund größerer Objektnähe erhöht werden.

- Die arbeitsmarktpolitische Infrastruktur in Ost- und Westdeutschland ist weiter auszubauen, vorhandene und bewährte Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – in Ostdeutschland z. B. die neu entstandenen und inzwischen mit beträchtlichem Know-how ausgestatteten Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften – sind zu stabilisieren. In Zusammenhang mit der Forderung nach einer stärkeren Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik entstünden so Netzwerke mit anderen Politikbereichen, die einen weitgehend koordinierten und zielgerichteten Einsatz verschiedener Maßnahmepakete ermöglichen könnten.

Der enge Rahmen der Arbeitsmarktpolitik ist jedoch – bei allen positiven Elementen – bestenfalls eine Notlösung zur Abfederung der ärgsten Beschäftigungsprobleme. Er ist instrumentell wenig geeignet, selbst neue Arbeitsplätze zu schaffen. Angesichts der Problemdimension von fast 3,5 Millionen Arbeitslosen in der gesamten Bundesrepublik sind deshalb die hauptsächlich betroffenen Politikbereiche – also die Wirtschafts-, Struktur-, Industrie- und Regionalpolitik – viel stärker als bisher zu fordern bzw. erstmals zu aktivieren.

Neben beschäftigungspolitischen Programmen sind darüber hinaus erneut Fragen einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung in einem breiten gesellschaftlichen Dialog zu diskutieren, so wie dies u. a. von der IG Medien gefordert wird. Mittelfristig wird man um die eine oder andere Form der Arbeitszeitverkürzung nicht herumkommen, es sei denn, Massenarbeitslosigkeit werde zur Disziplinierung der abhängig Beschäftigten politisch gewollt.

1.3 Einkommensentwicklung: Ungleiche Belastung der Haushalte mit den Kosten der Einheit

Funktionelle Einkommensverteilung

Auf den ersten Blick scheint sich die Verteilungsposition der Arbeitnehmer in *Westdeutschland* verbessert zu haben. Die Bruttolohnquote, also der Anteil der Einkommen aus abhängiger Arbeit am Volkseinkommen, stieg von 70,2 vH auf 71,0 vH. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß sich die Erwerbsstruktur weiterhin zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben hat (Anstieg der Arbeitnehmerquote). Berücksichtigt man diese Entwicklung, so ergibt sich eine bereinigte Bruttolohnquote von 65,9 vH. Diese lag damit 1991 um 0,5 Prozentpunkte über der des Jahres 1990, aber nur um 0,9 Prozentpunkte über der von 1960 bzw. um 6,6 Prozentpunkte unter der des Jahres 1982.

Bedenkt man nun noch, daß vor allem die Arbeitnehmerhaushalte mit den Kosten der Einheit belastet wurden, so zeigt sich beim Übergang zur Betrachtung der Nettoeinkommen, daß die gewerkschaftliche Tarifpolitik (durchschnittliche Tarifierhöhungen 1991: 6 vH) durch eine seit 1980 nicht dagewesene Belastung der Arbeitnehmereinkommen mit Steuern und Sozialabgaben von insgesamt 32,5 vH konterkariert wurde: Die Nettoeinkommen stiegen lediglich um 3,1 vH. Stellt man darüber hinaus eine Preissteigerungsrate von 3,6 vH in Rechnung, so zeigt sich, daß sich die Netto-Reallohn-Position der Arbeitnehmer auch 1991 erneut verschlechtert hat. Diese Entwicklung dürfte sich tendenziell auch 1992 fortgesetzt haben. Den Tarifabschlüssen von durchschnittlich 5,6 vH (1. Halbjahr) stehen Preissteigerungen von 3,6 vH sowie zum Teil recht erhebliche Beitragssatzerhöhungen der Krankenkassen entgegen.

Umgekehrt verhält es sich bei den Unternehmensgewinnen. Daß die Profitquote spiegelbildlich zum Anstieg der Lohnquo-

te gesunken ist, heißt nämlich nicht, daß sich die Gewinnposition der Unternehmer verschlechtert hätte: Die durchschnittliche Steuerbelastung von 21,2 vH in 1991 liegt 12,4 Prozentpunkte unter der des Jahres 1980.

Die Berechnung von Lohn- und Profitquoten für *Ostdeutschland* ist weitgehend sinnlos, da die Entstehungsseite des Volkseinkommens nur Arbeitseinkommen aufweist, die allerdings von immer weniger Arbeitnehmern erwirtschaftet werden und die durch massive staatliche und Sozialversicherungstransfers ergänzt werden. Das Ergebnis aus Unternehmenstätigkeit ist negativ, die Einkommen aus Vermögen spielen nur eine untergeordnete Rolle (s. u.).

Personelle Einkommens- und Vermögensverteilung

Die Betrachtung der funktionellen Einkommensverteilung reicht nicht aus zur Analyse der Verteilungssituation in Deutschland. Weder werden die relativen Verteilungspositionen der verschiedenen sozialen Gruppen berücksichtigt noch Querverteilungen, insbesondere nicht der Bezug von Vermögenseinkommen durch abhängig Beschäftigte. Daher ist die Betrachtung der funktionellen Einkommensverteilung um eine der verfügbaren Einkommen nach Haushaltsgruppen zu ergänzen.

a) Die Verteilung der Einkommen

In den vergangenen zehn Jahren haben sich in *Westdeutschland* die verfügbaren Einkommen der Haushalte von Selbständigen (außerhalb der Landwirtschaft) mehr als verdoppelt, die Einkommen von Arbeitnehmerhaushalten stiegen hingegen lediglich um 33 vH, die der Arbeitslosenhaushalte gar nur um 25 vH. Insgesamt haben sich die Verteilungsdisparitäten auch im vergangenen Jahr weiter manifestiert. Für 1991 ergibt sich folgendes Bild der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen: Spitzenreiter sind unangefochten die Selbständigenhaushalte mit durchschnittlich 12.562 DM, gefolgt von den Beamtenhaus-

halten mit 5.762 DM und den Angestelltenhaushalten mit 5.052 DM. Auf den weiteren Plätzen finden sich die Haushalte von Landwirten (4.700 DM), Pensionären (4.315 DM), Arbeitern (4.158 DM) und Rentnern (3.165 DM). Am unteren Ende der Einkommensskala befinden sich die Haushalte von Arbeitslosen (2.502 DM) und Sozialhilfeempfängern (2.025 DM).

Für *Ostdeutschland* ergibt sich hinsichtlich der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen ein erheblich homogeneres Bild. So bezogen die Haushalte von Rentnern im Oktober 1991 durchschnittlich 1.535 DM, die von Arbeitslosen 2.072 DM und die von Arbeitern 2.831 DM. Über ein Einkommen von mehr als 3.000 DM monatlich konnten die Haushalte von Landwirten (3.019 DM), Angestellten (3.268 DM) und Selbständigen (3.871 DM) verfügen. Das durchschnittliche Einkommen aller Haushalte betrug 2.527 DM. Im Vergleich zum Januar 1991 konnten die Haushalte einen durchschnittlichen Zuwachs der verfügbaren Einkommen von rund 9 vH realisieren. Sieht man einmal von den Haushalten mit Westpendlern ab, so hat sich die Einkommensdisparität trotz des Übergangs von Plan- zur Marktwirtschaft auch im vergangenen Jahr nur geringfügig erhöht, allerdings ist auch zu bedenken, daß aufgrund der Dynamik der Arbeitsmarktprozesse eine erhebliche Mobilität der Einkommensschichtung vorliegt.

Insgesamt erreichten die verfügbaren Haushaltseinkommen der ostdeutschen Bevölkerung etwa 50 vH bis 70 vH der vergleichbaren westdeutschen Haushalte. Dieses Ergebnis korrespondiert auch mit der erreichten Tarifierung Ost, die zur Zeit etwa 60 vH bis 70 vH des Westniveaus beträgt, wobei allerdings nicht übersehen werden darf, daß das Effektivverdienstniveau in Ostdeutschland aufgrund längerer Arbeitszeiten, geringerer Urlaubsansprüche und niedrigerer bzw. fehlender Zulagen nur rund die Hälfte des Westniveaus ausmacht.

b) *Die Verteilung der Vermögen und Vermögenseinkommen*
In *Westdeutschland* wuchs im Jahre 1991 der Geldvermögensbestand privater Haushalte erneut kräftig von knapp 3 Billionen

DM (1990) auf über 3,2 Billionen DM an. Im Durchschnitt entfiel damit auf jeden westdeutschen Haushalt ein Geldvermögen in Höhe von 113.000 DM (1990: 106.000 DM). Diese Vermögensbestände sind jedoch höchst ungleich verteilt. So besitzt der durchschnittliche Haushalt von Selbständigen im Vergleich zu den Haushalten von Arbeitslosen den fünffachen, im Vergleich zu Arbeiterhaushalten den 2,5fachen und im Vergleich zu den Angestelltenhaushalten, selbst ein äußerst inhomogenes Aggregat, immerhin noch den doppelten Geldvermögensbestand. Diese disparitären Verteilungsrelationen verschärfen sich sogar noch, wenn man die Vermögenseinkommen betrachtet, da umfangreiche Vermögensbestände es erlauben, risikobehaftete, aber zinsträchtige Anlageformen zu wählen. Während also ein Selbständigenhaushalt jährliche Vermögenseinkommen von 19.156 DM realisiert, müssen sich die Arbeitslosenhaushalte mit etwa einem Fünfzehntel dieses Betrages (1.324 DM) bescheiden. Selbst die Haushalte von Angestellten kommen mit 5.527 DM Vermögenseinkommen nur auf ein gutes Viertel des Vermögenseinkommens der Haushalte von Selbständigen. Insgesamt bezogen die westdeutschen Haushalte ein Vermögenseinkommen von 154 Mrd. DM; das entspricht etwa 8,5 vH der Primäreinkommen.

Die Disparitäten, die hier am Beispiel des Geldvermögens aufgezeigt wurden, spiegeln sich aber auch bei allen anderen Vermögensbeständen wider. Selbst beim relativ gleichmäßig verteilten Grundvermögen weisen die Selbständigenhaushalte etwa den zweifachen Wert im Vergleich zu allen anderen Haushaltgruppen auf. Hochgradig konzentriert ist das Wertpapiervermögen. Etwa 15 vH aller Haushalte verfügen über mehr als 60 vH des gesamten Wertpapiervermögens. Absolut ungleich verteilt ist schließlich das Produktivvermögen: Nur rund 6 vH aller Haushalte in Westdeutschland sind Eigentümer gewerblicher Unternehmen oder besitzen Beteiligungen daran.

Zu den Geldvermögensbeständen der privaten Haushalte und den aus ihnen bezogenen Vermögenseinkommen hinzu kommen die Geldvermögensbestände der Produktionsunter-

nehmen, die die Deutsche Bundesbank mit 1,7 Billionen DM, davon allein 600 Mrd. DM in schnell liquidisierbaren Anlagen, beziffert. Die »flüssigen Mittel« in Höhe von 600 Mrd. DM stünden jedoch nicht zur Verteilung zur Verfügung, stellt die Bundesbank fest, da ihnen zum einen kurzfristige Verbindlichkeiten in Höhe von 485 Mrd. DM entgegenstünden, die Mittel zum anderen aber als Ansammlung zur Finanzierung künftiger Investitionen zu betrachten seien. Bedenkt man allerdings, daß 1991 nur 15 Mrd. DM an Eigenmitteln der westdeutschen Unternehmen (ohne Bahn und Post) in den neuen Bundesländern investiert wurden und daß im Jahre 1992 angesichts des sich abzeichnenden Konjunkturreinbruchs viele Investitionen verschoben oder gar aufgegeben wurden, so kann dieses Argument nur wenig überzeugen.

Quer zur ungleichen Verteilung der Vermögen in Westdeutschland haben sich die Vermögensbestände in *Ostdeutschland* entwickelt. Bezogen auf das Geldvermögen stellt sich diese neue Disparität wie folgt dar. Der Geldvermögensbestand ostdeutscher Haushalte betrug 1991 156 Mrd. DM (1990: 137 Mrd. DM) oder durchschnittlich pro Haushalt 25.000 DM (1990: 22.000 DM). Er ist aufgrund der homogenen Einkommensverhältnisse in den neuen Bundesländern auch erheblich gleichmäßiger verteilt als im Westen. Auch fehlt es aufgrund der insgesamt deutlich geringeren Einkommen der ostdeutschen Bevölkerung im Vergleich zur westdeutschen an Anlagen in hochverzinslichen Formen. Das Vermögenseinkommen in Ostdeutschland beträgt insgesamt lediglich vier Mrd. DM, dies entspricht 2 vH der Primäreinkommen, wobei die Spanne je Haushalt von 314 DM (Arbeitslose) bis zu 1.724 DM (Selbstständige) reicht. Von einer Gleichverteilung kann also auch hier kaum die Rede sein. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß in Ostdeutschland etwa 25 vH der deutschen Gesamtbevölkerung nur über etwa fünf Prozent des Geldvermögens verfügen, so daß zusätzlich zu den Disparitäten zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen eine ausgeprägte Disparität zwischen Ost- und Westdeutschland hinzukommt. Diese

wird besonders verstärkt durch die weitgehende Produktivvermögenslosigkeit der Ostdeutschen, da die weitaus meisten Unternehmensprivatisierungen in den neuen Ländern zugunsten westdeutscher Produktivvermögensbesitzer erfolgten.

Die ungleiche Belastung der Haushalte mit den Kosten der Einheit

Nachdem oben bereits auf zwei Verteilungskonflikte, nämlich a) den traditionellen zwischen Kapital und Arbeit und b) den zwischen alten und neuen Ländern, eingegangen wurde, ist nun noch ein dritter zu behandeln, der als »Gerechtigkeitslücke« bei der nicht-kreditären Finanzierung der einigungsbedingten Kosten bezeichnet worden ist. Bei dem so bezeichneten Verteilungskonflikt geht es weniger um die Höhe des aus den alten in die neuen Länder zu transferierenden Einkommens, als vielmehr um die Frage, welche Bevölkerungsgruppe in welchem Umfang für diese Mittel aufzukommen habe.

Zum 1. 4. 1991 wurde für die sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung um 1,25 Prozentpunkte angehoben; die gleichzeitige Senkung des Rentenversicherungsbeitrages um 0,5 Prozentpunkte bot hierfür kurzfristig nur eine geringe Kompensation, wird jedoch mittelfristig dazu führen, daß bereits 1994 eine deutliche Beitragssatzanhebung in der Rentenversicherung zu erwarten sein wird. Problematisch an der Finanzierung der Ost-West-Transfers von Mitteln der Sozialversicherung ist aber auch die ungleiche relative Belastung der Bezieher von geringen und mittleren Einkommen auf der einen und Beziehern von höheren Einkommen auf der anderen Seite. Da die Einkommen nur bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze (in der Renten- und Arbeitslosenversicherung sind dies z. Zt. 7.200 DM [West] bzw. im Osten 5.300 DM) sozialversicherungsbeitragspflichtig sind, kommt es zu einer relativen Entlastung der Bezieher von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze.

Darüber hinaus wurden zum 1. 7. 1991 die Mineralölsteuer, die Kfz-Steuer für Diesel-Pkw und die Versicherungssteuer angehoben, zum 1. 3. 1992 die Tabaksteuer. Bei diesen Steuern handelt es sich jeweils um Belastungen, die vorrangig die einkommensschwächeren Haushalte überproportional treffen. Einzig der Solidaritätszuschlag zur Einkommensteuer belastete die Haushalte progressiv. Er wurde jedoch zum 30. 6. 1992 abgeschafft.

Insgesamt ermittelte das RWI folgende relative Belastungen der Haushalte:

– Beamte	1,7 vH
– Selbständige (außerhalb der Landwirtschaft)	1,7 vH
– Landwirte	1,8 vH
– Rentner, Arbeitslose u. a.	2,2 vH
– Angestellte	3,5 vH
– Arbeiter	4,0 vH

Damit zeigt sich, daß die Finanzierung der Einheitskosten absolut unsozial erfolgt ist. Von diesem Kurs weicht die Bundesregierung aber auch weiterhin nicht ab, wird vielmehr die unsoziale Finanzierung noch weiter ausdehnen, denn die zum 1. 1. 1993 in Kraft getretene Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt wird die Haushalte um so stärker belasten, je niedriger ihr Einkommen ist. Auch die geplante erneute Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und die zu erwartende Erhöhung der Rentenversicherungsbeiträge werden am wenigsten diejenigen treffen, die am meisten belastbar sind, nämlich die Spitzenverdiener.

1.4 Armut in Ost und West: Angleichung auf hohem Niveau

Armut im Westen – Auf hohem Niveau in die Krise

3,754 Millionen SozialhilfeempfängerInnen weist das Statistische Bundesamt für das Jahr 1990 in den alten Bundesländern aus. Diese letztverfügbare Zahl dürfte inzwischen weit überholt sein; unterlegt man als jährliche Steigerungsrate den Durchschnitt seit Mitte der 80er Jahre, dann dürfte die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen im Jahre 1991 schon 3,9 und 1992 sogar 4,1 Millionen erreicht haben. Auf diese Schätzzahlen für den Westen der Republik ist man angesichts einer Regierung verwiesen, die sich bislang beharrlich weigert, eine regelmäßige, umfassende, nachvollziehbare und nicht beschönigende Armutsberichterstattung zu gewährleisten, die auf aktuelleren Daten basiert.

Die erhebliche Zunahme der SozialhilfeempfängerInnen ist wesentlich durch den starken Anstieg bei den EmpfängerInnen der laufenden Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) bedingt. Bezogen 1980 erst 1,322 Millionen Menschen HLU, so waren es 1985 schon 2,063 und 1990 bereits 2,89 Millionen Menschen. Inzwischen dürfte ihre Zahl die Drei-Millionen-Grenze deutlich überschritten haben. Hinzuzurechnen sind bei allen Leistungsarten – insbesondere aber bei der HLU – noch jene, die zwar bedürftig und sozialhilfeberechtigt sind, diese Leistung aber dennoch nicht in Anspruch nehmen (Dunkelziffer der Armut). Ältere Untersuchungen sprechen davon, daß nur rund die Hälfte, neuere, daß rund 70 vH der Sozialhilfeberechtigten ihren Anspruch auf HLU auch tatsächlich geltend machen.

Offiziell, also ohne Einbeziehung der Dunkelziffer, bezogen 1990 schon 46 von 1.000 Einwohnern Westdeutschlands (oder 4,6 vH) laufende Hilfe zum Lebensunterhalt; 1980 waren es erst 21. Eine Untersuchung auf der Basis des Sozio-ökonomi-

schen Panels kommt zu dem Ergebnis, daß nach der zugrundeliegenden Berechnungsweise zwischen 1984 und 1992 zwischen 6 und 8 vH der Wohnbevölkerung in Westdeutschland als arm zu bezeichnen waren. Als Armutsgrenze wird dabei die EG-Definition zugrundegelegt; die Armutsberechnung der Europäischen Gemeinschaft beruht auf der länderspezifischen Einkommensverteilung im Sinne einer relativen Armutsdefinition. Als arm gilt, wer die 50-Prozent-Grenze des landesspezifischen Median-Einkommens unterschreitet. Unterlegt man als Armutsgrenze ein Einkommen von 60 vH des länderspezifischen Median-Einkommens, so sind von 1984 bis 1991 nach der erwähnten Untersuchung zwischen 12 und 15 vH der Bevölkerung als arm zu bezeichnen bzw. mußten ihr Leben mit einem Niedrigeinkommen bestreiten. Diese Zahlen machen deutlich, daß die Armut schon lange kein Problem einer verschwindend kleinen Randgruppe mehr ist.

Die aufgegriffene, »aktenkundige« Armut kumuliert in den Verdichtungsgebieten der großen Städte und Stadtstaaten; dort kann der Kreis der SozialhilfeempfängerInnen ohne weiteres die 10-Prozent-Grenze überschreiten. Trotz des seit 1983 andauernden, seit 1992 allerdings zu Ende gehenden wirtschaftlichen Aufschwungs, der Zunahme der Zahl der abhängig Beschäftigten in Westdeutschland und der vorübergehenden Abnahme der offiziellen Arbeitslosenzahlen ist Arbeitslosigkeit nach wie vor der wesentliche Grund für den Bezug von Sozialhilfe (HLU). Auch die Strukturalisierung der Sozialhilfebedürftigkeit hat sich weiter verfestigt. Der Anteil der AusländerInnen ist unverändert hoch: 2,12 Millionen deutschen HLU-EmpfängerInnen standen im Jahre 1990 rund 0,769 Millionen ausländische HilfeempfängerInnen gegenüber; dies waren deutlich mehr, als ihrem Bevölkerungsanteil entsprochen hätte. Bedrückend hoch ist auch weiterhin der Anteil von HLU-EmpfängerInnen im erwerbsfähigen Alter, Frauen sind in dieser Altersgruppe deutlich überrepräsentiert. Auch Armut im Alter schlägt sich in der Statistik nach wie vor deutlich nieder. Verursacht vor allem durch unterbrochene Berufskarrieren und Be-

rufstätigkeiten, Lohn- und Gehaltsdiskriminierung, ein höheres Arbeitsplatzrisiko, eine unzureichende rentenrechtliche Würdigung von Erziehungs- und Pflegeleistungen geraten ältere Frauen längst nicht mehr nur dann in die Sozialhilfeabhängigkeit, wenn die Unterbringung in einem Alten- oder Pflegeheim finanziert werden muß.

Hinter den Zahlen der Statistik verbergen sich Einzelschicksale, enttäuschte Erwartungen und unerfüllte Hoffnungen. Wer Sozialhilfe beziehen muß, trägt auch heute noch das Stigma des Gescheiterten, hat sich einer häufig zu Recht als entwürdigend empfundenen bürokratischen Überprüfung zu unterziehen und hat seine Lebensführung wegen der mangelnden Höhe der Regelsätze auf das Notwendigste einzuschränken. Hilfebedürftige »bezahlen« nicht nur materiell, sondern auch psychisch, physisch und sozial für eine Leistung, die nach dem klassischen Fürsorgeprinzip berechnet und gewährt wird. Für den, der HLU bezieht, können unvorhergesehene Kosten schon in geringer Höhe zu einer kleinen Katastrophe werden. Die Beantragung der einmaligen Leistungen – größere Haushaltsgegenstände, bestimmte Kleidung, Heizmaterial für die Winterfeuerung, Wohnungsrenovierungskosten, bestimmte Fahrtkosten etwa bei besonderen Familienereignissen, Klassenfahrten der Kinder usw. – wird nicht selten zu einem verbissenen Kampf und Papierkrieg gegen die Behörden. Die Armen müssen für die Sozialhilfe, die nach der allgemein vorherrschenden Leistungsideologie und an manchen Stammtischen als großzügiges Geschenk des Sozialamtes erscheint, in Wahrheit sehr teuer bezahlen. Die Betroffenen wissen dies sehr genau, und aus diesem Grund wird die Sozialhilfe auch lieber gemieden als gesucht.

Es ist die ökonomische Krisenentwicklung, die die Gefahr heraufbeschwört, daß die Zahl der Armen von einem hohen Niveau aus weiter deutlich steigen wird. Gerade vor diesem Hintergrund müßte »Armuts politik« als Strategie der Aufhebung und präventiven Verhinderung von materieller und sonstiger Randständigkeit in unserer Gesellschaft Gegenstand erhöhter Aufmerksamkeit und praktischer Gegensteuerung sein.

Das Gegenteil ist der Fall. Nicht die Bekämpfung der Armut, sondern die Bekämpfung der Armen über die Senkung des Sozialhilfeniveaus hat Hochkonjunktur. Es ist eigenartig still geworden um Strategien auch nur zureichender materieller Sicherung der Armen. Die Sozialdemokratie scheint ihre Diskussion und Parteitagebeschlüsse zu Pflege- und Grundsicherung, die beide zentral für die materielle Absicherung der armen und von Armut bedrohten Menschen sind, ad acta gelegt zu haben. Die drängenden Fragen, die mit der Ausbreitung von Armut in einer der reichsten Gesellschaften der Welt in Zusammenhang stehen, werden nicht thematisiert, geschweige denn gelöst.

Seit Jahresbeginn hat sich die Situation für die Armutsbevölkerung noch einmal verschlechtert. Unvermittelt sind die SozialhilfeempfängerInnen Gegenstand bundespolitischer Diskussion geworden. Nicht nur in Regierungskreisen wird laut und absichtsvoll über eine Kürzung der ohnehin schon unzulänglichen Sozialhilfe nachgedacht, so als stehe sie, die doch ein Leben in Menschenwürde und damit ein Grundrechtspostulat sichern soll, zur beliebigen Disposition. Gerade im Umfeld der Sozialhilfe nach »sozialem Wildwuchs« und »Überversorgung« zu suchen, gerade hier eine Quelle des »Ausgleichs« der Staatsfinanzen zu vermuten, grenzt an Zynismus. Ganz unabhängig davon, wozu die von der Bundesregierung losgetretene Debatte führen mag, es ist, als sollte den Armen der Bundesrepublik bewußt signalisiert werden, daß sie von »denen da oben« nichts mehr zu erwarten haben, als sollte die »soziale Schieflage« der Regierungspolitik auf die Spitze getrieben werden. Über die Folgen einer solchen Politik wie z. B. Politik- und Parteienverdruß, Wahlenthaltung, Wahl rechtsradikaler Parteien, aber auch Gewalt und Gewaltbereitschaft, Obdachlosigkeit, Nichtseßhaftigkeit darf sich dann niemand mehr wundern.

Armut im Osten – »Angleichung« der Lebensverhältnisse bald erreicht

Solange Löhne und Gehälter in Ostdeutschland deutlich hinter denen der Beschäftigten im Westen zurückbleiben, hat dies im Fall von Arbeitslosigkeit gravierende Folgen: Die Arbeitslosenunterstützung sichert nicht das Existenzminimum und muß immer häufiger durch Sozialhilfe aufgestockt werden. Dies ergab eine empirische Untersuchung der Fachhochschule Köln zur Sozialhilfe in den neuen Bundesländern, bei der 50 kreisfreie Städte und Landkreise befragt wurden. Bei andauernder Massenarbeitslosigkeit steigt die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in den neuen Bundesländern schnell an. Bald wird das Niveau der westlichen Bundesländer erreicht sein.

In den 18 Monaten bis zur Jahresmitte 1992 hat sich die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in den neuen Ländern verdoppelt. Ohne Ostberlin lag ihre Zahl Mitte 1992 bei 246.500 EmpfängerInnen laufender Hilfeleistungen. Seit der Erhebung des statistischen Bundesamtes vom 31. 12. 1990 ist die Empfängerquote von 0,8 vH auf 1,7 vH gestiegen und nähert sich mit Riesenschritten der im Westen.

Unter den SozialhilfeempfängerInnen sind Jüngere unter 20 Jahren überproportional vertreten. Sie stellen fast ein Drittel gegenüber nur 8 vH der Älteren über 60, die durch den Sozialzuschlag zur Rente meist vor dem Gang zum Sozialamt bewahrt bleiben.

Tabelle 3: Altersstruktur der EmpfängerInnen von Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU)

Alter	Anteil in vH	Frauenanteil in vH
unter 20	34,0	31,1
20 bis 60	58,4	49,0
über 60	7,8	72,4
insgesamt	100,0	44,7

Angesichts eines Frauenanteils an der Gesamtbevölkerung von 52 vH sind Frauen mit 44,7 vH unterdurchschnittlich vom Sozialhilfebezug betroffen. Sehr hoch ist allerdings der Anteil alleinerziehender Frauen mit 21,2 vH. Er liegt damit höher als im Westen (18,3 vH). Die überdurchschnittlichen Arbeitsmarktrisiken, die Frauen zu tragen haben, schlagen sich bislang (noch) nicht in einer höheren Sozialhilfebedürftigkeit nieder. Die Einkommenseinbußen bei Arbeitslosigkeit werden überwiegend auf die Familien überwält und verringern deren Lebensstandard drastisch.

Unzureichende Arbeitslosenunterstützung ist die herausragende Ursache für Sozialhilfebedürftigkeit in den neuen Ländern (31,7 vH). Die Sozialhilfe muß immer häufiger einspringen, um für Arbeitslose das Existenzminimum zu sichern. Hier zeigt sich, daß Lohnersatzleistungen von einem Lohnniveau, das im Durchschnitt nur 60 vH von dem im Westen beträgt, nicht vor Armut schützen können. Das gilt in besonderem Maße für die Lohnabhängigen in Niedriglohnbranchen, wie z. B. der Land- und Forstwirtschaft. Die zweithäufigste Ursache für den Sozialhilfebezug ist das völlige Fehlen eines Anspruches auf Arbeitslosenunterstützung; dies betrifft vor allem Berufsanfänger. Weiter spielt für den Sozialhilfebezug die weit verbreitete Praxis der Arbeitsämter eine Rolle, bei Eintritt von Arbeitslosigkeit nicht in Vorleistung zu treten. Insgesamt ste-

Tabelle 4: Hauptgründe für die Sozialhilfebedürftigkeit

Ursache	Anteil an den HLU-EmpfängerInnen in vH
Überbrückungszahlungen	17,6
Aufstockende Sozialhilfe	31,4
Fehlende Arbeitslosenunterstützung	16,4
Unzureichende Rente	7,8
Geringes Einkommen	11,8
Sonstiges	14,6
Insgesamt	100,0

hen über 65 vH der SozialhilfeempfängerInnen nur deshalb mit dem Sozialamt in Kontakt, weil sie arbeitslos sind.

Eine besondere Belastung für die Sozialämter sind die Überbrückungszahlungen an Arbeitslose. Für die im Durchschnitt achtwöchige Bearbeitungsdauer ihres Antrages muß jeder fünfte Arbeitslose um Sozialhilfe nachsuchen. 58 vH der Sozialämter beklagen, daß die Arbeitsverwaltung nicht in Vorleistung tritt, wie dies nach SGB I, § 42 möglich ist. Dieses Verfahren ist vor allem für die Arbeitslosen belastend. Sie müssen doppelt Anträge stellen und werden unnötig beim Sozialamt klientelisiert. Aber auch bei den Sozialämtern werden dringend benötigte Fachkräfte blockiert, weil Anträge doppelt bearbeitet werden müssen.

Der Anstieg der Sozialhilfezahlen verlangt sofortiges Handeln. Die häufige Inanspruchnahme von aufstockender Sozialhilfe zeigt, daß die soziale Absicherung der Arbeitslosen über das gegenwärtige Arbeitslosengeld und die Arbeitslosenhilfe unzureichend ist und dringend verbessert werden muß. Angesichts der anhaltenden Arbeitsmarktschwäche muß neben der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch das sozialpolitische Instrumentarium des AFG verbessert werden. Das erfordert eine Verlängerung der Laufzeit des Arbeitslosengeldes auf generell mindestens zwei Jahre und die Aufstockung der Arbeitslosenhilfe. Erforderlich ist zudem als Sofortmaßnahme eine aus Bundesmitteln finanzierte, bedarfsorientierte Mindestsicherung, wie wir sie im MEMORANDUM '85 (S. 152 ff.) sowie im MEMORANDUM '87 (S. 214 ff.) ausführlich begründet haben.

Mittlerweile sind über 65 vH der SozialhilfeempfängerInnen wegen vorausgegangener Arbeitslosigkeit auf Hilfen vom Sozialamt angewiesen. Diese Klientelisierung von Arbeitslosen ist nicht mit den Zielen und Aufgaben des Bundessozialhilfegesetzes zu vereinbaren, das Hilfen in nicht normierbaren Notlagen bereithalten soll. Diese Belastungsverschiebung von der Bundesanstalt für Arbeit auf die kommunalen Träger überfordert die im Aufbau begriffenen Sozialämter und entzieht zudem den Kommunen die Mittel für dringend benötigte Investitionen.

Die seit Anfang 1993 in Kraft befindlichen Kürzungen im AFG werden die Probleme weiter verschärfen. Die Absenkung der ABM-Vergütungen um 20 vH wird nach Beendigung der Maßnahme zu keiner existenzsichernden Lohnersatzleistung führen. Auch die Kürzung der ABM-Stellen wird sich negativ auf die Zahl der Arbeitslosen und damit auf die Sozialhilfe auswirken. Nach vorliegenden Erfahrungen werden damit rund 65.000 Arbeitslose mehr auf die Sozialämter verwiesen.

1.5 Exkurs: Reflektionen zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern

Knapp die Hälfte der westdeutschen, aber nur 15 vH der ostdeutschen Bevölkerung empfinden die sozialen Unterschiede in Deutschland als gerecht, Frauen jeweils weniger als Männer. Eine deutliche Meinungsdivergenz, die nur vordergründig mit der Kategorie »Jammer-Ossi« abgetan werden kann. Denn andererseits findet die These »Nur wenn die Unterschiede im Einkommen und im sozialen Ansehen groß genug sind, gibt es auch einen Anreiz für persönliche Leistungen« fast gleich hohe Zustimmung (64 vH West und 58 vH Ost). Erhebliche Unterschiede hingegen gibt es bei den Auffassungen hinsichtlich der Möglichkeiten und Pflichten des Staates; hier sind die Erwartungen der ostdeutschen Bevölkerung – mithin auch die Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Situation – sehr viel höher als die der westdeutschen.

Die Arbeitsmarktsituation, die Einkommensunterschiede, die Gefahr von Verarmung und Obdachlosigkeit bewirken Ängste, Zorn, Resignation und auch Aggression. Insbesondere den ostdeutschen Frauen, die Ende 1992 65 vH aller Arbeitslosen stellten, wird oft erst zeitverzögert bewußt, was Berufstätigkeit für sie bedeutet(e): nicht nur Zeitnot und Streß, nicht nur »Vereinbarkeitsdilemma«, sondern auch Selbstbewußtsein und Anerkennung – eben auch »Vereinbarkeitschance«.

Zwischen Mai 1990 (unmittelbar vor der Währungsunion) und Oktober 1990 (unmittelbar nach dem Anschluß) ist das Sorgenmaß in jeder Hinsicht und für alle deutlich gestiegen, während sich ein Jahr später schon Differenzierungen, teilweise neue Hoffnungen zeigen. Aus tiefergehenden Analysen der ISDA-Daten (Institut für Sozialdatenanalyse e.V. Berlin) geht hervor, daß es schon Ende 1991 eine sich deutlich abzeichnende Bevölkerungsgruppe der »vorwiegend Hoffnungslosen« gab; diese »Verlierergruppe« umfaßt knapp 30 vH der Gesamtheit. Ihre Hoffnungslosigkeit wird vor allem durch Sorgen bezüglich

der beruflichen Entwicklung und des Einkommens bestimmt. Hervorzuheben ist, daß das Sorgenmaß bezüglich Kriminalität und Drogensucht zwar mit Abstand am größten ist, daß sich aber in dieser Hinsicht die Verlierergruppe kaum von der übrigen Bevölkerung unterscheidet.

Die Verlierergruppe zeichnet sich u. a. durch folgende Merkmale aus:

- Sie verfügt überwiegend nur über ein niedriges persönliches Nettoeinkommen und ein niedriges Haushaltseinkommen;
- sie nimmt bezüglich der gesamten materiellen Lage (u. a. Auto, Grundstück, Konsumgüter) die unteren Plätze ein, die objektiven (Armuts-)Erfahrungen stimmen weitgehend mit den subjektiven Erwartungen überein;
- ihre Mitglieder sind vorwiegend nicht berufstätig (Arbeitslose, »Vorruehständler«, Rentner);
- ihre Mitglieder sind überdurchschnittlich älter als 50 Jahre und allein lebend (geschieden, verwitwet);
- die Personen sind unzufriedener als die übrigen mit der gesamten politischen Entwicklung und mit dem eigenen Platz in diesem Prozeß, sie fühlen sich ausgeliefert, sehen in höherem Maße als andere die negativen Seiten des Mauerfalls und fühlen sich mehr als die übrigen noch als Ex-DDR-Bürger und weniger als Deutsche;
- die Gruppe hat sich in höherem Maße als andere »zurückgezogen« und ist politisch inaktiver.

Für die Mehrheit der Befragten sind jedoch »Verlieren« und »Gewinnen« eng verbunden, ist ein Leben in »innerer Zerrissenheit« charakteristisch, ein Leben zwischen Hoffnungen und neuen Enttäuschungen, zwischen alter und neuer Machtlosigkeit, ein Leben, das sowohl radikale Umbrüche als auch Kontinuität, sowohl Skepsis und Befürchtungen als auch Akzeptanz enthält.

Gleichzeitig nimmt der Prozeß der Desillusionierung zu (vgl. hierzu auch MEMO-Forum Nr. 18). So nahmen 26 vH der ostdeutschen Bevölkerung 1991 keinen längeren Urlaub, 23 vH verbrachten ihren Urlaub zu Hause. Die Reisefreiheit,

die 1989 wie ein Zauberwort die politischen Handlungen und Bewegungen in der DDR prägte, konnte 1991 von etwa der Hälfte der ostdeutschen Bevölkerung nicht genutzt werden. Auch die Freude über neue Freizeitmöglichkeiten, über Bildungs- und Kulturangebote relativierte sich rasch, nachdem erfahren werden konnte, wieviel eine Theaterkarte kostet, wie teuer Literatur sein kann, wie kulturlos mit kulturellen Erfahrungen und Ansprüchen der Ostdeutschen umgegangen wird.

Andererseits gibt es für die, die noch Arbeit oder ausreichende soziale Sicherheit haben, ein bisher unvorstellbares Warenangebot, dessen Bedeutung nur erfaßt werden kann, wenn das Unzufriedenheitspotential der letzten DDR-Jahre zu diesem Thema mit ins Kalkül gezogen wird. Nicht übersehen werden sollte auch, daß die Menschen in Ostdeutschland einen neuen Typ von geistiger Freiheit kennen und schätzen lernen, – nicht nur im Sinne von fehlender offizieller Zensur. Die in der DDR erlebte soziale Sicherheit, Planmäßigkeit und Zukunftsgewißheit wirkte für viele – vor allem jüngere Menschen – auch als Fessel, als Hemmnis für aufregende Zukunftspläne.

Es scheint so, als lägen den empirischen Ergebnissen zwei Arten von Widersprüchlichkeit zugrunde: Zum einen ist für die meisten Ostdeutschen gegenwärtig ein Leben in der oben beschriebenen »inneren Zerrissenheit« charakteristisch; zum anderen belegen die Daten, daß es einen immer tiefer gehenden Riß durch die soziale Gruppe »Ostdeutsche« gibt, daß sich eine Gruppe eindeutiger Verlierer immer deutlicher abzeichnet.

1.6 Zuwanderung nach Deutschland – die Situation von Ausländern in West und Ost

Die Situation von Ausländern – definiert als Menschen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit auf deutschem Boden – ist in mehrfacher Hinsicht prekär:

- Diejenigen von ihnen, die seit längerem legal in der Bundesrepublik leben, zum größeren Teil Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Staaten und deren Familienangehörige, müssen sich weiterhin als nicht zugehörig betrachten. Sie besetzen das sekundäre Segment des Arbeitsmarktes und »unterschichten« das Sozialgefüge der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt mit einigen Einschränkungen auch für die zweite und nun heranwachsende dritte Generation.

- Extrem benachteiligt sind die ehemaligen Vertragsarbeitnehmer der DDR. Sie unterliegen einem nahezu totalen faktischen und gesetzlichen Verdrängungsprozeß.

- Weitere Zuwanderung für Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Staaten ist nur im Rahmen des § 10 Ausländergesetz möglich: als flexibel handhabbare und auf ihre Arbeitsrolle reduzierte Beschäftigte mit Sonderstatus.

- Der rechtliche Status der Gesamtheit von Nicht-EG-Staatsangehörigen wurde durch das novellierte AuslG (gültig ab Januar 1991) nicht verbessert, sondern weiter diversifiziert und segmentiert. Nur einem Teil wird eine Aufenthaltsperspektive angeboten. Dem anderen Teil wird die kalte Schulter gezeigt. »Deutschland ist kein Einwanderungsland«, so die politisch Verantwortlichen gebetsmühlenhaft bei jeder sich ihnen bietenden Gelegenheit.

- Diejenigen, die als Asylbewerber und Flüchtlinge nicht-deutscher Volkszugehörigkeit das Territorium der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen versuchen, müssen mit strikter Ablehnung rechnen. Neu unter ihnen ist die Großgruppe von Menschen aus Ost- und Südosteuropa, die nach den gesellschaftlichen Umbrüchen dort als Opfer ethnisch-nationaler Restrukturierungen hier in der Bundesrepublik Zuflucht suchen.

Wurde zunächst noch differenziert, politisch Verfolgte sollten weiterhin und ungehindert Zutritt erhalten, fernzuhalten seien »Wirtschaftsflüchtlinge«, die das Grundrecht auf politisches Asyl für sich nutzten bzw. »mißbrauchten«, so gewinnt nun ein umfassendes Abwehr-Regulativ an Kontur. Jede(r), ob er/sie nun asylberechtigt ist oder nicht, kann an der Grenze abgewiesen werden. »Dies ist genau das, was wir immer gefordert haben« (E. Stoiber, bayrischer Innenminister).

Gescheitert ist damit die ausländerpolitische Option einer parteien- und verbändeübergreifenden »Modernisierungskoalition«, die den schroffen Abwehrmechanismus nach außen mit realen Statusverbesserungen für bereits Eingewanderte verknüpfen wollte. Es waren vor allem die Sozialdemokraten – gestützt auf ein breites Echo aus der Mitte der Gesellschaft –, die in ihren Verhandlungen mit der Koalition jene Verknüpfung herstellen wollten. Ein »Paket« sollte geschnürt werden. Vergeblich, wie der schließlich getroffene sogenannte Asylkompromiß vom Dezember 1992 zeigt. Öffentlicher Beachtung kaum für Wert befunden wurde eine »alternative Koalition« derjenigen, die an der Inkompatibilität von Asyl einerseits und Einwanderung andererseits festhielten und aus deren Reihen ein wohldurchdachtes gesetzgeberisches Gesamtkonzept für weitere Zuwanderung vorgelegt wurde.

Ausländerbeschäftigung im Westen

1. Am 30. 8. 1992 lebten 6.251.523 Inländer ohne Paß in der Bundesrepublik Deutschland. Gegenüber dem Vorjahr bedeutete dies einen Zuwachs von 369.256 Personen. Seit 1985 setzt sich ein Einwanderungsprozeß fort, der vor mehr als 30 Jahren mit der Anwerbung von Arbeitsmigranten aus den Mittelmeerländern eingesetzt hatte, allerdings in Phasen der Krise (1974 – 77; 1982 – 85) und im Zeichen des Anwerbestops von 1973 erheblich gebremst worden war.

Die Zahl der ausländischen *Beschäftigten* lag im März 1992

bei knapp 2 Millionen. Das entsprach einem Anteil von 8,4 vH der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gegenüber dem Vorjahr war dies eine Steigerung um 124.346.

Etwa ein Viertel dieser Menschen lebt inzwischen länger als 20 Jahre in der Bundesrepublik. Knapp die Hälfte weist Aufenthaltszeiten von mehr als 15 Jahren auf, und mehr als 60 vH sind länger als 10 Jahre hier. Sie alle haben objektiv wie subjektiv in der Bundesrepublik ihren Lebensmittelpunkt gefunden.

2. Der Zugang zu vielen Bereichen abhängiger Erwerbstätigkeiten und daraus resultierenden Lebenschancen bleibt ihnen dennoch verwehrt. Domäne der Ausländerbeschäftigung ist nach wie vor der sekundäre Sektor, und hier solche Wirtschaftsgruppen und Arbeitsplätze, die durch deutliche Negativ-Merkmale gekennzeichnet sind, wie z. B. niedrige Qualifikationsanforderungen, Monotonie der Arbeit, Akkord- und Schichtarbeit sowie überdurchschnittliches Unfallrisiko.

An der Spitze liegt das verarbeitende Gewerbe, wo 1991 jeder zweite ausländische Beschäftigte arbeitete, also zum Beispiel der Straßenfahrzeugbau (12,7 vH), die Eisen- und Stahlerzeugung (14,0 vH), Gießereien (24,1 vH). Auch das Bauhauptgewerbe und der Bergbau verzeichnen mit 11,6 bzw. 14,5 vH einen hohen Anteil an ausländischen Arbeitnehmern.

Im tertiären Sektor blieben Ausländern bestimmte Dienstleistungen wie Reinigung/Körperpflege (19,9 vH) und Gaststätten/Beherbergung (21,2 vH) vorbehalten.

Von einer Aufstiegsmobilität auch nur innerhalb der Industriearbeiterschaft kann bisher kaum die Rede sein, dies gilt allenfalls – und mit Einschränkungen – für den intergenerativen Vergleich. Gleichzeitig ist jedoch eine Polarisierung festzustellen: Einem Teil der Söhne gelang es, qualifizierte manuelle Arbeitsplätze zu besetzen und die Barriere zu den nicht-manuellen Berufen zu überspringen. Der andere Teil ist, wie die Väter, auf un- oder angelernte Arbeitsplätze angewiesen. Die Lage stellt sich somit als gespalten dar.

3. Kennzeichnend für die Arbeitsplätze ausländischer Beschäftigter ist des weiteren das hohe Arbeitsplatzrisiko. Bereits

in der Vergangenheit waren Ausländer weit überproportional von Konjunktur- und Beschäftigungseinbrüchen betroffen. Die zweite Hälfte der 80er Jahre zeigte, daß auch in Zeiten des Aufschwungs und erhöhter Ausländerbeschäftigung mit überproportionaler Arbeitslosigkeit von Ausländern gerechnet werden muß. So stieg die Zahl der Arbeitslosen nicht-deutscher Staatsangehörigkeit sprunghaft auf 230.665 (Ende 1991) bzw. auf 298.786 (Ende 1992) an. Ihre Arbeitslosenquote lag mit 14,3 vH um mehr als das Doppelte über dem Durchschnitt der alten Länder.

4. Die Benachteiligung ausländischer Arbeitnehmer auf den internen und externen Arbeitsmärkten ist nicht nur eine Folge objektiver Ungleichgewichte, die sie sozusagen hinter dem Rücken aller beteiligten Akteure zu Rationalisierungsverlierern werden ließ, etwa bei der Einführung computergestützter Techniken. Neben strukturellen Faktoren können Tendenzen gezielter Diskriminierung eine bedeutende Rolle spielen. So sind die Autoren einer Berliner Studie überrascht, in welcher Deutlichkeit ethnonationale Zugehörigkeit und »rassische« Merkmale von Bedeutung bei der Zuweisung von Beschäftigungschancen und -risiken sind. Die Personalleiter von 39 (bei insgesamt 74 befragten) Berliner Unternehmen gaben unumwunden zu, bei Einstellungen inländischen Bewerberinnen und Bewerbern teils aus sachlichen, teils aus sozialen Gründen Vorrang zu geben. Personalleiter von 10 weiteren Unternehmen bezeichneten sich in dieser Frage als »zwiespältig«, 26 als »neutral«. Vier Personalleiter berichteten von einem Vorrang für Ausländer, wobei gleichzeitig anzumerken ist, daß diese Offenheit gegenüber ausländischen Arbeitnehmern häufig mit relativ ungünstigen Arbeits- und Entlohnungsbedingungen korreliert.

5. Sachliche Vorbehalte gegenüber ausländischen Beschäftigten werden vorrangig an deren (angeblich oder tatsächlich) fehlenden Qualifikationsvoraussetzungen festgemacht. Hier allerdings ist anzumerken, daß ausländische Beschäftigte von innerbetrieblichen Qualifizierungsprogrammen noch immer weitgehend ausgeschlossen sind. Ausschlaggebend für ihre Beteiligung

ist die Einschätzung durch direkte Betriebsvorgesetzte. Die aber halten Ausländer offenbar von vornherein für nicht-qualifizierungsfähig. Ausländische Beschäftigte werden so von innerbetrieblichen Anlern- und Aufstiegsketten ausgeschlossen. Sie verbleiben auf ihren Einstiegsarbeitsplätzen, während ihre deutschen Kollegen – zum Teil jüngeren Alters und mit kürzerer Betriebszugehörigkeit – an ihnen vorbeiziehen.

Insgesamt ist von einer anhaltenden Indifferenz nicht nur der Personalleiter und betrieblichen Vorgesetzten, sondern auch der betrieblichen Interessenvertretungen und der Vorstandsverwaltungen zuständiger Industriegewerkschaften gegenüber ausländerspezifischen Ansätzen betrieblicher Qualifizierung zu berichten. Erste Versuche, Fragen der Weiterbildung ausländischer Beschäftigter zu thematisieren, etwa anhand einer HdA-geförderten Querschnittsanalyse zu erfolgversprechenden Modellversuchen in einigen Großunternehmen der Automobil- und Elektroindustrie sowie der Ruhrkohle AG, stießen in dem genannten Expertenkreis auf nur geringe Resonanz.

Die Beteiligung an AFG-finanzierter Fortbildung, Umschulung und betrieblicher Einarbeitung kann diese Lücke nicht schließen. Auch hier wurde im übrigen – zuletzt für 1991 – eine starke Unterrepräsentanz ausländischer ArbeitnehmerInnen festgestellt (4,9 vH). Die Bundesanstalt für Arbeit stellt keinerlei Mittel für solche (Vorschalt-)Kurse bereit, die es arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Ausländern ermöglichen würden, an regulären Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen erfolgreich teilzunehmen.

Ein Modellprojekt für Fortbildung und Umschulung älterer türkischer Arbeitnehmer bei der Firma Hoesch in Hagen-Hohenlimburg stellt zur Zeit die einzige Ausnahme dar. Teilnehmer sind Arbeitnehmer im Alter von 45 – 55 Jahren, die bisher als ungelernte Arbeiter tätig waren. Sie sollen befähigt werden, auf der Grundlage ausreichender deutscher Sprachkenntnisse und vor allem Fachsprachkenntnisse, Anweisungen von Computer-Bildschirmen abzulesen. Entwickelt wurde deshalb ein deutscher Computer-Sprachlehrgang für ausländische Arbeitnehmer.

6. Bei der nachwachsenden dritten Generation ist ein Fahrstuhleffekt festzustellen: Galt bis Mitte der 80er Jahre für ausländische Jugendliche der Slogan »Zukunft ohne Beruf«, ist seitdem ein kontinuierlicher Anstieg der Bildungsbeteiligung auch in weiterführenden Schulen und ein Anstieg erfolgreich absolvierter Schulabschlüsse festzustellen. 1991 erreichten 42,0 vH einen Hauptschulabschluß, 27,2 vH den Realschulabschluß, 3,2 vH die Fachhochschul- und 7,5 vH die Hochschulreife.

36 vH der insgesamt 276.000 ausländischen Jugendlichen im Alter von 15 – 18 Jahren traten 1990 in ein Ausbildungsverhältnis im dualen System ein. (Vergleichszahl bei deutschen Jugendlichen: 70 vH.) Weitere ausländische Jugendliche besuchten berufliche Vollzeitschulen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. 1991 erhöhte sich die Gesamtzahl aller in Ausbildung befindlichen ausländischen Jugendlichen auf 108.830.

Innerhalb dieser Gesamtzahl nahm der Anteil derjenigen zu, die bei den zur Zeit ca. 200.000 ausländischen Selbständigen, also zumeist in Kleinbetrieben einer ethnischen »Ergänzungsökonomie«, eine Ausbildungschance erhalten.

Die – entgegen verbreiteten Vorurteilen – hohe Bildungsmotivation ausländischer Jugendlicher, die Bemühungen zahlreicher Lehrerinnen und Lehrer in Grundschulen und Sekundarstufe I, Fördermaßnahmen nach AFG: Benachteiligtenförderung, berufsvorbereitende und ausbildungsbegleitende Hilfen, sodann: kompensierende Sprachkurse und Lehrgänge zur Vorbereitung ausländischer Jugendlicher auf Schulabschlüsse durch verschiedene Weiterbildungsträger sind somit nicht vergeblich gewesen.

Allerdings, das Ganze gestaltet sich wie der Wettlauf zwischen Hase und Igel: Trotz relativer Statusverbesserungen hat sich der Abstand zu den formalen Bildungsabschlüssen und Bildungschancen deutscher Schulabgänger kaum verringert.

Ehemalige VertragsarbeitnehmerInnen im Osten

Auch die Regierung der DDR hatte bis 1989 zwischenstaatliche Vereinbarungen über Ausbildung und Beschäftigung ausländischer Werktätiger abgeschlossen, so u. a. mit Vietnam, Mocambique, Angola, Kuba und Polen. Zur Zeit der Wende arbeiteten 91.000 dieser Menschen in der DDR. Ihre Aufenthaltsdauer war in der Regel auf vier bis fünf Jahre befristet, konnte aber verlängert werden. 1990 wurden vier dieser Regierungsabkommen (mit Vietnam, Mocambique, Angola und Polen) neu verhandelt. Aufgrund der nunmehr marktwirtschaftlichen Grundausrichtung der DDR sollten Arbeitsverhältnisse mit Arbeitnehmern der genannten Länder bei »zwingenden wirtschaftlichen Gründen« gekündigt werden können. Würden sie sich dann zur sofortigen Rückkehr in ihr Herkunftsland entschließen, müßte ihnen der kündigende Betrieb bis zur Ausreise 70 vH ihres Netto-Durchschnittslohns, Unterbringung, Rückreisekosten und eine einmalige Unterstützungszahlung in Höhe von 3.000 DM gewährleisten. Sollten sie bis zum Ende der ursprünglich vereinbarten Vertragsdauer im Lande bleiben, hätten sie Anspruch auf Unterkunft für mindestens drei weitere Monate, auf eine Arbeitserlaubnis, die es ihnen ermöglicht, sich anderweitig zu bewerben, sowie auf Leistungen für Arbeitslose nach AFG.

Die eröffnete Kündigungsmöglichkeit wurde von den Unternehmen äußerst rasch und nahezu total umgesetzt. Die Zahl der in den neuen Ländern beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer ging bis Ende 1990 von 90.600 auf 28.000 und bis Mitte 1991 auf 6.670 zurück. Knapp ein Jahr später, im März 1992, lag ihre Zahl, nach Schätzungen der Ausländerberatungsstellen, bei gerade noch 1.300.

20.000 aller VertragsarbeitnehmerInnen hielten sich zu diesem Zeitpunkt noch auf deutschem Territorium auf. Ein Teil von ihnen, insbesondere Vietnamesen, flüchtete inzwischen ins Asylverfahren, allerdings ohne Erfolg. Ihre Anerkennungsquote lag bei 0,4 vH.

Seit dem 1. 1. 1991 gelten für Deutschland Ost wie West das neue Ausländergesetz und die zugehörige Arbeitsaufenthaltsverordnung. Danach wird Vertragsarbeitnehmern aus der ehemaligen DDR nur eine Aufenthaltserlaubnis eingeräumt, also diejenige Form von Aufenthaltsgenehmigung, die grundsätzlich für einen vorübergehenden, zweckgebundenen Aufenthalt erteilt und nicht verlängert werden kann.

Ein von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Berliner Abgeordnetenhaus angefordertes Rechtsgutachten kommt zu dem Schluß, daß den ehemaligen ausländischen Vertragsarbeitern der DDR ein Bleiberecht zusteht. Denn durch die Neuverhandlung der zwischenstaatlichen Vereinbarungen und die dann erfolgten Kündigungen war die Verknüpfung des Aufenthalts mit einem bestimmten Zweck entfallen. Folglich müßte ihnen zumindest eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Das Bundesland Brandenburg brachte im Bundesrat einen entsprechenden Antrag ein, über den im Dezember 1992 entschieden werden sollte; diese Entscheidung wurde allerdings vertagt. Die Lage der ehemaligen VertragsarbeitnehmerInnen soll nun auf der Grundlage des sogenannten Asylkompromisses weiterverhandelt werden. Dabei soll eine humanitäre Lösung unter Berücksichtigung der Aufenthaltsdauer und der erreichten Integration gefunden werden.

Saison-, Gast- und Werkvertragsarbeitnehmerabkommen

Weitere Zuwanderung von Arbeitsmigranten aus Nicht-EG-Staaten ist zur Zeit nur über den Weg der Familienzusammenführung möglich. Eine derart restriktive Regelung entspricht allerdings nicht den Flexibilitätsbedürfnissen der deutschen Wirtschaft bzw. einzelner Wirtschaftszweige. Paragraph 10 des Ausländergesetzes und die dazugehörige Arbeitsaufenthaltsverordnung ermöglichen deshalb die temporäre Zulassung bestimmter Kontingente ausländischer Beschäftigter. Gleichzeitig wird hier-

mit dem aktuellen Zuwanderungsdruck vor allem aus den Ländern Ost- und Südosteuropas entsprochen.

Die Bundesregierung schloß hierüber mit den Ländern Ost- und Südeuropas bilaterale Vereinbarungen ab, durch die einem jeweils festgelegten Kontingent ausländischer Beschäftigter ein befristeter Arbeitsaufenthalt in der Bundesrepublik ermöglicht wird.

Saisonarbeitnehmerabkommen geben die Möglichkeit, für bis zu drei Monate im Jahr – und nach Arbeitsmarktprüfung – ausländischen Beschäftigten Saisonarbeit anzubieten.

Gastarbeitnehmerabkommen lassen zu, daß Angeworbene im Rahmen einer 12 – 18monatigen Beschäftigung in Deutschland ihre – wie es euphemistisch heißt – »Berufs- und Sprachkenntnisse verbessern«. Die Arbeitserlaubnis wird hier ohne Arbeitsmarktprüfung erteilt.

Werkvertragsarbeitnehmerabkommen ermöglichen solchen ausländischen Arbeitnehmern, deren Arbeitgeber per Werkvertrag mit deutschen Unternehmen kooperieren, Arbeitsaufenthalte von maximal 3 Jahren. Derartige Werkverträge müssen durch die zuständigen Landesarbeitsämter genehmigt werden. Zu prüfen ist, ob die Beschäftigungsbedingungen, einschließlich der Entlohnung, denen vergleichbarer deutscher Arbeitnehmer entsprechen. Konstitutiv für derartige Arbeitsverträge ist, daß die Beschäftigten an der deutschen Sozialversicherung nicht partizipieren. Sie sind somit im jeweiligen Herkunftsland und entsprechend den dort üblichen Standards zu versichern.

Zusätzlich zu derart legalisierten Formen deprivilegierter Beschäftigung reisen Menschen als Touristen ein, die sich zu Tausenden an lokal/regional bekannten Treffpunkten für Tagelohn verdingen (»Arbeiterstrich«). Der Kontingentrahmen für Werkvertragsarbeitnehmer liegt derzeit bei insgesamt 100.000 Beschäftigten. Er wird jährlich zum 1. 8. an die deutsche Arbeitsmarktlage angepaßt. Derartige Werkverträge werden großenteils zwischen in- und ausländischen Bauunternehmen (oder dazu gegründeten Scheinfirmen) abgeschlossen. Dem Mißbrauch ist hier Tür und Tor geöffnet. Im Einzelfall ist nur

schwer zu überprüfen, wo die Grenze zwischen Werkvertrag und (illegaler) Arbeitnehmerüberlassung überschritten wird. Hungerlöhne zwischen 5 DM und 8 DM pro Stunde sowie skandalöse Unterkünfte sind keine Seltenheit. Die Zahl der illegal Beschäftigten wird auf weitere ca. 100.000 Personen geschätzt.

Der Anteil der Fremdleistung an der gesamten Bauleistung stieg 1992 auf im Durchschnitt 44 vH. Auch inländische Arbeitnehmer stimmen deshalb häufig einer untertariflichen Eingruppierung zu, um ihren Arbeitsplatz nicht zu verlieren. Werkverträge haben somit de facto die Wirkung von Tariföffnungsklauseln. Es sind vor allem die leistungsfähigen Bauunternehmen, die sich der Werkverträge bedienen. Dies führt zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen, durch die kleine und mittlere Firmen »an die Wand gedrückt« werden. Derartiges geschieht nicht zuletzt in Ostdeutschland. Dort treten westdeutsche Unternehmen mit Werkvertragsarbeitnehmern gegen ortsansässige Baufirmen an und praktizieren somit den Werkvertragsarbeitnehmereinsatz in Ostdeutschland gleichzeitig als Strategie der Markteroberung.

Das novellierte Ausländergesetz

Mit dem neuen Ausländergesetz, gültig ab Januar 1991, wurde grundlegenden Erwartungen der Einwanderer und ihrer inländischen Unterstützer eine erneute Absage erteilt. Die Großgruppe der Nicht-Deutschen wird – entsprechend funktionalen Erfordernissen der Bundesrepublik Deutschland – in eine Vielzahl unterschiedlicher Statusgruppen aufgesplittet. Privilegierte Gruppen mit einem Aufenthaltsrecht oder jedenfalls einer Aufenthaltsperspektive stehen diejenigen gegenüber, denen ein Aufenthalt nur auf Zeit zugebilligt wird.

Herausgehoben und mit einem eigenen Gesetz (Aufenthaltsgesetz/EWG) ausgestattet sind zunächst alle Nicht-Deutschen mit EG-Aufenthaltstitel. Ihnen ist Freizügigkeit zugesichert. Es

folgen diejenigen Gruppen, deren Status seit Januar 1991 das Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts (AuslG) bestimmt. Hier ist zunächst die Grobunterscheidung zu treffen zwischen denen, die über eine Aufenthaltsgenehmigung verfügen, und denen, die lediglich nicht abgeschoben, also »geduldet« werden.

Bei denjenigen, die eine Aufenthaltsgenehmigung erhalten, sind (1) zunächst diejenigen zu nennen, denen ein relatives Niederlassungsangebot gemacht wird, die also über eine *Aufenthaltserlaubnis* oder *-berechtigung* verfügen. Hierbei handelt es sich z. B. um die Großgruppe der aus den Mittelmeerländern angeworbenen Erwerbspersonen und deren Familienangehörige, aber auch um die Asylberechtigten. Im Dezember 1990 – neuere Zahlen hierzu liegen noch nicht vor – war die Aufenthaltserlaubnis von knapp 40 vH, das sind 1.035.028 Personen, noch immer befristet. Es folgen – mit einem geringeren Anteil – diejenigen 922.797 (das sind 25,6 vH), die über eine *unbefristete* Aufenthaltserlaubnis verfügen; ihr Status gilt als bereits »verfestigt«. Lediglich weitere 26 vH (673.150) haben die an weitreichende Bedingungen geknüpfte Höchststufe einer Aufenthaltsverfestigung erklimmen können: die *Aufenthaltsberechtigung*. Nur sie verfügen über einen qualifizierten Schutz vor aufenthaltsbeendenden Maßnahmen.

Zur Großgruppe derjenigen, deren Aufenthalt in der Bundesrepublik »genehmigt« wurde, gehören Personen mit einer *Aufenthaltsbefugnis*. Diese Aufenthaltsgenehmigungs-Kategorie wird z. B. solchen Asylbewerbern zugesprochen, die nicht als Asylberechtigte gemäß Art. 16 II 2 GG, wohl aber als Konventionsflüchtlinge gemäß Art. 1 der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt sind. Die Aufenthaltsbefugnis wird für längstens zwei Jahre erteilt und darf nicht verlängert werden, wenn das Abschiebungshindernis oder die sonstigen einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstehenden Gründe entfallen. Erst nach acht Jahren *kann* eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Zu nennen ist drittens schließlich diejenige Kategorie von

Personen mit »genehmigtem« Aufenthalt, die über eine *Aufenthaltsbewilligung* verfügen. Sie wird dann erteilt, wenn es sich um einen »seiner Natur nach nur vorübergehenden Aufenthaltswert« handelt – z. B. für ausländische Studenten und Werkvertragsarbeitnehmer. Eine Aufenthaltswilligung wird für längstens zwei Jahre erteilt und kann verlängert werden, sofern der Aufenthaltswert noch nicht erreicht ist. Eine Niederlassung auf Dauer bleibt allerdings ausgeschlossen. Es besteht auch kein Anspruch auf Nachzug der Familie.

Ohne Aufenthaltsgenehmigung sind, wie bereits erwähnt, die bloß »Geduldeten«. Bei ihnen handelt es sich in der Regel um Flüchtlinge, die kein politisches Asyl erhalten, aus rechtlichen und humanitären Gründen aber nicht abgeschoben werden können. Ihre Ausreisepflicht bleibt von der Duldung unberührt. Die Duldung ist befristet. Die Frist soll ein Jahr nicht übersteigen. Mit diesen bloß Geduldeten ist der Fuß der Statuspyramide von Nicht-Deutschen in Deutschland erreicht, unterhalb dessen sich noch einige hunderttausend »Illegale« als z. B. in Häfen, auf Großbaustellen und anderswo ausbeutbarer Teil einer »Stillen Reserve« im Lande zu halten versuchen.

Zusammenfassend lassen sich folgende Segmente von Nicht-Deutschen in der Bundesrepublik benennen:

- die EG-Angehörigen,
- die Nicht-EG-Staatsangehörigen mit verfestigtem Aufenthaltsstatus (unbefristete Aufenthaltserlaubnis bzw. Aufenthaltswilligung),
- die Nicht-EG-Staatsangehörigen mit befristeter Aufenthaltserlaubnis,
- die befristet zum Aufenthalt Befugten,
- diejenigen, denen ein Aufenthalt lediglich zu einem bestimmten Zweck »bewilligt« wurde, und
- die bloß »Geduldeten«.

Nur die beiden erstgenannten Kategorien haben eine einigermaßen gesicherte Aufenthaltsperspektive. Ihre Zahl lag im Dezember 1990 bei exakt 2.736.298. Sie umfaßt somit gut die Hälfte der zum damaligen Zeitpunkt in der Bundesrepublik

Deutschland anwesenden Nicht-Deutschen (5.342.532). Weitere 2.606.234 gehören den vier anderen Segmenten an. Sie werden als nicht funktional für die Belange der Bundesrepublik Deutschland betrachtet. Nur einem Teil von ihnen wird – nach und nach – die Möglichkeit eröffnet, einen verfestigten Aufenthaltsstatus zu erlangen, ein anderer Teil wird über kurz oder lang die Bundesrepublik Deutschland verlassen müssen.

Asylverfahren

Laut Statistik des Bundesinnenministers vom 5. 1. 1993 kamen 1992 438.191 Nicht-Deutsche als Flüchtlinge in die Bundesrepublik Deutschland und beantragten Asyl. Gegenüber 1991 bedeutete dies eine Zunahme um 71,1 vH, doch stammen allein 122.666 (28,0 vH) aus dem ehemaligen Jugoslawien, weitere 103.787 (23,7 vH) aus Rumänien, 31.540 (7,2 vH) aus Bulgarien und 10.838 (2,5 vH) aus den GUS-Staaten. Insgesamt waren 282.123 oder 64,4 vH aller Asylbewerber Flüchtlinge aus den Ländern Ost- und Südosteuropas. Bei der weitaus größeren Zahl dieser Menschen kann keinesfalls unterstellt werden, daß sie ausschließlich eine Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage anstreben. Weitere Fluchtmotive als »Push-Faktoren« kommen hinzu: aufflammende Nationalismen, Kriege und Bürgerkriege, Diskriminierung und zum Teil pogromartige Verfolgung ethnischer Minderheiten, nicht zuletzt der Roma in Rumänien, Bulgarien und dem Süden Jugoslawiens.

Weitere relevante Gruppen von Zufluchtsuchenden waren Staatsangehörige der Türkei (28.327 = 6,5 vH), verschiedener Staaten Afrikas (33.554 = 7,6 vH) und Afghanistans (6.351 = 1,5 vH).

1992 wurde über die Asylanträge von 216.356 Personen entschieden. Als asylberechtigt anerkannt sind 9.189. Das entspricht einer Anerkennungsquote von 4,3 vH, die sich über verwaltungsgerichtliche Entscheidungen voraussichtlich verdoppeln wird. Abgelehnt wurden 163.637 Personen (75,6 vH).

Auf sonstige Erledigungen und Rücknahmen entfielen 43.530 Personen (20,1 vH).

Die höchst unvollständige Statistik des Bundesinnenministers teilt nicht mit, wieviele der 163.637 Abgelehnten ein Bleiberecht, Aufenthaltsbefugnis oder Duldung haben, weil sie dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention unterliegen bzw. durch die Europäische Menschenrechtskonvention oder Art. 1 des GG vor Abschiebung geschützt sind. Ihr Anteil dürfte – entsprechend Schätzungen in den vorausliegenden Jahren – bei 50 bis 60 vH liegen.

Aus den Statistiken geht hervor, daß die gestiegene Zahl der Zufluchtsuchenden in einem eindeutigen Zusammenhang mit Umbrüchen und Restrukturierungen in Ost- und Südosteuropa zu sehen ist, genauer: derjenigen Länder Ost- und Südosteuropas, in denen sich jene relative Stabilität noch nicht einstellen konnte, die für Ungarn, Polen und die ehemalige Tschechoslowakei inzwischen feststellbar ist.

Nicht, wie in zahlreichen Szenarien dargestellt und publizistisch weit verbreitet, die gesamte sogenannte zweite und dritte Welt bewegen sich somit auf die Bundesrepublik zu, sondern ein weltregional begrenztes Fluchtpotential, über dessen möglicherweise nur temporäre Bedeutung oder auch zukünftige Ausweitung die Fachleute keineswegs einer Auffassung sind. Mit großer Wahrscheinlichkeit gilt: Wenn es in den neukonstituierten Staaten Ost- und Südosteuropa gelingt, zu politischen Konfliktlösungen, relativer wirtschaftlicher Stabilität und sozialer Kohäsion vorzustoßen, würde die Zahl der Zufluchtsuchenden erheblich abnehmen und ein großer Teil der bereits Geflüchteten in die Herkunftsländer zurückkehren.

Die politische Klasse der Bundesrepublik Deutschland ist offenbar nicht bereit, dies anzuerkennen und in neue Konzepte der Entwicklungs- und Migrationspolitik umzusetzen. Ausnahmen bestätigen eher die Regel. Sie sah sich auch nicht in der Lage, zunächst einmal humanitär-pragmatisch auf der Grundlage existenter Gesetze zu handeln. Statt dessen wurden Akzeptanzprobleme bei Teilen der einheimischen Bevölkerung dem-

agogisch verstärkt und parteipolitisch instrumentalisiert, besonders anlässlich verschiedener Kommunal- und Landtagswahlkämpfe der Jahre 1991 und 1992.

Rechtsextremen Parteien, Neo-Nazi-Gruppierungen und spontanen Zusammenschlüssen einer rechten und gewaltbereiten Jugendszene wurde so die Möglichkeit eröffnet, in ein politisches Vakuum hineinzustoßen, selber zu handeln und sich dabei in pogromartige Gewaltausbrüche zu steigern. Über den Kreis der Asylbewerber hinaus sind inzwischen alle Nicht-Deutschen, die deutschen Juden, »Linke«, aber auch Obdachlose, Behinderte und Homosexuelle gefährdet.

Die Jahresbilanz 1992 des Bundesamtes für Verfassungsschutz verzeichnet insgesamt 2.285 Gewalttaten mit erwiesener oder zu vermutender rechtsextremistischer Motivation. Gegenüber dem Vorjahr entspricht dies einer Steigerung um 54 vH. 17 Menschen wurden getötet, darunter sieben Nicht-Deutsche. Die Zahl der Körperverletzungen lag bei 598, diejenige der Brand- und Sprengstoffanschläge bei 701. Es wurden 77 Schändungen jüdischer Friedhöfe, Mahnmale und sonstiger Baulichkeiten registriert.

Auf der Strecke blieb das individuelle Grundrecht auf politisches Asyl. Nicht die Täter, nicht die Propagandisten subtiler wie unverhüllter Ausländerfeindlichkeit werden für die Eskalation der Ereignisse verantwortlich gemacht, sondern die Flüchtlinge und deren »Asylmißbrauch«. Sie seien Verursacher eines angeblich drohenden »Staatsnotstandes«, so Bundeskanzler Kohl am 26. 10. 1992. Ziel der angestrebten Asylrechtsreform müsse es laut Bundesinnenminister Seitzers deshalb sein, »1993 einen deutlichen Rückgang der Asylbewerberzahlen zu erreichen«.

Noch zeitgleich zu den Pogromen von Rostock, im August 1992, vollzog auch die SPD-Führung mit ihrem Petersberger »Sofortprogramm« eine asylpolitische Wende. Schon vorher war die SPD bereit, mit den Koalitionsparteien für eine Asylverfahrensnovelle und damit für die drastische Beschleunigung und Beschneidung des Asylverfahrens einzutreten. Von der Petersberger Wende im August 1992 führte der Weg über einen

Sonderparteitag im November desselben Jahres zum am 6. 12. 1992 vereinbarten sogenannten Asylkompromiß und schließlich zu einem gemeinsamen Entwurf von CDU/CSU, FDP und SPD für einen neuen Asylartikel 16 a im GG sowie zu weiteren Entwürfen für die Begleitgesetze. Auch wenn nur eine knappe Mehrheit der SPD-Bundestagsfraktion dem Entwurf des vorgesehenen Asylartikels 16 a zustimmte, eine verfassungsändernde Mehrheit im Deutschen Bundestag scheint gesichert.

Der vorgesehene Artikel 16 a wiederholt zunächst in seinem Absatz 1 das Individualgrundrecht: »Politisch Verfolgte genießen Asylrecht«, um es dann in den Absätzen 2 bis 4 entscheidend einzuschränken: Asylbewerber, die über solche Drittstaaten anreisen, in denen die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sichergestellt ist, sollen an den Grenzen abgewiesen werden können. Das Gleiche gilt für solche Asylbewerber, deren Herkunftsland als verfolgungsfrei gilt. Der Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen soll durch einen hiergegen eingelegten Rechtsbehelf nicht mehr aufgehoben werden können.

Alternativen zum Asylkompromiß

Ausdrückliches Verhandlungsziel der SPD-Delegation war es, Zugeständnisse im Bereich des Asylrechts durch Zuwanderungsregelungen und Integrationsangebote an die in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Nicht-Deutschen zu kompensieren. Integrale Bestandteile einer solchen »Paketlösung« sollten sein:

- die Ausweitung des Rechts auf Einbürgerung,
- die Zulassung von Doppelstaatsbürgerschaften,
- die Bekämpfung von Fluchtursachen durch wirtschaftliche und humanitäre Hilfen,
- ein europäisch abgerundetes Einwanderungsrecht mit jährlichen Quoten,

- ein gesicherter Aufenthaltsstatus für ehemalige DDR-VertragsarbeitnehmerInnen sowie
- ein gesichertes Bleiberecht für die Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge.

Nur letzteres wurde – mit der Einschränkung einer möglichen Kontingentierung – erreicht. Sämtliche anderen Optionen scheinen auf den Sankt Nimmerleinstag verschoben. Dies muß um so mehr erstaunen, als ein vielstimmiger gesellschaftlicher Chor von Einzelpersonen, Verbänden und wirtschaftsnahen Instituten auf folgende gesellschaftliche Tatbestände hingewiesen hatte:

1. Die bereits eingewanderten ausländischen Beschäftigten waren und sind für den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik Deutschland unersetzlich, also keineswegs substituierbar durch deutsche Arbeitskräfte. Im Gegenteil, die belebenden Wirkungen der Zuwanderung (einschließlich der Aus- und Übersiedler) führten – jedenfalls im Zeichen einer insgesamt dynamischen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – in den Jahren 1989 bis 1991 nicht etwa zu erhöhter, sondern zu verminderter Arbeitslosigkeit. Noch 1991 wäre die Arbeitslosenquote ohne Zuwanderung um 0,2 vH höher ausgefallen.

Ohne Zuwanderung wären die Sozialversicherungsbeiträge höher und die Sozialleistungen niedriger. Nach Angaben des RWI haben die 3,5 Millionen Zuwanderer (seit 1988) den staatlichen und den Sozialkassen 1991 einen positiven Saldo Reingewinn von 41 Mrd. DM gebracht. Diese Beiträge werden angesichts der demographischen Entwicklung in Zukunft noch wichtiger werden.

2. Weitere Zuwanderung kann angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland nur erwünscht sein, um Wachstum und soziale Sicherung auch langfristig zu sichern. Dies gilt um so mehr, je höher der Anteil jüngerer und qualifizierter Fachkräfte an den Zuwanderern ist und je besser es gelingt, auch die Kinder der Zuwanderer gut auszubilden.

Die angestrebte »Paketlösung« einer parteien- und verbändeübergreifenden Modernisierungskoalition wäre bei ihrer Rea-

lisierung mit einem doppelten Makel behaftet gewesen: Das Individualgrundrecht auf Asyl wäre faktisch oder juristisch ausgehebelt. Es wäre »verrechnet« worden mit etwas Inkommensuralem: einer Einwanderungsregelung. Diese Einwanderungsregelung trüge den Makel eines Quotierungsverfahrens, das sich entscheidend an der Arbeitskräftenachfrage auf dem deutschen Arbeitsmarkt orientiert und einen brain drain hochqualifizierter 20 – 40jähriger Ausreisewilliger aus Ländern der Zweiten und Dritten Welt begünstigt hätte.

Jener Modernisierungskoalition hat sich deshalb eine andere entgegengestellt, die an der strikten Trennung von Asylrecht einerseits und gesetzlicher Regulierung von Einwanderung andererseits festhält. Diese Koalition wird konstituiert u. a. von Gewerkschaften bzw. DGB, Menschenrechtsgruppen und der Abgeordnetengruppe Bündnis 90/Die Grünen. Grundlegende Dokumente der »Alternativkoalition« sind:

- die Beschlüsse des 14. ordentlichen Bundeskongresses des DGB 1990, anschließend entfaltet und präzisiert in weiteren Beslußpapieren;
- das Positionspapier »Asylrecht und Einwanderungspolitik« des IG Metall-Vorstandes vom November 1991;
- das Gesetzespaket eines Einwanderungs- und Flüchtlingsgesetzes der Abgeordnetengruppe Bündnis 90/Die Grünen von 1991.

Die beiden Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen stellen das differenzierteste Arbeitsergebnis alternativer Überlegungen dar. Ihr Ansatz sei deshalb im folgenden kurz skizziert.

Das Flüchtlingsgesetz stellt auf folgende Zielsetzung ab:

- Alle wirklich Asylsuchenden und Flüchtlinge müssen Aufnahme finden.
- Der Rechtsstatus anerkannter Flüchtlinge ist zu vereinheitlichen.
- Notwendig ist die Aktualisierung bisheriger (zu enger) Flüchtlingsdefinitionen. Als Flüchtlinge unter heutigen Bedingungen haben alle diejenigen zu gelten, die Asyl nach Art. 16 II 2 des GG beantragen; sodann alle, die aus der begrün-

deten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, politischen Überzeugung, ihres Geschlechts oder ihrer sexuellen Orientierung geflohen sind; des weiteren Menschen, die vor Völkermord, Krieg, Bürgerkrieg, Zwang zum Kriegsdienst, drohender Menschenrechtsverletzung, Todesstrafe oder Folter fliehen; schließlich alle diejenigen, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktionen der Bundesrepublik Deutschland in das Bundesgebiet aufgenommen werden.

Erst nachdem so der Aufenthaltsstatus für die Gesamtheit der Flüchtlinge gesichert ist, können für weitere Zuwanderer (z. B. Arbeitsmigranten) Einwanderungsregulative festgelegt und moralisch legitimiert werden.

Der Entwurf eines *Einwanderungsgesetzes* sieht in Art. 3 Einwanderungsbewilligungen für solche Zuwanderer vor, die sich u. a. durch Aufnahme einer Tätigkeit sozial und wirtschaftlich in die Bundesrepublik Deutschland eingliedern wollen. Die Zahl dieser Menschen soll jährlich durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrats bedarf, festgestellt werden. Neu zu schaffende Institutionen hätten den schwierigen Prozeß der Quotenfeststellung zu begleiten und humanitären Auswahlkriterien Geltung zu verschaffen, so z. B.

- ein(e) Beauftragte(r) für Einwanderung, Flucht und multikulturelle Angelegenheiten als Beauftragte(r) des Bundestages; vor allem aber
- eine »Ständige Kommission« als Beratungsinstanz, in der Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen (Kirchen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Wohlfahrtsverbände, bundesweite Einwanderer- und Menschenrechtsorganisationen) sowie des UNHCR mitwirken.

In seinen Art. 1 und 2 macht das Einwanderungsgesetz ein Gleichstellungsangebot für die bereits in der Bundesrepublik lebenden Nicht-Deutschen. Ihnen soll ein Niederlassungsrecht und/oder Einbürgerungsrecht, beides nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts bzw. bei Geburt, zugesprochen werden, und dies ohne Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft.

1.7 Gesundheitsstrukturgesetz – Ende des Reformstaus?

Als Bundesgesundheitsminister Seehofer Anfang Juni 1992 – kaum dreieinhalb Jahre nach Inkrafttreten des Blümschen Reformgesetzes – seine Eckpunkte zu einer weiteren »Strukturreform« des Gesundheitswesens vorlegte, schienen die Weichen so gestellt, daß alles wie gehabt ablaufen konnte: zusätzliche Belastung der Versicherten über neuerliche Zuzahlungen und weitere Einschränkungen des Solidarprinzips auf der einen und günstigstenfalls Begrenzung von Einkommenszuwächsen der Leistungsanbieter auf der anderen Seite. Erinnerungen an das Schicksal des »Solidarbeitrags« der Pharmaindustrie im Zusammenhang mit der Blüm-Reform wurden wach. Am Ende aber stand der Kompromiß einer »großen Sachkoalition« aus Regierungsparteien und SPD-Opposition, der ein »Ende des Reformstaus« signalisiert, ohne mit der bisherigen Politik der Kostendämpfung zu brechen, doch in Teilbereichen deutlich über sie hinausgeht und damit als Einstieg in eine grundlegende Reform betrachtet werden kann.

Die bekannte Kostendämpfungspolitik, die glaubt, über eine Erweiterung der Zuzahlungen der Patienten die Ausgabenentwicklung der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) steuern zu können, spielt auch im Gesundheitsstruktur-Gesetz (GSG '93) eine herausragende Rolle. Zusammen mit der erweiterten Beitragsbemessung für freiwillig Versicherte im Rentenalter betragen die Zusatzbelastungen in diesem Bereich rd. 2,5 Mrd. DM jährlich. Seit Beginn der Kostendämpfungspolitik in der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis heute summiert sich die jährliche »Selbstbeteiligung« damit auf rund 14 Mrd. DM.

Die zusätzliche Belastung der *Versicherten* und *Patienten* umfaßt im einzelnen folgende Maßnahmen:

- *Zuzahlungen im Krankenhaus* und bei stationären Kuren bleiben auf höchstens 14 Kalendertage im Jahr begrenzt; allerdings ändern sich die täglichen Zuzahlungssätze in den alten

Ländern von 10 DM auf 11 DM (1993) bzw. 12 DM (1994) und in den neuen Ländern von 10 DM auf 8 DM (1993) bzw. 9 DM (1994).

– Beim *Zahnersatz* wurde die von Seehofer ursprünglich vorgesehene Aufteilung in Regel- und Wahlleistungen, die in der Tat den Weg in die Zwei-Klassen-Medizin bedeutet hätte, fallen gelassen; statt dessen wurden – bei gleich hohem Sparvolumen – »zahnmedizinisch umstrittene« und »unnötig aufwendige prothetische Versorgungsformen« völlig aus dem Leistungskatalog der GKV gestrichen.

– Gleiches gilt für *kieferorthopädische Leistungen für Erwachsene*, die nur noch in eng begrenzten Ausnahmefällen von der GKV übernommen werden.

– *Arzneimittel*, für die in Umsetzung der Blüm-Reform ein Festbetrag bestimmt worden ist, waren bislang zuzahlungsfrei. Künftig sind alle Arzneimittel zuzahlungspflichtig; die Zuzahlungshöhe beträgt zwischen drei und sieben Mark pro Arzneimittel. 1993 richtet sich die Zuzahlung nach dem Preis der Medikamente, ab 1994 nach der Packungsgröße. Erstmals stimmte auch die SPD ausdrücklich der »Selbstbeteiligung« der Versicherten zu, weil im Unterschied zu allen bisherigen Zuzahlungsregelungen mit der künftig geltenden Form ein Mengensteuerungseffekt verbunden sei. Warum ein solcher Steuerungseffekt allerdings ausgerechnet über eine weitere Beteiligung der Patienten, des schwächsten Gliedes in der ganzen Kette, ansetzen muß, bleibt ein gut gehütetes Geheimnis nicht nur der SPD-Verhandlungsdelegation.

– Für *freiwillig* in der GKV *Versicherte*, die ab diesem Jahr erstmals Rente beziehen, erhöht sich in der Regel die Beitragsbelastung deutlich. Anders als bisher werden in die Beitragsbemessung nicht nur die Rente und eventuelle Versorgungsbezüge einbezogen, sondern auch alle anderen Einnahmen wie Zinsen oder Mieteinnahmen. Mit Ausnahme der Rente, für die weiter der halbe Beitragssatz gilt, werden alle anderen Alterseinkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze der GKV mit dem vollen Beitragssatz belastet. Sollte diese Entscheidung vor den Ge-

richten Bestand haben, so treibt der Gesetzgeber hiermit die »guten Risiken«, die bislang freiwillig in der GKV verblieben sind, in die Arme der Privatversicherung.

Während die Belastungen der Versicherten unbefristet gelten, ist der die *Anbieterseite* betreffende Teil des GSG zum Großteil befristet angelegt und bezieht sich zudem in weiten Teilen auch nur auf eine *Zuwachsbegrenzung* von Einkommen im Wege ihrer Koppelung an die Entwicklung der beitragspflichtigen Grundlöhne. Kurzfristig »ans Eingemachte« geht es hier lediglich beim Preismoratorium für die Pharmaindustrie sowie bei der Absenkung der zahnärztlichen Honorare und zahntechnischen Preise.

Ordnungspolitisch weitreichender sind die Begrenzung der Niederlassungsfreiheit, die Aufhebung des Selbstkostendeckungsprinzips im Krankenhaus oder auch die Einführung einer »Positivliste« im Arzneimittelbereich, auch wenn dieser Begriff tunlichst vermieden wird. So wird den *Krankenhäusern* künftig nicht mehr die Deckung der vorkalkulierten Selbstkosten garantiert. Anreize zur Wirtschaftlichkeit sollen dadurch geschaffen werden, daß ab sofort tagesgleiche pauschale Pflegesätze durch Fallpauschalen, Sonderentgelte und abteilungsbezogene Entgelte im Rahmen des bis 1995 grundlohnbezogenen Budgets vereinbart werden können. Ab 1996 werden Sonderentgelte für bestimmte Operationen und Fallpauschalen zur Vergütung für bestimmte Behandlungen vorgegeben. Eine wesentliche Neuregelung, die mehr zur Bereinigung des Arzneimittelmarktes beitragen kann als alle bisherigen Versuche in diese Richtung, läßt die Gründung eines *Arzneimittelinstituts* erwarten. Seine Aufgabe besteht vor allem in der Erarbeitung von Vorschlagslisten verordnungsfähiger Arzneimittel. Bislang sind bekanntlich alle Versuche in diese Richtung am massiven Widerstand der Pharmaindustrie gescheitert.

Mitte vergangenen Jahres belief sich der durchschnittliche GKV-Beitragssatz in den alten Bundesländern auf 12,62 vH (neue Bundesländer: 12,68 vH). Bezogen auf die Kassenarten lag die Beitragssatzspanne zwischen 11,05 vH (11,84 vH) bei

den Arbeiter-Ersatzkassen und 13,46 vH (12,8 vH) bei den Ortskrankenkassen; über die einzelnen Kassen war die Spanne weit größer: am unteren Ende eine Betriebskrankenkasse mit einem Beitragssatz von 8 vH und am oberen Ende zwei Ortskrankenkassen mit 16,8 vH. Für gleiche Leistungsansprüche zahlte der Versicherte in den alten Ländern bei der Kasse mit dem geringsten Beitrag im Höchsthalle 204 DM monatlich, der bei der Kasse mit dem höchsten Beitragssatz Versicherte dagegen 428 DM monatlich. Aufs Jahr gerechnet macht dies einen Beitragsunterschied von fast 2.900 DM aus.

Die Angleichung der Beitragssätze über alle Kassen und Kassenarten hinweg ist ein eigenständiges, längst überfälliges verteilungspolitisches Ziel. Nicht die einzelne Kasse oder Kassenart, sondern die GKV insgesamt ist die sozialpolitisch relevante Solidargemeinschaft. Verteilungspolitisch verschärft wird die Disparität bei den Beitragssätzen noch durch den Umstand, daß ein Großteil der Versicherten keinerlei Freiheit bei der Wahl ihrer Krankenversicherung hat. Für viele Versicherte greift nach wie vor das überlieferte Zuweisungssystem aus RVO-Zeiten. Beide Probleme werden mit dem Gesundheitsstrukturgesetz in den kommenden Jahren angegangen, wenn auch nur suboptimal gelöst. Zum einen wird ab 1994/95 ein bundesweiter und kassenartenübergreifender Risikostrukturausgleich eingeführt, und ab 1997 kann (fast) jeder Versicherte (fast) jede Kassenart frei wählen.

Der Risikostrukturausgleich will jene Faktoren über alle Kassen hinweg ausgleichen, die von Seiten der Versichertenstruktur her – infolge unterschiedlicher Finanzkraft (Grundlohn) sowie unterschiedlicher Finanzbedarfe (Alter, Geschlecht, Mitversichertenquote) – für die Unterschiede in den Beitragssätzen verantwortlich sind. Er muß, will er sein Ziel nicht allzu weit verfehlen, bundesweit und kassenartenübergreifend ansetzen: a) Das Süd-Nord-Einkommensgefälle kann nur durch einen bundesweiten Ausgleich berührt werden. Ein lediglich regionaler Ausgleich würde dem Ziel der Beitragssatzangleichung zuwiderlaufen, er würde Einkommensdisparitäten

und damit Beitragssatzunterschiede zwischen den Regionen festschreiben, ein für die »Solidargemeinschaft GKV« nicht vertretbares Verfahren. b) Das Einkommensgefälle zwischen den Kassenarten kann nur in einem kassenartenübergreifenden Verfahren angeglichen werden. Die Risikostrukturunterschiede *zwischen* den Kassenarten sind größer als die *innerhalb* einzelner Kassenarten.

Das GSG '93 schreibt allerdings vor, daß der Risikostrukturausgleich jeweils getrennt für das Gebiet der alten und der neuen Länder durchzuführen ist – »wegen der noch bestehenden Unterschiede in den wirtschaftlichen Verhältnissen in Deutschland«, wie es in der Begründung zum Gesetzentwurf heißt. Richtig ist bei dieser Überlegung sicherlich, daß die Durchführung eines deutschlandweiten Ausgleichs hier und heute eine starke »Herunter-Subventionierung« der Beitragssätze der GKV-Ost unter die der GKV-West zur Folge hätte. Einiges spricht jedoch dafür, daß sich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Finanzkraft und des Finanzbedarfs für die GKV-Ost bereits zum Zeitpunkt der vollständigen Realisierung des Risikoausgleichs merklich denen der GKV-West angenähert haben werden. Unter den so veränderten Bedingungen kommt der mit dem GSG '93 festgeschriebene bundesweite Risikostrukturausgleich de facto einem regionalen Ausgleich jeweils für die und innerhalb der Regionen Ost und West gleich.

Damit aber stellen sich eine Reihe verteilungspolitischer Fragen. Bei deutlich geringerer Beitragssatzspanne lag der durchschnittliche Beitragssatz der GKV-Ost Mitte letzten Jahres leicht über dem entsprechenden Wert der GKV-West. Sofern der Finanzbedarf der GKV-Ost merklich stärker zunehmen wird als die beitragspflichtigen Einnahmen je Mitglied, droht die Beitragssatz-Differenz bereits bei Inkrafttreten des vollständigen Risikostrukturausgleichs 1995 *zwischen* Ost und West größer zu sein als die sich zwangsläufig weiter angleichenden Beitragssätze *innerhalb* der GKV-Ost und GKV-West. Wenn aber die gesetzliche Krankenversicherung *insgesamt* als die *relevante Solidargemeinschaft* anzusehen ist, dann wären *interre-*

gionale Beitragssatz-Spannen, die größer sind als die intraregionalen Spannen – und das bei einem gleichzeitig möglicherweise höheren Durchschnittsbeitrag der GKV-Ost – unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen. Niemand aber wird ernsthaft ausschließen wollen und können, daß eine solche Konstellation eintreten kann, lange bevor die »noch bestehenden Unterschiede in den wirtschaftlichen Verhältnissen in Deutschland« auch nur annähernd eingeebnet sind.

Da die Angleichung der Beitragssätze über alle Kassen, Kassenarten und Regionen hinweg ein eigenständiges verteilungspolitisches Ziel ist, dessen Realisierung durch den Risikostrukturausgleich erreicht werden soll, ist es fatal, daß diese Möglichkeit aufgrund der Trennung in die Regionen Ost und West gleichzeitig wieder konterkariert wird. Ein deutschlandweiter Risikostrukturausgleich ab Mitte der 90er Jahre hingegen wäre ein Beitrag zur sozialen Einheit im Bereich der GKV. Unter den gegebenen Finanzierungsbedingungen würden die dafür erforderlichen West-Ost-Transfers in Höhe von schätzungsweise zwischen 5 und 8 Mrd. DM allerdings eindeutig zu Lasten der BeitragszahlerInnen (im Westen) gehen; die Gerechtigkeitslücke bei der Finanzierung der Einheit würde also noch größer. Nicht einsehbar ist allerdings auf der anderen Seite, den Bereich der GKV – im Unterschied zur Renten- und Arbeitslosenversicherung – aus möglicherweise gerade diesem Grunde auszusparen. Im Gegenteil, angesichts des notwendigen deutschlandweiten Risikostrukturausgleichs zeigt sich einmal mehr der dringende verteilungspolitische Handlungsbedarf auf dem Wege zur Realisierung der sozialen Einheit.

Soll der Risikostrukturausgleich die Voraussetzungen für »gleiche Wettbewerbschancen« der Kassen untereinander schaffen, so wird die im Anschluß daran vorgesehene *Wahlfreiheit* der Versicherten zwischen den einzelnen Kassenarten ab 1997 vor allem als Beitrag zur »Optimierung des Wettbewerbs« betrachtet; beide Maßnahmen zusammen – so die Philosophie – sollen damit der Realisierung des Solidarprinzips zu neuer Blüte verhelfen. Hier sind allerdings einige Zweifel angebracht:

Zum einen bringt das GSG keine volle Wahlfreiheit für alle Versicherten, da Mitgliederkreisbeschränkungen zum Teil aufrechterhalten bleiben. Zwar haben künftig alle Mitglieder von Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen gleichberechtigten Zugang zu den Ersatzkassen für Arbeiter und Angestellte; letztere unterliegen von da an einem Kontrahierungszwang, sie können also niemanden mehr unter Verweis auf Mitgliederkreisbeschränkungen abweisen. Mitglieder von Betriebs- und Innungskrankenkassen können zudem zur Ortskrankenkasse wechseln. Bestehen bleiben aber die Mitgliederkreis- und Wahlrechtsbeschränkungen bei den Sondersystemen, also den landwirtschaftlichen Krankenkassen, der Bundesknappschaft und der See-Krankenkasse. Vor allem aber bleiben die Zugangsbeschränkungen bei den Betriebs- und Innungskrankenkassen bestehen, sie können lediglich durch Satzungsänderung geöffnet werden, wovon allerdings kaum eine IKK oder BKK Gebrauch machen wird. Sie behalten damit ihren Sonderstatus mit der Möglichkeit zur Risikoselektion, auch wenn deren Auswirkungen aufgrund des Risikostrukturausgleichs nicht mehr so stark beitragsatzrelevant sind wie heute.

Die unter den gegebenen Bedingungen offensichtliche Notwendigkeit der Schaffung gleichartiger Wettbewerbsbedingungen für die einzelnen Kassen und Kassenarten ist zudem immanenter Ausdruck der Überlebtheit des gegliederten Systems; dies auszusprechen ist allerdings keine gesellschaftlich relevante Kraft bereit. Wettbewerb – ob unter ungleichen oder gleichen Startchancen – und Solidarprinzip stehen gegeneinander und sind nicht harmonisierbar. Wettbewerb unter Aufrechterhaltung des Solidarprinzips und gleicher Leistungsstandards aber macht ökonomisch keinen Sinn, da er sich nur auf der »Ebene der Leistungsdarbietung (z. B. freundliche Mitarbeiter, ansprechend gestaltete Verwaltungsräume) bewegt« – so auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages 1990. Und weiter: »Ein Wettbewerb auf der Ebene der Leistungsarten hingegen ist mit den Prinzipien der sozialen Krankenversicherung nicht vereinbar, da er die Inanspruchnahme medizinischer Lei-

stungen zumindest teilweise von der individuellen Zahlungsfähigkeit und nicht vom medizinischen Bedarf abhängig macht.«

Schließlich wird die vorgebliche Stärkung des Solidarprinzips durch die in den vergangenen Monaten von Gesundheitsminister Seehofer immer wieder in Aussicht gestellte »dritte Reformstufe« wieder in Frage gestellt. Dann nämlich soll es vor allem auch darum gehen, »die Baugesetze unseres Sozialstaates, Solidarität und Subsidiarität, neu zu definieren. Soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und Eigenverantwortung müssen in ein Gleichgewicht gebracht werden (. . .). Deshalb muß geklärt werden, was die Solidargemeinschaft und was der einzelne leisten kann und muß« (Seehofer).

2. Die Weltwirtschaft zwischen Aufschwung und Abschwung – Rezession und Stahlkrise in Deutschland

2.1 Weltwirtschaftliche Entwicklung: Unterschiedliche Tendenzen

Entgegen den weitverbreiteten Hoffnungen des Frühjahrs 1992 ist es im Laufe des vergangenen Jahres nicht zu einer allgemeinen Belebung der Weltwirtschaft gekommen. Vielmehr bietet die Lage der Weltwirtschaft im Frühjahr 1993 ein differenziertes Bild. Während sich in einigen Ländern eine Stabilisierung abzeichnet bzw. anhaltend hohe Wachstumsraten realisiert werden, haben sich in anderen Teilen der Welt zyklische und strukturelle Krisensymptome verstärkt.

Internationalisierung und Handelsintegration des Weltmarktes auf der einen und wachsende Unterschiede und Gegensätze zwischen den Weltregionen auf der anderen Seite erschweren die notwendige gleichgerichtete internationale Wirtschafts- und Entwicklungspolitik und beinhalten eine wachsende politische und ökonomische Sprengkraft für die »eine Welt«. Die Probleme der Dritten Welt, so scheint es gegenwärtig, werden von den Industrieländern nicht zur Kenntnis genommen, die osteuropäischen Länder werden von der Europäischen Gemeinschaft weitgehend sich selbst überlassen, und in der ökonomischen und politischen Entwicklung zeichnet sich ein Prozeß der Regionalisierung gemeinsam mit einem ausgeprägten Protektionismus ab. Damit droht die Weltwirtschaft als ein politischer und ökonomischer Kreislaufzusammenhang auseinanderzubrechen.

Entwickelte Industrieländer

Seit dem 2. Halbjahr 1990 hält die konjunkturelle Schwäche in den entwickelten Industrieländern an. Es handelt sich dabei um eine im Vergleich mit den bisherigen Abschwüngen besonders lange zyklische Krisenperiode. Während sich seit Ende des Jahres 1992 in den USA die Anzeichen mehren, daß die seit 1989 währende Rezessions- und Stagnationsperiode 1993 überwunden sein wird (was einen erneuten Rückschlag aber nicht ausschließt), stagniert die Produktion in Westeuropa und Japan bzw. ist teilweise sogar rückläufig.

Die Auslastung der Produktionskapazitäten ist weiter zurückgegangen, die Arbeitslosigkeit hat beträchtlich zugenommen.

Tabelle 5: Produktion und Arbeitslosigkeit in den Industrieländern

	Veränderungen des BIP ¹⁾ in vH			Arbeitslosenquote in vH		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Deutschland	0,6	1,5	-0,5	6,7	7,6	8,3
Frankreich	1,2	2,0	1,5	9,6	10,3	10,8
Italien	1,4	1,0	0,5	11,0	11,0	11,3
Großbritannien	-2,2	-1,0	1,0	8,3	10,1	10,8
EG insges.	0,7	1,1	0,6	9,2	10,1	10,8
USA	-1,2	2,0	3,0	6,7	7,4	7,3
Japan	4,4	1,5	2,0	2,1	2,2	2,3

1) Bruttoinlandsprodukt, Raten 1992/93 vom DIW geschätzt bzw. prognostiziert

Quelle: DIW-Wochenbericht 1-2/1993; OECD, Economic Outlook, Dec. 1992

In Westeuropa werden Angebot und Nachfrage durch das von der Deutschen Bundesbank verursachte anhaltend hohe Zinsniveau zusätzlich gedämpft. Auf den internationalen Finanzmärkten kam es im 2. Halbjahr 1992 zu erheblichen Turbulenzen. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten bedrängten das westeuropäische Währungssystem: Infolge-

dessen schieden die britische und die italienische Währung aus dem europäischen Wechselkursverbund aus, geriet der französische Franc gegen Ende des Jahres unter großen Spekulationsdruck. In den USA und in Japan unternahm die Geldpolitik nur begrenzt erfolgreiche Versuche, durch Senkung der Leitzinsen die Konjunktur anzuregen; die privaten Haushalte und Unternehmen erhöhten zunächst nicht die Nachfrage nach Gütern, sondern nutzten die Gelegenheit, Schulden abzubauen.

In dieser angespannten konjunkturellen Lage haben die öffentlichen Haushalte aufgrund ihrer hohen Verschuldung und ihres eigenen Konsolidierungsbedarfs meist nur einen geringen Spielraum für eine expansionsorientierte Ausgabenpolitik. In den USA wird die Lage dadurch erschwert, daß der Staat zunehmende Aufwendungen für die Sicherung der Einlagen bei Banken und Sparkassen aufbringen muß; dennoch ist unter der neuen Präsidentschaft, gefördert durch staatliche Wirtschaftspolitik, zunächst wieder mit wirtschaftlichem Wachstum zu rechnen, allerdings verbunden mit weiterem Anwachsen des Haushaltsdefizits, höherer Inflation und wieder steigenden Zinsen. Ob das in Japan in Gang gesetzte staatliche Konjunkturförderungsprogramm die angestrebten Wirkungen zeigt, kann derzeit noch nicht abgesehen werden.

Insgesamt ist die wirtschaftliche Lage der entwickelten Industrieländer zu Beginn des Jahres 1993 als sehr labil einzuschätzen. Folgt der Konjunkturverlauf dem »normalen« Schema, dann könnte im Laufe des Jahres der untere Wendepunkt durchschritten werden. Einer deutlichen Belebung stehen aber in Verbindung mit der in vorhergehenden Zyklen schon zu beobachtenden Tendenz zur Verringerung der durchschnittlichen Wachstumsraten strukturelle Faktoren entgegen:

- die sich verstärkende Regionalisierung der Weltwirtschaft und die wachsende Konkurrenz zwischen den Handelsblöcken, verbunden mit zunehmendem Protektionismus;
- der Umbau des militärindustriellen Komplexes nach Beendigung des West-Ost-Wettrüstens;
- die Korrektur der monetären Überhitzungserscheinungen an

den internationalen Finanz- und Immobilienmärkten, besonders in Großbritannien, Japan und den USA;

- die Strategie zur Begrenzung der öffentlichen Schulden mit ihrer wachstumshemmenden Wirkung, die in Westeuropa durch die Maastricht-Vereinbarungen noch stimuliert wird, sowie
- die unausweichliche Notwendigkeit, sich in den hochindustrialisierten Staaten stärker auf Wachstumsprozesse einzustellen, die den aktuellen ökologischen Prozessen (insbesondere der Klimaproblematik) besser gerecht werden.

Die tendenzielle Verlangsamung des Wachstums verschärft den Verdrängungswettbewerb auf den internationalen Märkten und verhindert den Abbau der Massenarbeitslosigkeit. Dies steht der Überwindung der Stagnationserscheinungen auch nach einem Ende der zyklischen Krisenphase entgegen und behindert die Integration der Länder des Südens und des Ostens in den Welthandel.

Eine deutliche Verlangsamung des Wirtschaftswachstums vor allem in den Industrieländern wäre vor allem aus ökologischen Gründen eigentlich positiv zu bewerten. Ohne einen wirklichen Umbau der wirtschaftlichen Strukturen ist aber zu befürchten, daß im Rahmen der verschärften internationalen Konkurrenz ökologische Aspekte weiter in den Hintergrund gedrängt werden.

Die ehemaligen RGW-Länder

Die Länder des ehemaligen RGW sind zur Zeit in einem tiefgreifenden Umstellungsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft eingebunden. Die dafür notwendigen institutionellen Reformen offenbaren für die Phasen des Transformationsprozesses eine Reihe von Sequenzproblemen, die derzeit noch nicht gelöst sind. Dazu gehören insbesondere Fragen der Steuerverwaltung, der Installierung einer funktionierenden Geldverfassung, des zentralstaatlichen wie dezentralen Budgetwesens sowie der wirtschaftspolitischen Regulatorien.

Die Umstellungskrise in den ehemaligen RGW-Ländern Mittel- und Osteuropas setzte sich 1992 fort. Nur in einzelnen Staaten (Polen, Ungarn und Tschechische Republik) konnte der Rückgang der Wirtschaftsleistung gestoppt werden. Entsprechend dem unterschiedlichen Tempo der Wirtschaftsreformen und des Übergangs zu Marktwirtschaften westlicher Prägung einerseits und den Spielräumen auf westlichen Märkten andererseits entwickelt sich die Beschäftigungslage. Während die Arbeitslosigkeit in den ehemaligen GUS-Staaten noch verdeckt bzw. unvollständig erfaßt ist, steigt sie in den anderen ehemaligen RGW-Ländern Mittel- und Osteuropas nunmehr rapide an. Damit werden die Wanderungsbewegungen von Ost- nach Westeuropa weiter zunehmen.

Tabelle 6: Produktion und Arbeitslosigkeit in Osteuropa

	Veränderungen des BIP in vH			Arbeitslosenquote in vH		
	1991	1992	1993	1991	1992	1993
Bulgarien	-12	-23	-10	1,5	11,0	20,0
CSFR	0	-16	-8	1,0	6,5	8,0
Polen	-12	-7	-2	6,5	12,0	15,0
Rumänien	-7	-13	-10		3,0	10,0
Ungarn	-4	-10	-5	1,5	8,0	15,0
GUS, dar.:	-4	-11	-19			
Rußland	-4	-11	-20			
Ukraine	-3	-11	-18			
Belorußland	-3	-3	-17			

Quelle: Gemeinschaftsgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, DIW-Wochenbericht 44/92

Die Lage in diesen Ländern wird weiter dadurch erschwert, daß die binnenwirtschaftliche Umstellung von der staatlichen Zentralverwaltungswirtschaft auf die Marktwirtschaft vom völligen Zusammenbruch der Handels- und Zahlungsbeziehungen der ehemaligen RGW-Länder untereinander begleitet wird und ihre Fertigprodukte auf dem Weltmarkt – zumal unter den gegenwärtigen restriktiven Bedingungen – keine Absatzchancen haben.

Die wirtschaftliche Konsolidierung in diesen Ländern wird vor allem von ihrer politischen Stabilisierung abhängen und davon, wie es ihnen gelingt, innerhalb ihrer Region auf neuer Basis den gegenseitigen Außenhandel zu entwickeln.

Die Länder des Südens

Die als Entwicklungsländer bezeichneten Staaten scheinen die aktuelle Rezessionsphase besser bewältigt zu haben als die Industrieländer, was selbst dann noch gilt, wenn die höheren Bevölkerungszuwachsraten in Rechnung gestellt werden. Die Zusammenfassung dieser großen Ländergruppe nach Maßgabe der UN-Definition als »Entwicklungsländer« verbirgt aber gewaltige Differenzen in Niveau und Entwicklungsrichtung.

Tabelle 7: Wirtschaftswachstum der Entwicklungsländer¹⁾

	1989	1990	1991	1992	Anteil am Weltprodukt in vH
Insgesamt	3,3	3,2	3,4	4,5	16,6
Lateinamerika	1,1	-0,1	2,6	3,0	4,3
Afrika	2,7	3,1	3,1	3,5	1,6
Westasien	2,3	1,6	0	4,0	2,1
Süd- und Ostasien	6,1	6,3	5,4	5,5	5,5
China	3,6	5,2	7,0	7,0	2,4
Mittelmeerraum	1,0	1,1	-7,0	2,5	0,6

1) Veränderungen des BIP in vH gegenüber dem Vorjahr

Quelle: UN, World Economic Outlook 1992

Eine Wachstumsregion in Süd- und Ostasien fällt derzeit völlig aus dem Rahmen der weltwirtschaftlichen Tendenzen. Dazu gehören nach wie vor die »vier Tiger« (Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur); Anschluß finden aber auch die meisten ASEAN-Staaten (namentlich Malaysia und Indonesien).

Eine rasante, allerdings sehr unausgeglichene Entwicklung macht China durch, wo wieder mit zweistelligen Wachstumsraten gerechnet wird.

Dagegen verzeichnen die übrigen Regionen Stagnation oder Rückgang der Pro-Kopf-Produktion. Mit Ausnahme weniger Länder, die – wie Mexiko – an westliche Wirtschaftsblöcke Anschluß finden können, vollzieht sich hier ein ungleichgewichtiger Abkoppelungsprozeß vom Weltmarkt: Während die Länder des Südens immer abhängiger von den Märkten des entwickelten Nordens werden, können sie im Welthandel immer weniger mithalten. Es droht die Peripherisierung im kapitalistisch dominierten Weltmarkt.

2.2 Deutschland in der Rezession

In Deutschland hat das ökonomische Zusammenwachsen der unterschiedlichen Ökonomien Ost- und Westdeutschlands zunächst zu einem deutlichen konjunkturellen Impuls für Westdeutschland geführt, während die ostdeutsche Entwicklung durch einen Prozeß der Deindustrialisierung geprägt ist. Die nach dem Auslaufen des Einigungsbooms einsetzende Rezession im Westen gefährdet den Umstellungsprozeß im Osten; die Strukturkrise im Osten belastet ihrerseits die Entwicklung im Westen.

2.2.1 Verlängerung der Abschwungphase im Westen

Seit dem II. Quartal 1992 ist das reale Bruttosozialprodukt Westdeutschlands gegenüber dem Vorquartal rückläufig. In der Bundesrepublik herrscht die 4. Rezession seit den 60er Jahren. Hatte die alte Bundesrepublik zunächst vom Anschluß der ehemaligen DDR profitieren können, so schlagen die schweren Fehler bei der wirtschaftlichen Vereinigung inzwischen auf Westdeutschland zurück und wirken einem erneuten Aufschwung entgegen.

Der im Sommer 1991 nach dem Auslaufen des vereinigungsbedingten Sonderbooms einsetzende Abschwung der Konjunktur hat sich entgegen den meisten Prognosen beschleunigt. Seit dem Frühjahr 1992 sind die kontraktiven Faktoren deutlich stärker geworden. Das reale Bruttoinlandsprodukt geht seitdem vierteljährlich um ca. 0,5 vH gegenüber dem jeweiligen Vorquartal zurück. Die Auftragseingänge aus dem In- und Ausland nehmen ab, die Produktion im produzierenden Gewerbe ist seit Februar '92 rückläufig. Die Arbeitslosigkeit nimmt zu und wird für längere Zeit über der 2-Millionen-Grenze liegen.

Gegenüber dem Herbstgutachten der fünf wirtschaftswissenschaftlichen Institute vom Oktober 1992 wurden die Pro-

Tabelle 8: Ausgewählte Wirtschaftsdaten Westdeutschlands¹⁾

	1991	1. Hj. 1992	2. Hj. 1992	1. Hj. 1993	2. Hj. 1993
Bruttoinlandsprodukt	3,7	1,9	1,0	-1,5	-0,5
Privater Verbrauch	3,6	0,4	1,3	0,5	-0,5
Staatsverbrauch	0,5	3,3	2,0	1,5	2,0
Anlageinvestitionen	6,5	3,0	0,1	-4,0	-2,0
Ausrüstungen	9,1	-0,3	-3,1	-3,5	-5,0
Bauten	4,1	6,2	3,2	-1,5	1,0
Ausfuhr, dar.:	12,7	4,1	1,9	0,0	-1,5
Ostdeutschland	132,3	21,1	10,9	9,0	5,0
Einfuhr, dar.:	12,2	4,8	3,5	0,5	2,0
Ostdeutschland	115,3	60,7	18,9	2,5	7,0
Verbraucherpreise	3,8	4,7	3,5	4,0	4,0
Erwerbstätige	2,6	1,3	0,4	-0,5	-0,5
Arbeitslose ²⁾	1689	1797		2140	

1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH, preisbereinigt

2) Jahresdurchschnittswerte

Quelle: DIW-Wochenbericht 1-2/1993, Prognose des DIW

gnosewerte ständig weiter nach unten korrigiert. Die Verlängerung und Vertiefung der ursprünglich nur als kurze »Wachstumsphase« erwarteten zyklischen Abschwächung in Westdeutschland hat verschiedene Ursachen. Vor allem ist der vorausgesetzte Anstieg der Warenausfuhr wegen der anhaltenden Konjunkturschwäche in den hauptsächlichen Exportzielländern ausgeblieben. Die nominale und reale Aufwertung der DM hat die preisliche Konkurrenzfähigkeit der deutschen Ausfuhren beeinträchtigt. Die privaten Haushalte sind verunsichert und halten sich in ihrer Güternachfrage zurück. Die Investitionstätigkeit hat angesichts zunehmender Unterauslastung der Produktionskapazitäten spürbar nachgelassen.

Zwar hat der von einer Milliarde DM (1989) auf rund 160 Mrd. DM (1992) emporgeschnellte Außenhandelsüberschuß mit der ehemaligen DDR die Exportschwäche zunächst

mehr als ausgeglichen. Da die Zunahme im innerdeutschen Handel sich aber nun stark verlangsamt, verlieren die expansiven Impulse an Kraft.

Die Geldpolitik der Bundesbank wirkt über die hochgehaltenen Leitzinsen ebenfalls konjunkturhemmend, wenn auch inzwischen infolge der Zinsinversion auf dem Kapitalmarkt längerfristige Kredite zu günstigeren Konditionen zu erhalten sind als vor Jahresfrist. Die bis Februar 1993 vorgenommenen zinspolitischen Korrekturen ändern nichts an der Tatsache, daß die Bundesrepublik sich mitten in einer Rezession historische Zinshöchststände »leistet«, die zudem völlig aus dem Rahmen der internationalen Tendenzen herausfallen. Die Planungen der öffentlichen Haushalte für 1993 mußten überprüft werden: Der infolge der nach unten korrigierten Wachstumszahlen gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung zu erwartende Steuerausfall ließ sich nur durch eine höhere Neuverschuldung kompensieren, da eine generelle Senkung der Staatsausgaben oder allgemeine zusätzliche Steuererhöhungen die kontraktiven Faktoren verstärken würden.

Ob es im Verlauf des zweiten Halbjahres 1993 zu der allgemein erwarteten Belebung kommen wird, ist derzeit kaum abzuschätzen. Entscheidend für den weiteren Verlauf wird vor allem die Entwicklung in folgenden Bereichen sein:

- Größere Exportchancen hängen kurzfristig insbesondere von der wirtschaftlichen Erholung in Westeuropa und der Ausgestaltung des europäischen Marktes ab; der engeren wirtschaftlichen Integration entsprechen auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik derzeit eher wachsende Gegensätze. Der zu erwartende, zumindest zeitweilige Aufschwung der US-Wirtschaft ist wegen des relativ geringen Imports aus Deutschland unmittelbar kaum von durchschlagender Wirkung, wäre aber für den deutschen Maschinenbau wichtig. Angesichts der verschlechterten preislichen Konkurrenzfähigkeit Deutschlands ist zudem unklar, ob der deutsche Außenhandel an einer etwaigen Belebung des Welthandels im bisherigen Umfang partizipieren kann.

- Die Konsumnachfrage der privaten Haushalte wird zumindest bei Industriegütern des täglichen Bedarfs zunächst durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer ab 1. 1. 1993 gebremst. Im weiteren Verlauf des Jahres wird die Nachfrage vor allem infolge der Stagnation der verfügbaren Realeinkommen schwach bleiben.

- Die Nachfrage nach Investitionsgütern läßt ebenfalls keine Auftriebstendenzen erkennen. Die im Unterschied zur Situation bei Beginn der 80er Jahre beträchtliche Ausweitung des Produktionspotentials lag erheblich über dem in den kommenden Jahren zu erwartenden Nachfragewachstum, so daß die Unternehmen (außer im Wohnungsbau) keine Impulse für Erweiterungsinvestitionen haben dürften.

- Der Staatsverbrauch der westdeutschen Gebietskörperschaften wird real kaum wachsen können, da die Transferleistungen nach Ostdeutschland sich auf absehbare Zeit nicht verringern lassen. Das bedeutet besonders Einschränkungen bei öffentlichen Bauinvestitionen.

Die negativen Faktoren werden verschärft, weil im Innern des Landes nach wie vor ein schlüssiges Konzept für die Entwirrung des mit der kopflosen wirtschaftlichen Vereinigung entstandenen Problemknäuels fehlt. Dies beinhaltet anhaltende Unsicherheiten für Verbraucher und Investoren im Westen wie im Osten

2.2.2 Zur Lage in Ostdeutschland

Im dritten Jahr nach der staatlichen Vereinigung Deutschlands verläuft die wirtschaftliche Entwicklung immer noch gespalten. Die Anpassungs- und Strukturkrise im Osten dauert fort. Zwar ist nach der Zerstörung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktionsstrukturen der Rückgang der Produktion bei etwa einem Drittel des früheren Niveaus zum Stehen gekommen. Ein eigenständiger Aufschwung aber ist nicht in Sicht. Darüber können Wachstumstendenzen des Dienstleistungs-

und Baugewerbes nicht hinwegtäuschen, da diese nach wie vor vom Westtransfer abhängen.

Der weitere Zusammenbruch des Osthandels – ursprünglich 1990 vor allem durch das Ausscheren des für den RGW in wesentlichen Positionen tragenden Pfeilers DDR ausgelöst – hat die traditionellen Exportmöglichkeiten und damit die Produktion des verarbeitenden Gewerbes Ostdeutschlands seit 1991 entscheidend beschnitten.

Die Zahl der Beschäftigten ist um etwa ein Drittel verringert worden: Von ehemals über 9 Millionen waren 1992 nur noch etwa 6 Millionen erwerbstätig. Der Abbau von Arbeitsplätzen wird sich 1993 noch bis auf etwa 5,5 Mio. fortsetzen. Zusammen mit den von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begünstigten Personen in Arbeitsbeschaffung, Vorruhestand und Umschulung sind über 3 Millionen Menschen ohne Erwerbsarbeit; das entspricht einer Erwerbslosenquote von rund 40 vH. Insgesamt ergäbe sich damit für die Bundesrepublik eine Zahl von 5 Millionen Erwerbslosen; eine solche Größenordnung gab es

in Deutschland zuletzt in der Weltwirtschaftskrise 1929/32. Auch für Ostdeutschland wurden die Vorausschätzungen in den letzten Monaten ständig nach unten korrigiert.

Erst mit einer spürbaren Belebung der ostdeutschen Wirtschaftsaktivitäten könnte sukzessive der Ausweg aus der jetzt von Transferzahlungen von West nach Ost abhängigen Ökonomie gefunden werden; dann erst stünden die in Westdeutschland für den Transfer aufgebrauchten Gelder dort selbst wieder für den wirtschaftlichen Kreislauf zur Verfügung.

Tabelle 9: Ausgewählte Wirtschaftsdaten Ostdeutschlands¹⁾

		1. Hj. 1991	2. Hj. 1992	1. Hj. 1993	2. Hj. 1993
Bruttoinlandsprodukt	-31,4	5,5	3,8	2,5	4,0
Privater Verbrauch	3,8	7,4	4,4	2,0	0,5
Staatsverbrauch	-4,3	16,9	-0,6	-4,5	-3,0
Anlageinvestitionen	27,8	25,6	19,3	11,5	17,5
Ausrüstungen	100,1	14,3	12,4	10,0	5,0
Bauten	-4,8	5,8	26,0	12,5	28,5
Ausfuhr	-4,9	22,2	6,6	6,0	14,0
Einfuhr	89,7	16,9	8,4	9,0	6,0
Verbraucherpreise	12,8	13,0	7,2	7,0	8,5
Erwerbstätige	-19,0	-17,6	-11,8	-6,5	-4,5
Arbeitslose (in 1000)	913	1170		1140	

1) Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH, preisbereinigt
Quelle: DIW-Prognose, a.a.O.

2.3 Konjunktur- oder/und Strukturkrise?

Wirtschaftliche Krisenerscheinungen sind immer wieder geprägt durch ein Nebeneinander von Niveau- und Strukturänderungen. Die Rezessionserscheinungen, die am Jahresanfang 1993 immer noch deutlich die Lage der Weltwirtschaft prägen, sind zunächst vorwiegend konjunktureller Natur. Eine relativ lange, 1983 einsetzende Aufschwungsphase ist 1990, in einigen Ländern (vor allem in Japan und Westdeutschland) erst 1991, zu Ende gegangen.

2.3.1 Der Konjunkturzyklus als Grundmuster

Dies gilt auch für die lange Belebungsphase in Westdeutschland, die 1983 – zunächst zögernd – einsetzte und ab 1987 an Fahrt gewann. Ab 1989/90 kamen die expansiven Einflüsse des Anschlusses der ehemaligen DDR dazu.

Die Institute gingen in ihrer jüngsten Prognose davon aus, daß die aktuelle Rezession im Frühjahr 1993 beendet sein und ab der Jahresmitte einem neuen Konjunkturaufschwung Platz machen könnte. Im Frühjahr 1993 aber überwiegt die Ansicht, daß es erst 1994 zu einer Belebung kommen werde. Für 1993 wird mit einem Rückgang des Bruttoinlandsproduktes (BIP) um ein Prozent gerechnet. Damit wäre 1993 das vierte Jahr in der Geschichte der (alten) Bundesrepublik, in dem die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung real zurückgeht. Die prognostischen Aspekte sollen weiter unten behandelt werden. Zunächst geht es um jene Momente, die die Zyklichkeit der Wirtschaftsentwicklung ausmachen, und um deren Ursachen.

Die Entwicklung seit 1980 läßt sich in 4 Abschnitte einteilen:

1980 – 1982: Dies sind die Jahre der letzten Wirtschaftskrise, in denen Inlandsprodukt und privater Verbrauch als Ausdruck der Endnachfrage deutlich hinter der Entwicklung des Produktionspotentials der Unternehmen zurückbleiben. (Das Produktionspotential beschreibt den Umfang der bei Vollauslastung

möglichen Produktion und wird definiert auf der Grundlage des Anlagevermögens.) Die Auslastung des Produktionspotentials geht also zurück. In der Folge werden die Investitionsausgaben reduziert.

1983 – 1987: Der Rückgang der Investitionstätigkeit führt dazu, daß das Produktionspotential zeitverzögert langsamer wächst; da das Inlandsprodukt und insbesondere die private Nachfrage rascher expandieren als das Produktionspotential, verbessert sich der Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten allmählich. Die Unternehmen weiten ihre Investitionsbudgets wieder aus; allerdings vollzieht sich der Konjunkturaufschwung zunächst nur verhalten.

1988 – 1990/91: Es kommt zu einer verstärkten Expansion der Nachfrage (u. a. als Folge einer Exportbelebung), während das Produktionspotential der Unternehmen zunächst weiter nur verhalten zunimmt. Die Kapazitätsauslastung steigt weiter an, verschiedentlich kommt es zu Engpässen. Ende 1989 führen die Öffnung der ehemaligen DDR und der Zusammenbruch der DDR-Industrie zu einem regelrechten Nachfrageschub. Die Unternehmen weiten ihre Investitionspläne stark aus, Kapazitätserweiterungsinvestitionen sind das Gebot der Stunde.

1991 – 1993: Das Nachfragewachstum schwächt sich ab, der einigungsbedingte Sondereffekt verliert an Expansionskraft. Dagegen wächst das Produktionspotential als Folge des Investitionsbooms der Jahre 1988 bis 1990/91 verstärkt. Infolge dessen geht die Auslastung der Produktionskapazitäten wieder kräftig zurück; inzwischen gibt es kaum noch eine Branche, in der nicht über eine zu geringe Kapazitätsauslastung geklagt wird. Die Investitionspläne werden gekürzt, vor allem werden Erweiterungsinvestitionen gestoppt. Die neue zyklische Konjunkturkrise hat begonnen.

Dieses Grundmuster liegt allen Konjunkturzyklen der Vergangenheit zugrunde: Die Investitionen reagieren auf nachhaltige Veränderungen im Verhältnis zwischen der Entwicklung der Gesamtnachfrage einerseits und des Produktionspotentials andererseits. Da die Entwicklung des Produktionspotentials aber das

zeitverschobene Ergebnis der Investitionstätigkeit ist, muß es mit Notwendigkeit immer wieder zu zyklischen Auf- und Abschwüngen der Investitionsnachfrage und damit der Konjunktur kommen. So kann zwar heute kaum vorhergesagt werden, wann ein neuer Aufschwung kommt, wie kräftig er sein wird und wie er sich auf Arbeitsplätze, Einkommen und die soziale Situation auswirken wird. Sicher ist aber, daß das Wachstumstempo des Produktionspotentials deutlich zurückgehen und die Wachstumsrate der Gesamtnachfrage deutlich über die Wachstumsrate des Produktionspotentials ansteigen muß. Oder, anders ausgedrückt: Die Auslastung der Produktionskapazitäten muß sich nachhaltig verbessern, bevor die Unternehmen wieder verstärkt investieren und die zunehmenden Investitionsausgaben einen erneuten Konjunkturaufschwung einleiten.

2.3.2 Strukturelle Krisenmomente

Ein langer Abschwung bei eingeschränkter wirtschaftspolitischer Handlungsfähigkeit

Daß es sich bei der gegenwärtigen Rezession vielleicht nicht nur um die Bereinigung konjunkturell, d. h. zyklisch bedingter Disproportionen handelt, legt zunächst die lange Dauer des Abschwungs nahe. Im ersten Vierteljahr 1993 halten die rezessiven Tendenzen seit dem Höhepunkt des abgelaufenen Zyklus in vielen OECD-Ländern schon mehr als 12 Quartale an. Dabei sind die Differenzen zu unterstreichen: In Nordamerika begann die Abschwächungsphase sehr früh und dauerte fast vier Jahre. Ähnlich verhält es sich in Großbritannien und in einigen skandinavischen Ländern, hier ist aber ein Ende – wie in den USA – noch nicht in Sicht. In Japan und Deutschland hat die Rezession deutlich später eingesetzt, scheint aber ihren Tiefpunkt noch vor sich zu haben. Insgesamt handelt es sich also um eine im historischen Vergleich außerordentlich lange konjunkturelle Abschwungsperiode.

Das wichtigste unmittelbar strukturelle (d. h. überzyklische) Krisenmerkmal ist die Arbeitslosigkeit. Selbst in den besten Jahren des Aufschwungs sank die registrierte Arbeitslosigkeit in den OECD-Ländern von ihrem Höhepunkt im Jahre 1983 mit einer Quote von 8,6 vH nicht unter 6,2 vH (1990). Inzwischen liegt die Quote schon wieder in der Nähe von 8,5 vH. Allein im OECD-Raum werden derzeit rund 34 Millionen Erwerbslose gezählt. Die Entlassungen in der aktuellen Krisenperiode erfassen neben den Industriebereichen auch große Teile der bis dato expandierenden Dienstleistungssektoren. Es gibt einen großen Bestand von Langzeitarbeitslosen.

In vielen Ländern erwiesen sich die Systeme der sozialen Sicherung als den Herausforderungen der hohen Arbeitslosigkeit und der im Aufschwung vergrößerten sozialen Ungleichheit nicht gewachsen. Reformen werden als unumgänglich angesehen; allerdings fehlen vielfach die erforderlichen Mittel in den öffentlichen Haushalten, die unter sprunghaft steigenden Defiziten leiden.

Die in den 80er Jahren unternommenen Anstrengungen, die öffentlichen Ausgaben zu konsolidieren und so die strukturellen Haushaltsdefizite zu reduzieren, haben sich überwiegend als Mißerfolg erwiesen. Daß es in einigen Ländern – auch in der alten BRD – zeitweilig zu einem deutlichen Rückgang der Neuverschuldung gekommen ist, war das gleichzeitige Ergebnis konjunkturell günstiger Einnahmekonstellationen, erfolgreichen Verkaufes des »Familiensilbers« (in Großbritannien) und der Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben. Beschnitten wurden vor allem die öffentlichen Investitionen und die Sozialausgaben; beides hat letzten Endes die Basis einer ausgeglichenen sozialökonomischen Entwicklung untergraben, ohne daß das Defizitproblem dauerhaft gelöst werden konnte. Hinzu kommt, daß die Ausdehnung des internationalen Handels und die neuen Produktionskonzepte die Anforderungen an die öffentlichen Infrastruktureinrichtungen erhöht haben. Die Entstaatlichungsstrategien in ihrer bisherigen Form stehen vielfach im Widerspruch zum wachsenden Bedarf an gesellschaftlichen

Lösungen (Bildung, soziale Sicherheit, Kommunikationsinfrastrukturen, Umweltschutz).

Heute sieht sich die staatliche Finanzpolitik erneut in einem Dilemma: Drängende Rückstände bei den öffentlichen Investitionen, im Infrastrukturbereich und auf sozialem Gebiet erfordern ebenso wie die schwache Konjunktur eine gezielte Steigerung öffentlicher Ausgaben; gleichzeitig legen explodierende Budgetdefizite und steigende Zinslasten eine Strategie der Haushaltssanierung durch Ausgabenreduktion nahe. Die Wirtschaftspolitik hat sich in eine Situation manövriert, in der sie weitgehend handlungsunfähig geworden ist. Diese wirtschaftspolitische Handlungsunfähigkeit erscheint heute als Kern des Strukturproblems.

Die Verschuldungsfrage

Die 80er Jahre waren geprägt durch eine zunehmende Verschuldung der öffentlichen und privaten Haushalte. Die Verschuldungssituation der Unternehmen dagegen bietet ein differenziertes Bild. Auf der einen Seite hat, etwa in der Bundesrepublik, die unternehmerische Ersparnisbildung deutlich zugenommen, auf der anderen Seite haben insbesondere in den USA der Zusammenbruch des Savings-and-Loan-Bankensystem und der Börsencrash im Herbst 1987 die fatalen Konsequenzen einer Unternehmenspolitik der kurzfristigen Geldkapitalakkumulation sichtbar gemacht. Mit geliehenem Geld kurzfristig Gewinne an der Börse zu realisieren, wurde durch eine internationale Öffnung der Finanzmärkte, den Abbau von Kapitalkontrollen und die Entwicklung von neuen Finanzierungsinstrumenten erleichtert. Dies schien so lange zu funktionieren, wie der wachsenden Verschuldung steigende Vermögenswerte und Einkommenserwartungen gegenüberstanden. Das war in den meisten Ländern der Fall, weil die Kurse der Wertpapiere und die Immobilienpreise sich innerhalb des letzten Jahrzehnts vervielfacht haben. Gefördert wurde die Verschuldungsbereitschaft und die

monetäre Expansion vielfach durch eine Senkung der Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen. Auch verbesserten sich die Kapitalrenditen und Vermögenseinkommen im Zuge sinkender Arbeitskosten und der steuerpolitisch verstärkten Umverteilung und Einkommensdifferenzierung.

Heute gilt dieses mit den Namen Reagan und Thatcher verbundene Aufschwungsmuster der 80er Jahre in vielen Ländern als strukturelles Kernproblem. Die zyklische Abschwächung hat die Überbewertung der Vermögenspositionen offengelegt. Bei stagnierenden Einkommen und Gewinnen erweist sich die laufende Zinsbelastung als zu hoch. Unternehmen und Haushalte sind daher bestrebt, ihre Schuldenpositionen zu reduzieren; sie schränken konsumtive und investive Ausgaben ein. Die Kreditinstitute sehen sich einer steigenden Zahl labiler Kredite gegenüber und reagieren darauf mit der Durchsetzung höherer Sicherheitsmargen: Sie reduzieren die Vergabe neuer Kredite und streben nach höheren Zinsspannen.

Somit ist inzwischen sichtbar geworden, daß eine an kurzfristigen Zielen der Geldkapitalakkumulation ausgerichtete Wachstumspolitik die langfristige, reale Basis einer prosperierenden Wirtschaft, zukunftssträchtige Investitionen in Sachkapital, vernachlässigt hat. Das Ergebnis ist, daß die USA inzwischen deutlich an Weltmarktanteilen auf dem Gebiet der Güterproduktion verloren haben. Eine infrastrukturpolitische Offensive der Förderung von zukunftsgerichteten Sachkapitalinvestitionen gehört somit folgerichtig zu den ersten wirtschaftspolitischen Absichtserklärungen des neuen Präsidenten der USA, Bill Clinton. Dennoch bleibt die Gefahr, daß die USA auch bei einem bevorstehenden Wirtschaftsaufschwung in einer »Schuldenfalle« gefangengehalten werden, die in mancher Hinsicht der Situation der verschuldeten Länder des Südens gleicht. Bevor an einen neuen dauerhaften Aufschwung gedacht werden kann, muß es zu einer Anpassung der Schuldenlast an die Zahlungsfähigkeit gekommen sein. Dies kann leicht zu langanhaltenden deflationären Prozessen führen, die jeden konjunkturellen Belebnungsansatz hemmen oder ersticken.

Die strukturellen Krisenmomente, mit denen sich die Weltwirtschaft derzeit auseinanderzusetzen hat, sind also wesentlich wirtschaftspolitisch verursacht. Die Vorstellung, daß die Befreiung der Wirtschaft von staatlichen Auflagen – und nirgends ist dies so konsequent realisiert worden wie auf den Finanzmärkten – aus sich heraus gleichgewichtiges Wachstum produzieren würde, hat sich schon nach wenigen Jahren als unrealistisch erwiesen. Heute wird dagegen auf zahlreichen Gebieten ein gesteigerter wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf gesehen. Die Voraussetzungen dafür sind aber vor allem in den USA und in Großbritannien schlechter denn je, weil die Jahre der Reaganomics einen Staat hinterlassen haben, dessen Handlungsfähigkeit noch beschränkter ist als Ende der 70er Jahre. Wegen des nach wie vor großen wirtschaftlichen Gewichts der USA hat dies erhebliche Rückwirkungen auf die gesamte Weltwirtschaft.

Der Sonderfall Deutschland: Die Krise der Exportindustrien

In Westdeutschland ist der konjunkturelle Abschwung relativ spät eingetreten und zudem bis Mitte 1992 vergleichsweise milde verlaufen. Inzwischen haben sich die Perspektiven aber merklich eingetrübt. Dabei sieht sich Westdeutschland einer besonderen Problemkonstellation überzyklischer Natur gegenüber:

- Der Beitritt der ehemaligen DDR und die Vernichtung wesentlicher Grundpfeiler der ostdeutschen Industrie haben den westdeutschen Unternehmen in den letzten drei Jahren einerseits bemerkenswerte Extraprofite beschert und die gute Konjunktur verlängert. Es konnten ansehnliche Finanzpolster angesammelt werden. Andererseits ist die Verschuldung der öffentlichen Haushalte rasant angestiegen und hat die staatliche Wirtschaftspolitik im Westen rasch in eine ähnliche Klemme gebracht wie die anderer Industrieländer.

- Vor diesem Hintergrund des hohen Kapitalbedarfs der neuen Bundesländer einerseits und ihres Importsogs anderer-

seits hat sich die außenwirtschaftliche Position Deutschlands nachhaltig verändert: Die Exportüberschüsse sind deutlich geschrumpft; die Leistungsbilanz ist defizitär geworden; der bis 1989 steigende Kapitalexport ist gesunken, seit 1991 ist Deutschland ein Netto-Kapitalimportland geworden. Die ökonomischen Grundlagen der außenwirtschaftlich orientierten Strategie der alten Bundesrepublik scheinen zumindest mittelfristig stark geschwächt.

- Der mit der Integration der ehemaligen DDR gestiegene inländische Kapitalbedarf und die Politik der Bundesbank haben Deutschland zu einem Hochzinsland gemacht, während das Zinsniveau international (soweit nicht von der Bundesbank dominiert) gesunken ist; dies und die Entladung der langjährigen inneren Spannungen im starren Wechselkurssystem des EWS haben zu einer realen Aufwertung der DM geführt; der Mechanismus »stabile nominale Wechselkurse bei international niedriger Inflationsrate«, der bislang über eine tendenzielle reale Abwertung die preisliche Konkurrenzfähigkeit Westdeutschlands gesichert und steigende Weltmarktanteile nach sich gezogen hatte, ist nachhaltig gestört.

Die Veränderung der außenwirtschaftlichen Position Deutschlands könnte die Grundlage für eine ernste strukturelle Krise der deutschen Wirtschaft sein. In 18 von 29 Zweigen der verarbeitenden Industrie ist der Export das größte Nachfrageaggregat. Die großen Branchen der chemischen Industrie, des Maschinenbaus, des Fahrzeugbaus und der Elektrotechnik hatten in den 80er Jahren Exportquoten zwischen 45 und 58 vH. Eine nachhaltige Verschlechterung der Exportposition des Landes würde vor allem diese exportorientierten Zweige treffen und strukturelle Anpassungsprozesse notwendig machen. In der Tat machen die großen Unternehmen dieser Branchen in den letzten Monaten vor allem durch großdimensionierte Personalabbaupläne von sich reden, die weit über die konjunkturell bedingten Absatzeinbußen hinausgehen. Allein die drei jeweiligen Spitzenreiter der Chemie- und Automobilindustrie wollen ihr Personal (ganz überwiegend im Inland) bis 1994 um mindestens 45.000 Beschäftigte verringern.

In den »traditionellen« Krisenbranchen der Stahlindustrie und des Bergbaus setzt sich der Schrumpfungsprozeß fort, der zeitweilig konjunkturell überdeckt war. Die EDV-Industrie erlebt eine spezielle Anpassungskrise in Reaktion auf Überkapazitäten einerseits und strukturelle Nachfrageverschiebungen im Zuge des Miniaturisierungsprozesses und der Verlagerung auf den Software-Bereich andererseits. Im bislang eher mittelbetrieblich strukturierten Maschinenbau vollzieht sich ein Konzentrationsprozeß, weil viele selbständige Anbieter unter den Druck einer verschärften internationalen Konkurrenz geraten sind, dem sie allein nicht standhalten können.

Die spektakulären Personalabbaumaßnahmen in den großen Industriebranchen Westdeutschlands sind aber in erster Linie nicht die Folge von exportbedingten Nachfrageeinbrüchen. Zusammengenommen ist der industrielle Kern Deutschlands zwar in der Tat überdimensioniert. Der Inlandsbedarf Gesamtdeutschlands an Investitionsgütern und hochwertigen Konsumwaren kann (einschließlich eines gewissen Exportüberschusses) mit den Kapazitäten der westdeutschen Standorte befriedigt werden. Das Wegbrechen der Exportmärkte Osteuropas und der Sowjetunion einerseits und die Verschlechterung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auf den OECD-Märkten andererseits haben eine Strukturkrise der exportabhängigen Branchen Gesamtdeutschlands ausgelöst. Diese Strukturkrise wurde und wird aber überwiegend (wenn auch nicht ausschließlich) auf Kosten der Anbieter Ostdeutschlands gelöst, die in vieler Hinsicht nicht konkurrenzfähig waren und sind. Die westdeutschen Anbieter haben sich rasch die Märkte der neuen Bundesländer erschließen und hier Ausgleich für die Absatzeinbußen im westlichen Außenhandel finden können. Teilweise dürften die mühelosen Gewinne, die im Handel mit Ostdeutschland zu realisieren waren, die Unternehmen auch veranlaßt haben, ihre Exportanstrengungen zu reduzieren, so daß ausländische Konkurrenten die internationalen Märkte besetzen konnten.

Die mit der veränderten außenwirtschaftlichen Position Deutschlands verbundenen strukturellen Verschiebungen konn-

ten von den westdeutschen Anbietern also ganz überwiegend auf Kosten der ostdeutschen Industrie bewältigt werden. Ein bestimmter Teil der ostdeutschen Strukturkrise reflektiert daher gesamtdeutsche Strukturveränderungen.

Dies heißt allerdings nicht, daß die Entwicklung in Westdeutschland davon völlig unberührt bleiben wird. Beim Standortwettbewerb zwischen west- und ostdeutschen Konzernbetrieben fällt die Entscheidung nicht immer notwendig ausschließlich zu Lasten des ostdeutschen Zweigwerks. Auch in Westdeutschland mehren sich Fälle, in denen Standorte reduziert oder geschlossen werden, während ostdeutsche Werke modernisiert oder völlig neu eröffnet werden. Der bei den Betroffenen dann oft entstehende Eindruck, hier würden Arbeitsplatzopfer gebracht für die Integration Ostdeutschlands, ist allerdings meistens falsch. In Wirklichkeit würde die westdeutsche Wirtschaft ohne die ostdeutschen Absatzmärkte heute in einer tiefen strukturellen Krise stecken.

Neue Produktionskonzepte

Bei der Standortkonkurrenz zwischen west- und ostdeutschen Betrieben spielt zugunsten ostdeutscher Standorte neben Subventionen, Lohnkosten, Grundstückspreisen usw. auch ein Moment eine Rolle, welches ebenfalls struktureller Natur ist. Wiederum ausgelöst durch japanische Produktionskonzepte läßt sich eine strategische Umorientierung bei der Implementierung der neuen Technologien feststellen. Stand im Mittelpunkt der Debatten in den 80er Jahren das Bild der menschenleeren Fabrik, d. h. das »Ideal« eines computergesteuerten und robotergestützten flexiblen Fertigungssystems, das menschliche Arbeit in den Fabrikhallen weitgehend überflüssig macht, so wird heute zunehmend erkannt, daß der »menschliche Faktor« für die Anwendung der neuen Technologien auch in der Produktion weiterhin einen zentralen Stellenwert hat. Unter dem Schlagwort »lean production« wird insbesondere in der Automobilindustrie ver-

sucht, die Fertigungstiefe zu senken und neue Arbeitseinsatzformen zu erproben. Bei den spektakulären Personalabbaumaßnahmen führender Konzerne geht es neben der Anpassung an konjunkturelle Absatzeinbußen vor allem um die Auslagerung und Verselbständigung von betrieblichen Funktionen, also um ein bestimmtes Rationalisierungskonzept, das im Sinne einer Segmentierung des Arbeitsmarktes Stamm- und Randbelegschaften in primären und sekundären Arbeitsmärkten schafft. Die zyklisch bedingte Absatzschwäche wirkt dabei als Motor bei der Durchsetzung dieser Rationalisierungskonzepte, so daß sich konjunkturelle und strukturelle Veränderungen verflechten. Völlig neue Betriebe und neue Belegschaften eignen sich aber einer im Unternehmerlager verbreiteten Ansicht zufolge am besten für die Erprobung und Durchsetzung neuer innerbetrieblicher Organisationsformen. Dies spricht in Einzelfällen ebenfalls für ostdeutsche Standorte »auf der grünen Wiese«. Darüber hinaus werden verschiedentlich Standortverlagerungen nach Osteuropa und in die westeuropäische Peripherie vorgenommen.

Zusammenfassung

Die aktuell zu beobachtenden Krisenerscheinungen haben also auch in Westdeutschland strukturelle, d. h. überzyklische Komponenten. Zusammenfassend sind dies:

- eine wirtschaftspolitisch beschränkte Handlungsfähigkeit des Staates; dazu gehört aktuell vor allem der hohe Schuldenstand, anzumerken sind aber auch strukturell eingeschränkte Regulierungsmöglichkeiten wie z. B. bei der Geldpolitik;
- die Anpassung an verschlechterte außenwirtschaftliche Verhältnisse, die allerdings überwiegend zu Lasten der ostdeutschen Standorte ausfällt;
- spezielle Branchenkrisen bei Stahl, Bergbau, Maschinenbau und in der EDV-Industrie;
- die Anpassung der Unternehmensstrukturen im Maschinenbau;

– neue Rationalisierungs- und Produktionskonzepte in den Unternehmen.

Trotz dieser Faktoren ist derzeit aber wohl nicht mit einer scharfen Strukturkrise in Westdeutschland zu rechnen, die über strukturelle Bereinigungsprozesse in zentralen Branchen die zyklische Krise zu verschärfen und zu verlängern droht. Die geschilderten Verschiebungen vollziehen sich zumeist im Rahmen von Unternehmen, die – teilweise im Gegensatz zu denen anderer OECD-Länder – über erhebliche finanzielle Reserven verfügen. So haben sich sowohl die gesamtwirtschaftlichen Gewinnquoten als auch die Kapitalrenditen in den 80er Jahren deutlich verbessert. Die Selbstfinanzierungsquote des privaten Unternehmenssektors ist hoch, dank dem Einigungsboom konnten erhebliche Reserven gebildet werden. Die Finanzierungs- und Gewinnsituation der deutschen Unternehmen ist heute trotz des Konjunktüreinbruchs vergleichsweise günstig, was nichts daran ändert, daß über Betriebsstillegungen und Personalabbau betriebliche Rentabilitätsstrategien intensiv verfolgt werden.

Dies spricht dafür, daß die anstehenden strukturellen Anpassungsprozesse in Westdeutschland ohne schwere Einschnitte im Investitionsprozeß verkraftet werden können; auch wenn entsprechend dem Zyklusmuster die absatzorientierten Erweiterungsinvestitionen stocken bzw. zurückgestrichen werden, bleibt die Implementierung der neuen Technologien bzw. Organisationskonzepte ein starkes und in der Mehrheit der Fälle auch finanzierbares Investitionsmotiv. Ein scharfer Investitionseinbruch wird daher bislang nicht erwartet.

Andererseits spricht die zunehmende Kapazitätswirksamkeit der Investitionen (steigende Sachkapitalproduktivität) und die mit der Verlängerung der Maschinenlaufzeiten verbundene höhere Effektivität der Anlagen dafür, daß ein investitionsgetragener Aufschwung in den nächsten Jahren eher schwach bleiben wird. Der Bedarf an Erweiterungsinvestitionen, die die Dynamik des Aufschwungs bestimmen, dürfte in den 90er Jahren in Westdeutschland gering bleiben.

2.4 In Gefährdungsbereichen der konjunkturellen Entwicklung gegensteuern

Die aktuellen Krisenerscheinungen lassen auch mittelfristig auf Risikofelder der weiteren konjunkturellen Entwicklung schließen. Bezugnehmend auf die vorgenannten strukturellen Komponenten der aktuellen Rezession sind folgende Gefährdungsbereiche von Bedeutung:

- Die wachsende Staatsschuld in Verbindung mit den weiter zunehmenden Aufwendungen für soziale Transfers läßt zunehmend weniger Spielraum für ein antizyklisches Eingreifen des Staates in den Konjunkturverlauf durch kreditfinanzierte staatliche Investitionstätigkeit. Den wachsenden Anforderungen an den Ausbau der öffentlichen Infrastrukturen (Kommunikation, Umweltschutz, Städtebau, soziale Einrichtungen) kann immer weniger Rechnung getragen werden.

Staatliche Schuldenlasten sind solange kein Problem, wie im Gegenzug für die Kreditaufnahme auf den internationalen Finanzmärkten diese Mittel zur Schaffung von Produktionskapazitäten (im weitesten Sinne) genutzt werden, die sich dann über neugeschaffene Einkommen und entsprechende Steuereffekte refinanzieren. Dieser Prozeß wird durch die wachsende Kreditaufnahme zur Finanzierung von (notwendigen) sozialen Transferleistungen zunehmend unmöglich gemacht. Daher ist weiterhin die Forderung nach vorwiegend investiver, beschäftigungsschaffender Verwendung staatlicher Mittel zu stellen. Eine staatliche Industrie-, Sanierungs- und Beschäftigungspolitik ist nicht nur in Ostdeutschland notwendiger denn je. Erforderlich sind neue Finanzierungsformen, die verteilungspolitisch kompatibel sein müssen.

Darüber hinaus ist zu befürchten, daß die zunehmende Auszehrung des Staatshaushaltes durch soziale Transfers mittelfristig einen negativen Doppeleffekt zur Folge hat: Zum einen wird der Spielraum für Beschäftigungsverhältnisse bei staatlichen Institutionen kleiner, was über sinkende Lohn- und Ge-

haltsleistungen an die beim Staat Beschäftigten die Konsumgüternachfrage weiter schwächt. Zum anderen sind die zunehmend prekärere Finanzlage der öffentlichen Haushalte und die notwendig weiter steigenden sozialen Transferleistungen Vorwand für Einschnitte im sozialen Bereich, die die Dimension des Sozialabbaus der 80er Jahre bei weitem zu übertreffen drohen.

- Die einseitige Prioritätensetzung der deutschen Bundesbank zugunsten der Geldwertstabilität hat die bekannten negativen Effekte auf das weitere Anwachsen der Staatsschuld und auf das Investitionsklima für die Unternehmen. Oben wurde ausgeführt, daß die wirtschaftliche Entwicklung in anderen OECD-Ländern nahelegt, daß niedrige Leitzinsen keine hinreichende Bedingung für den Wiederaufschwung sind. In Verbindung mit anderen Maßnahmen sind sie jedoch als notwendige Bedingung zur Überwindung der aktuellen rezessiven Tendenzen der bundesdeutschen Wirtschaft zu betrachten. Die Zins- und Geldpolitik der Bundesbank bestimmt wesentlich mit über die Rahmenbedingungen der übrigen wirtschaftspolitischen Handlungsträger. Die Bundesbank ist derzeit kein wie auch immer demokratisch legitimes Organ. Das ist in anderen OECD-Ländern anders: Oft stehen die dortigen Zentralbanken unter parlamentarischer Kontrolle. Auch in der Bundesrepublik gab es in den 70er Jahren eine Diskussion um eine Modifizierung des Bundesbankgesetzes mit eben dieser Zielrichtung. Diese Diskussion gilt es gerade heute wieder zu führen: Es kann nicht angehen, daß ein demokratisch nicht legitimes Organ wie die Bundesbank in ihrer derzeitigen Verfassung ein konstruktives antizyklisches Engagement des Staates und die Bewältigung des Strukturumbruchs in den neuen Bundesländern derart erschwert, wie dies heute der Fall ist.

- Bei der Betrachtung der Faktoren, die dazu geführt haben, daß der Investitionsprozeß nunmehr auch in den alten Bundesländern ins Stocken geraten ist, fällt auf, daß die unternehmerischen Ersparnisse deutlich zugenommen haben. Das spiegelt sich sowohl in den außerordentlich hohen liquiden Mitteln der

Unternehmen als auch im Aufbau von erheblichen stillen Reserven in Unternehmen, die stark von der wiedervereinigungsbedingten Sonderkonjunktur profitiert haben, vor allem aber in dem zunehmenden Trend zu Finanzanlageinvestitionen und zur Wertpapierspekulation wider. Hier wurden in den letzten Jahren Milliardensummen zu spekulativen Zwecken statt zur Investition in Realkapital (und damit mittelbar zur Schaffung von Beschäftigung) bewegt. Grund dafür war das Renditegefälle, das wegen des hohen Realzinsniveaus für risikoarme Finanzanlagen sprach. Dieser Trend könnte sich schnell zu einem Teufelskreis entwickeln: Spekulation statt Investition schafft keine Beschäftigung. Darauf folgen bei weiter voranschreitender Rationalisierung (gerade auch unter Berücksichtigung des Trends zur »schlanken Produktion«) Einkommensrückgänge der Bevölkerung, die eine ausbleibende Konsumgüternachfrage nach sich ziehen. Damit sind noch weniger Investitionsanreize gegeben.

Dieser gefährlichen Tendenz gilt es jetzt entgegenzutreten: Wenn die Unternehmen trotz voller Kassen nicht investieren, dann gilt es durch gesetzliche Maßnahmen ein positiveres Investitionsklima zu schaffen. Dazu sind Mittel, die nicht investiert werden, scharf zu besteuern. Diese zusätzlichen Steuern gehen in einen Investitionsfonds, der staatlicherseits zur Gestaltung des Strukturwandels in den neuen Bundesländern sowie in den Krisenbranchen und -regionen in Westdeutschland verwendet wird. Bei weiter hohem Realzinsniveau im Ausland sind als Bedingung für den Erfolg dieser Gesetzgebung geeignete Maßnahmen zur Eindämmung von Tendenzen der Kapitalflucht zu treffen. Eine derartige Gesetzgebung liegt im Grunde auch im Interesse der Unternehmen, weil dadurch statt einer spekulativen Überhitzung der internationalen Finanz- und Wertpapiermärkte langfristig wirksame Nachfrage und damit auch entsprechende Verdienstmöglichkeiten geschaffen werden.

– Die mittel- und langfristigen Folgen der z. T. euphorisch übertriebenen Diskussion um »schlanke« Produktionskonzepte sind noch undeutlich. Vieles spricht dafür, daß es im Zusam-

menhang mit derartigen Konzepten zu grundlegenden Umgestaltungen vor allem der Beschäftigungslandschaft in der Bundesrepublik kommen wird. Diese Veränderungen können unter Umständen zu weiteren konjunkturellen Gefährdungen führen. Ein Blick nach Japan zeigt, daß dort die Belegschaften auf relativ kleine Kerne zusammengeschmolzen sind, denen von einem Heer von Beschäftigten in prekären Arbeitsverhältnissen und von Scheinselbständigen zugearbeitet wird. Für diese Gruppen gewerkschaftliche Interessenvertretung zu organisieren, scheint außerordentlich schwierig. Konsequenterweise sind die Abstufungen in Entlohnung, Arbeitszeit und sozialer Sicherung zwischen Kern- und Randbelegschaften in der japanischen Wirtschaft enorm. Eine derartige Entwicklung auf die Bundesrepublik projiziert, bedeutet mit Sicherheit eine abnehmende Gestaltungskraft der Gewerkschaften. Für die konjunkturelle Stabilität der Bundesrepublik Deutschland ist dies mit ernststen Gefährdungen verbunden, haben doch die Gewerkschaften gerade mit ihrer Lohn- und Arbeitszeitpolitik zur Sicherung einer der Produktion entsprechenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit entscheidend beigetragen. In erster Linie die Gewerkschaften selbst sind gefordert, mit ihrer Gestaltungskraft zum einen die weitere Segmentierung und Aufsplitterung der Belegschaften zu bremsen. Zum anderen müssen für die bereits heute große Zahl von Beschäftigten in atypischen Beschäftigungsverhältnissen wirksame Organisations- und Politikkonzepte entwickelt werden.

– Am 1. 1. 1993 ist der gemeinsame europäische Binnenmarkt in Kraft getreten. Obwohl noch lange nicht alle Blütenträume einer integrierten westeuropäischen Ökonomie gereift sind, ist die Verflechtung der ökonomischen Grundprozesse doch erheblich enger geworden. Dies hat entgegen den Behauptungen der Promotoren des Binnenmarktes bislang nicht zu einer besseren Abstimmung auf der wirtschaftspolitischen Ebene geführt. Man hat derzeit vielmehr den Eindruck, daß die offeneren Grenzen die jeweiligen Wirtschaftspolitiken stärker auf die Verfolgung nationaler Interessen verpflichten: Je weniger

Instrumente außenwirtschaftlicher Natur zur Verfügung stehen, desto direkter ist das nationale Kapital der europäischen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt, desto größer sind die Anforderungen an die national handhabbaren Instrumentarien zur Verteidigung nationaler Wirtschaftsinteressen. Der angenommene Automatismus »wirtschaftliche Integration = Gleichrichtung der Wirtschaftspolitik« verkehrt sich in sein Gegenteil.

Angeichts der engen ökonomischen Integration in Westeuropa verlieren die nationalen Wirtschaftspolitiken weiter an Wirkungskraft und müßten durch europäische Formen der Konjunktur- und Strukturpolitik ersetzt werden. Notwendig wäre in diesem Zusammenhang u. a. die bessere Ausstattung der europäischen Fonds.

2.5 Die aktuelle Stahlkrise – von der konjunkturellen Flaute zu strukturellen Überkapazitäten?

Seit Mitte 1992 hat sich die Produktions- und Beschäftigungssituation in der Eisen- und Stahlindustrie von Monat zu Monat dramatisch verschlechtert. Die westdeutschen Stahlwerke meldeten im Januar 1993 mit 2,54 Mill. t Rohstahl die niedrigste Januarproduktion der vergangenen zehn Jahre. Viele Stahlbetriebe befanden sich in Kurzarbeit. Die Rohstahlerzeugung sank 1992 in der EG um knapp 4 vH auf 132,2 Millionen Tonnen. In der Bundesrepublik Deutschland ging sie sogar überproportional um 5,7 vH auf 39,8 Mio. t zurück. Bevor die Stahlkrise manifest in die öffentliche Diskussion trat, war die Beschäftigung bereits deutlich gesunken. In Westeuropa beschäftigten die Stahlunternehmen im Juni 1992 nur noch 370.000 Arbeitskräfte, 27.000 weniger als ein Jahr zuvor. In der Bundesrepublik Deutschland arbeiteten 1992 noch 143.876 Menschen in der Stahlindustrie, 22.000 weniger als ein Jahr zuvor. Dies war freilich nur der Auftakt eines viel weitergehenden Personalabbaus, der nunmehr mit Forderungen nach einem irreversiblen Abbau von Produktionskapazitäten, ja nach der Schließung kompletter Standorte einhergeht.

– Im Oktober wurden die massiven Schwierigkeiten der *Klöckner Werke AG* bekannt, die im Dezember 1992 in den Antrag auf ein Vergleichsverfahren mündeten.

– *Thyssen Stahl* plant den Abbau von 8.000 Arbeitsplätzen.

– *Krupp-Hoesch* legte im März 1993 einen Hochofen in der Dortmunder Westfalenhütte vorläufig still. Bei andauernder Stahlkrise droht die endgültige Schließung eines Roheisen- und Rohstahlstandorts, entweder in Dortmund oder in Duisburg-Rheinhausen. Falls die Flüssigphase in Dortmund stillgelegt wird, ist es wahrscheinlich, daß auch die Warmbreitbandstraße folgen wird. Zugleich gab Krupp im Februar 1993 Pläne bekannt, die Profilstahl-Standorte in *Siegen und Hagen* mit mehr als 4.000 Beschäftigten zu schließen.

– In *Ostdeutschland* waren bis Ende 1992 von früher 17 Standorten sieben privatisiert und drei stillgelegt worden. Acht weitere standen unter Treuhandverwaltung, darunter das *Eko-stahlwerk* in Eisenhüttenstadt. Von den 77.800 Arbeitsplätzen der Stahlindustrie im Jahr 1989 waren bis Ende 1992 bereits 50.000 verschwunden.

Nach Ansicht des Präsidenten der Wirtschaftsvereinigung Stahl Vondran müssen insgesamt noch 25.000 bis 30.000 westdeutsche und 10.000 ostdeutsche Stahl-Arbeitsplätze abgebaut werden, um der Stahlindustrie die *notwendige Kapazitätsauslastung von 85 vH* zu sichern.

2.5.1 Ursachen der Stahlkrise im Überblick

Eine genauere Betrachtung der derzeitigen Entwicklungsprobleme des Stahlverbrauchs zeigt allerdings, daß es zu einer tiefgreifenden, länger anhaltenden Strukturkrise nicht notwendig kommen muß. Den Rückgang der Stahlnachfrage hat maßgeblich die konjunkturelle Wachstumsschwäche der westlichen Industriestaaten bewirkt. Die bis Anfang 1993 zu verzeichnenden Produktionsverluste bewegen sich noch im Rahmen eines zyklischen Abschwungs, der traditionell in der Stahlindustrie stärker ausgeprägt ist als in anderen Branchen. Im Unterschied zu den zyklischen Tiefpunkten 1982 und 1986 ist der Rückgang der Stahlnachfrage in Westdeutschland bislang sogar noch geringer ausgefallen. Als Sonderfaktor kommt allerdings der verstärkte Importdruck der Stahlunternehmen aus Osteuropa hinzu, die den binnenländischen Nachfrageausfall infolge des Zusammenbruchs der industriellen Produktion zu kompensieren versuchen.

Die Stahlindustrie ist schon in den 70er und 80er Jahren in Westdeutschland langsamer gewachsen als der Durchschnitt des verarbeitenden Gewerbes. Bedingt durch technologische Fortschritte und Substitutionsprozesse sank der spezifische Stahlverbrauch in der Vergangenheit ziemlich stetig um 1 bis 1,5 vH

pro Jahr (vgl. RWI-Konjunkturbrief 1/1993). Die Frage, ob längerfristig der Stahlverbrauch gegenüber dem wirtschaftlichen Wachstum noch stärker abnimmt und daher Produktionskapazitäten abgebaut werden müssen, ist in der aktuellen Lage schwer zu beantworten; denn neben den anhaltenden technologischen Fortschritten, die auch in Zukunft zu einer relativen Verringerung des Stahleinsatzes führen werden, gibt es gewisse Anzeichen dafür, daß die seit Jahren spürbare Verdrängung von Stahlprodukten durch Beton, Kunststoffe und Aluminium sich nicht notwendigerweise fortsetzen muß. Denn Stahl ist ein Werkstoff, der – etwa verglichen mit Kunststoff – voll recyclebar ist.

Zur Beschreibung der zyklischen Entwicklung gehört auch die Tatsache, daß dem vorrangig konjunkturell- und importbedingten Erlösverfall der westdeutschen Stahlindustrie eine außergewöhnlich günstige Entwicklung der Gewinne in der Stahlhochkonjunktur 1988 bis 1990 vorangegangen war. Der Verfall der Erlöse setzte mit dem konjunkturellen Rückgang der Produktion sowie dem wachsenden Importdruck für nahezu alle Stahlprodukte ein. Mittlerweile schreiben fast alle Stahlwerke in Westdeutschland rote Zahlen, und das Instrument der Kurzarbeit wird massiv eingesetzt. Nachdem durch enger werdende Märkte zuerst die Preise im unteren Qualitätsbereich (Walzdraht, Stab-, Beton-, Formstahl sowie beim Grobblech und Warmband) sanken, sind mittlerweile alle Produktgruppen der westdeutschen Stahlwirtschaft vom Preisrückgang betroffen.

Gegenüber der Entwicklung der Rohstahlerzeugung im Durchschnitt der EG-Mitgliedsländer sowie noch stärker weltweit zeigt sich, daß der dem Preisverfall folgende Produktionsrückgang in Westdeutschland erst später einsetzte. Weltweit vollzog sich der Abschwung der Rohstahlproduktion nach einer nach oben gerichteten Entwicklung in den Jahren 1987 bis 1989 bereits 1990 und 1991 mit einem Rückgang von 2,1 bzw. 4,4 vH. In den anderen Mitgliedsländern der EG sank ebenfalls die Rohstahlerzeugung bereits 1990 um 2,4 vH und 1991 nochmals um 2,4 vH. Die westdeutsche Stahlindustrie profitierte

hingegen zunächst von der durch die deutsche Vereinigung ausgelösten Sonderentwicklung. Nachdem es 1990 zu einem stärkeren Rückgang der Erzeugung um 6,5 vH gekommen war, stieg 1991 entgegen dem weltweiten Trend die Stahlerzeugung um 1 vH. Mit dem Auslaufen des Einigungsbooms schlug die allgemeine Verschlechterung der Konjunkturlage wieder voll auf die Stahlerzeugung durch, der Produktionsrückgang betrug 5,2 vH.

Einfluß der einzelnen Faktoren auf die Stahlkrise

Zur Rangfolge der einleitend genannten Faktoren, die den Rückgang der Stahlnachfrage in der Welt, in der EG und nach dem Auslaufen der Einigungskonjunktur schließlich auch in Westdeutschland erklären, ist – gemessen an der Rohstahlerzeugung (auf Basis der Erz- und Schrottmetallurgie) – im einzelnen festzuhalten:

Konjunkturbedingter Rückgang der Stahlnachfrage dominiert

Die Stahlindustrie ist ein ausgeprägt zyklischer Industriezweig. Obwohl der Anteil der Stahlproduktion an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung im längerfristigen Trend abgenommen hat, dominiert die konjunkturelle Abhängigkeit dieser Branche weiterhin. Empirische Untersuchungen zeigen, daß der Stahlverbrauch bei gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten von 2,5 vH stagniert, bei Wachstumsraten von 3,5 vH aber schon genauso stark wie das Bruttoinlandsprodukt wächst. Bei gesamtwirtschaftlichen Wachstumsraten von 1,5 vH fällt er aber bereits um 3,7 vH zurück (vgl. RWI 1992).

Die Konjunktur der Anlageinvestitionen, aber auch des privaten Verbrauchs, vor allem im Bereich langlebiger Konsumgüter, schlägt auf die Stahlnachfrage durch. Die konjunkturelle Flaute der westlichen Industrieländer hat einen massiven Rück-

gang der Stahlnachfrage bewirkt. Für Westdeutschland sind es die Exportverluste vor allem im Bereich des Maschinenanlagenbaus und der Automobilproduktion sowie die daraufhin folgende Abschwächung der inländischen Investitionskonjunktur. Die weltweite konjunkturelle Flaute wurde allerdings für die westdeutsche Stahlindustrie erst nach dem Auslaufen des Einigungsbooms, der die rückläufigen Exporte überdeckte, gesamtwirtschaftlich spürbar.

Der Einbruch der westdeutschen Stahlbranche bewegt sich zwar durchaus innerhalb des zyklischen Abschwungmusters. Gegenüber früheren Abschwungphasen fiel er bisher jedoch noch geringer aus. So verweilte die westdeutsche Auslastungsrate der Produktionskapazität gegenüber dem letzten Spitzenwert von 87,7 vH in 1988 mit noch 82,1 vH im Sommer 1992 auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Wenn auch zwischenzeitlich der Auslastungsgrad weiter zurückgegangen ist, so ist doch darauf hinzuweisen, daß in der letzten Stahlkrise die Produktionskapazitäten viel größer waren und daher der Auslastungsgrad durch den Rückgang der Nachfrage deutlich niedriger ausfallen mußte. Auch der Stahlverbrauch der westlichen Industrieländer liegt gegenwärtig mit rund 340 Mio. t noch über dem Tiefststand von 1986 (320 Mio. t) und 1982 (300 Mio. t).

Die derzeit noch konjunkturell bedingte und gegenüber früheren Phasen schwächere Flaute der Stahlnachfrage rechtfertigt keinen irreversiblen Abbau von Produktionskapazitäten. Denn mit einer Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumsentwicklung wird sich wieder eine Ausweitung der Stahlnachfrage einstellen. Sollte die Wachstumsinitiative in Japan mit einem Volumen von 100 Mrd. DM greifen, ist auch in Westdeutschland mit einer Entspannung zu rechnen, denn der japanischen Stahlindustrie würden zusätzliche Produktionsfelder eröffnet, ihr Exportdruck in Richtung Westeuropa würde abgeschwächt. Nicht nur zur Stärkung der Stahlnachfrage ist es wichtig, daß die führenden westlichen Industrieländer sowie die EG eine koordinierte Politik der Stärkung eines ökologisch verträglichen Wirtschaftswachstums verwirklichen.

Daher fordern wir die Bundesregierung und den EG-Ministerrat auf, zur Überwindung des konjunkturellen Abschwungs und zur Verhinderung einer tieferen Krise ein umfangreiches öffentliches, ökologisch ausgerichtetes Investitions- und Beschäftigungsprogramm EG-weit koordiniert durchzuführen. Sobald dieses Programm greift, werden auch Nachfrage nach und Produktion von Stahl wieder zunehmen und wird der Auslastungsgrad der Kapazitäten steigen.

Krisenverstärkender Importdruck aus Osteuropa

Die sinkenden Absatzchancen der westdeutschen Stahlindustrie infolge dieses konjunkturellen Kernprozesses werden derzeit durch den Sonderfaktor der ökonomisch katastrophalen Entwicklung im Gebiet der ehemaligen Sowjetunion sowie in den anderen Staaten Osteuropas verstärkt. Davon gehen sowohl nachfrageseitige als auch angebotsseitige Wirkungen auf die westdeutsche Stahlproduktion aus: Zum einen haben infolge des dramatischen Zusammenbruchs der Produktion in diesen Ländern die bisherigen westdeutschen Anbieter enorme Absatzeinbußen – gerade auch im Rahmen der früheren Kompensationsgeschäfte – hinnehmen müssen. Zum anderen versuchen die Stahlunternehmen dieser Länder ihre binnenwirtschaftlichen Verluste infolge des Zusammenbruchs der Industrie durch Exporte zu kompensieren. Damit werden zusätzliche Angebotskapazitäten, vor allem in Westdeutschland und Italien, spürbar. In den ersten neun Monaten des Jahres 1992 übertrafen die osteuropäischen Lieferungen nach Westdeutschland das Vorjahresniveau um mehr als 50 vH. Nach Schätzungen der Wirtschaftsvereinigung Stahl beträgt der Marktanteil der Produkte aus der GUS und Osteuropa in Deutschland derzeit fünf bis sieben Prozent. Der Zuwachs der osteuropäischen Einfuhren entspricht einer Jahresmenge von ca. 0,5 Millionen Tonnen Rohstahl. Dies entspricht ungefähr 1,5 vH der westdeutschen Rohstahlerzeugung.

Im Kampf um Marktanteile konnten die osteuropäischen Exporteure das Instrument der Preisunterbietung einsetzen, da ihre Kosten weit unter denen Westdeutschlands oder anderer westeuropäischer Länder liegen. Insbesondere die Hauptexporteure in die Bundesrepublik, Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei, profitieren von immensen Lohnkostenvorteilen, die Löhne betragen derzeit nur 10 bis 20 vH des westdeutschen Niveaus, und von permanenten Währungsabwertungen sowie von noch günstigen Zuliefererbeziehungen in die frühere Sowjetunion.

Die rückläufigen Erzeugerpreise für Einfuhrprodukte im Bereich Eisen und Stahl, die gegenüber dem Preisindex von 91,9 in 1990 (1985 = 100) auf 82,4 im Juni 1992 gefallen waren, haben einen zeitlich verzögerten Rückgang der Erzeugerpreise beim inländischen Absatz in Westdeutschland bewirkt. Die Ausfuhrpreise der westdeutschen Stahlindustrie sind Anfang 1992 um 16 vH unter den – allerdings im Laufe des Aufschwungs extrem gestiegenen – Höchststand von 1989 gesunken. Im Vergleich zur Rekordhöhe der Stahlpreise in der EG im Jahre 1989 ist bis zum Herbst 1992 ein Rückgang um 20 vH (im Durchschnitt) zu verzeichnen. Bei einigen Profilstählen sind zwischen 1989 und Ende 1991 die Preise sogar um 30 vH gefallen. Der Preisverfall ist allerdings nicht nur durch den Importdruck aus Osteuropa verursacht worden, sondern auch konjunkturell bedingt. Auch in früheren Jahren des Abschwungs war der Rückgang der Preise üblich. Die Ausweitung der Importe aus Osteuropa, die zum Absatzverlust der westdeutschen Stahlindustrie auf dem Binnenmarkt führt, ging mit einer Verschlechterung der Absatzchancen in westlichen Industrieländern, insbesondere in den USA, einher. Die Importquote Westdeutschlands ist bei Rohstahl von 37,4 vH (1991) auf 39,1 vH (1992) gestiegen. Zum ersten Mal überhaupt lag damit die Einfuhrquote Westdeutschlands höher als die Ausfuhrquote.

Die nach Westdeutschland und auch in andere EG-Länder fließenden Exporte aus Osteuropa rechtfertigen jedoch ebenfalls keinen Abbau von Standorten. Industriepolitisch ist vor al-

Tabelle 10: Rohstahlbilanz 1985 bis 1993

Westdeutschland Stand: Januar 1993	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992s	1993s
	in Mill. t Stranggießgewicht								
Stahlverbrauch	33,6	33,9	33,0	34,3	35,7	37,0	37,4	36,0	33,7
Lagerveränderungen bei Stahlverarbeitern (+)	0,1	-0,3	-1,2	1,5	0,4	-0,8	-0,5	0,1	-0,4
Marktversorgung (=)	33,7	33,6	31,8	35,8	36,1	36,2	36,9	36,2	33,3
Lagerveränderungen beim Stahlhandel (+)	0,1	-0,1	-0,1	0,2	0	0	0,1	0	-0,1
Einfuhren (-)	10,5	11,0	10,6	11,7	12,5	13,4	13,8	14,2	13,1
Innerdeutsche Bezüge (-)	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	0,7	1,0	0,9
Ausfuhren (+)	15,4	13,7	14,6	15,4	16,1	14,8	14,3	14,0	13,1
Innerdeutsche Lieferungen (+)	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,6	1,5	1,6
Lagerveränderungen bei Stahlwerken (+)	0,2	-0,3	-0,3	0,5	0,6	0,3	-0,3	-0,4	0,2
Rohblockbedarf (=)	38,9	35,9	35,3	40,0	40,1	37,6	38,1	36,2	34,1
Aufschlag für Kokillenguß (+)	1,2	0,8	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,3	0,3
Rohblockerzeugung (=)	40,1	36,7	35,9	40,6	40,7	38,0	38,5	36,5	34,4
Flüssigstahl für Stahlguß (+)	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Rohstahlerzeugung (=)	40,5	37,1	36,2	41,0	41,1	38,4	38,8	36,8	34,7
Einfuhrquote in vH ¹⁾	31,0	32,9	33,5	32,6	34,8	37,3	37,4	39,1	39,4
Ausfuhrquote in vH ²⁾	39,8	38,0	40,9	38,9	40,7	39,5	37,4	38,3	38,7
Stranggießanteil in vH ³⁾	80,3	85,5	88,9	89,3	90,6	92,2	93,0	93,8	94,5

Ostdeutschland Stand: Januar 1993	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992s	1993s
	in Mill. t Stranggießgewicht								
Marktversorgung	8,1	8,1	8,0	8,0	8,2	4,1	3,3	3,1	3,5
Einfuhren (-)	4,9	4,8	5,1	4,9	4,6	2,5	0,9	1,2	1,3
Innerdeutsche Bezüge (-)	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,6	1,5	1,6
Ausfuhren (+)	3,7	3,8	4,4	4,0	2,5	2,4	1,6	1,4	1,3
Innerdeutsche Lieferungen (+)	0,7	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	0,7	1,0	0,9
Rohblockbedarf (=)	6,9	7,1	7,4	7,3	6,3	4,2	3,1	2,8	2,8
Aufschlag für Kokillenguß (+)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,8	0,9	0,2	0,1	0,1
Rohblockerzeugung (=)	7,3	7,5	7,8	7,7	7,1	5,1	3,3	2,9	2,9
Flüssigstahl für Stahlguß (+)	0,5	0,5	0,4	0,4	0,7	0,5	0,1	0,1	0,1
Rohstahlerzeugung (=)	7,8	8,0	8,2	8,1	7,8	5,6	3,4	3,0	3,0
Einfuhrquote in vH ¹⁾	60,5	59,3	63,8	61,3	56,1	61,0	27,3	38,7	37,1
Ausfuhrquote in vH ²⁾	53,3	53,5	59,7	55,1	39,7	57,1	51,6	50,0	46,4
Stranggießanteil in vH ³⁾	33,7	36,7	37,6	39,6	41,0	41,1	61,8	72,7	77,0

Eigene Berechnungen, Abweichungen in den Summen durch Auf- und Abrunden bedingt.

1) Anteil der Einfuhren an der Marktversorgung

2) Anteil der Ausfuhren am Gesamtumsatz

3) Anteil der im Strang vergossenen Rohblöcke an der Rohblockerzeugung

s = Geschätzt

Quelle: RWI-Konjunkturbrief Januar 1993

lem die EG verpflichtet, zum Aufbau der Wirtschaften Osteuropas und damit zur Schaffung von Absatzfeldern in den ehemaligen Staaten des RGW beizutragen. Damit ließe sich der Importdruck auf die EG-Länder reduzieren. Allerdings, bis die Besserung der wirtschaftlichen Entwicklung in Osteuropa greift, sollten auch nicht übergangsweise die Anfang 1992 aufgehobenen Handelsrestriktionen der EG gegenüber osteuropäischen Stahlunternehmen wieder eingeführt werden.

Die Lage in Ostdeutschland

Mit dem weitgehenden industriellen Zusammenbruch haben sich auch die Export- und Importbeziehungen in Ostdeutschland grundlegend verändert: Die Stahleinfuhren gingen von nahezu 5 Mio. t (vor allem aus Osteuropa) auf 2,5 Mio. t 1990 und 0,9 Mio. t 1991 zurück; 1992 kam es zu einem geringen Anstieg auf 1,2 Mio. t. Die Ausfuhr sank auf 1,5 Mio. t (1992). Der Einbruch bei den Importen war also deutlich stärker als bei den Exporten. Während Westdeutschland 1992 erstmals einen Importüberschuß erzielte, war es in Ostdeutschland umgekehrt. 1991 und 1992 wurde erstmals mehr Stahl exportiert als importiert, allerdings auf einem dramatisch geschrumpften Niveau.

Als Folge der Politik der Treuhandanstalt sind sieben Stahlstandorte privatisiert und drei stillgelegt worden. Über insgesamt acht kleinere und größere Unternehmen wird noch verhandelt. Die bereits vertraglich fixierte Übernahme der EKO AG in Eisenhüttenstadt durch die Krupp AG, die zwischen dem modernen Oxygenstahlwerk und dem Kaltwalzwerk die bisher fehlende Warmbreitbandanlage bauen wollte, ist geplätzt. Die Beantwortung der Frage, in welchem Ausmaß durch die Restrukturierung wenigstens einiger Stahlstandorte längerfristig neue Produktionskapazitäten in Ostdeutschland gesichert werden können, ist nur unter großen Vorbehalten möglich. Auf Anfrage der EG aus Anlaß der Übernahme des Grobblechwalzwerks Ilseburg durch die Preussag Stahl teilte die

Bundesregierung mit – auf der Basis ungeprüfter Angaben der Unternehmen, die mit Vorsicht zu interpretieren sind –, bis 1994 stünden folgende Kapazitäten bereit: Rohstahl 5,3 Mio. t; Warmwalzprodukte 3,8 Mio. t; Kaltwalzprodukte 1,7 Mio. t (vgl. Angaben der Treuhandanstalt; Stand 28. 7. 1992). Die industriepolitische Entscheidung, in Ostdeutschland langfristig die Stahlindustrie als Kernsektor zu sichern, ist richtig. Das darf jedoch nicht dazu führen, daß Stahlstandorte in Westdeutschland geschlossen werden. Dies ist volkswirtschaftlich auch nicht nötig, denn infolge einer weltweiten Stärkung der Konjunktur könnten sich die Marktchancen insgesamt verbessern. Wenn es gelingt, die industriellen Kerne Ostdeutschlands zu erhalten und die Industrie zu modernisieren, kann dies den ostdeutschen Stahlwerken bessere Absatzperspektiven eröffnen. Auch haben die ostdeutschen Stahlwerke die Chance, mit dem Aufbau der Industrie in Osteuropa frühere Marktsegmente zurückzugewinnen.

Wachsender Protektionismus

Weitere Angebotskapazitäten sind in den letzten Jahren vor allem in der VR China, in Südkorea und Indien sowie in anderen Schwellenländern zum Weltmarkt hinzugekommen. Schließlich nimmt unter dem Druck wachsender Angebotskapazitäten angesichts der Verlangsamung der Nachfrage nach Stahlprodukten auch der Protektionismus in der Welt zu. Beispielsweise haben die US-Stahlerzeuger Ende Juni 1992 ein Bündel von Antidumping- und Subventionsklagen gegen führende Stahlerzeugerländer, auch gegenüber der Bundesrepublik, eingereicht. Nach einer Entscheidung der US-Regierung im November 1992 sind Strafzölle von bis zu 58,8 vH (etwa 17 vH bei Lieferungen der DHS-Dillinger Hütte Saarstahl AG) auf Exporte in die USA in wichtigen Produktgruppen (Warmbreitband, Kaltfeinblech, Grobblech, oberflächenveredeltes Material) beschlossen worden. Von diesen Klagen werden 7 Mio. t, davon 2,5 Mio. t aus

der EG, tangiert. Allerdings sind die Gesamtwirkungen auf Westdeutschland vergleichsweise geringfügig. 1990 hat die EG knapp 6 Mio. t Walzstahl (22 vH der gesamten Drittlandsimporte) in die USA geliefert. Ein Handelskrieg um Stahlprodukte muß durch internationale Abkommen vermieden werden.

2.5.2 Rationalisierungstrend, Subventionsspirale und längerfristige Tendenzen

Zur Abschätzung der derzeitigen Stahlkrise ist die Beantwortung der Frage wichtig, wie sich in der EG die Produktionskapazitäten in den letzten Jahren entwickelt haben. Schließlich ist daran zu erinnern, daß von 1980 bis 1985 ein massiver Abbau von Kapazitäten und Arbeitsplätzen in der EG vollzogen worden ist. Dazu wurde durch den Verband der EG-Stahlunternehmen Eurofer ein Strukturkrisenkartell in Kraft gesetzt. Nach Art. 58 des Montanunionvertrags setzte die EGKS flankierend Produktionsquoten fest und kontrollierte deren Einhaltung. Die Folge war ein Abbau der Arbeitsplätze um ein Viertel von 290.000 auf 220.000 seit Ende der 70er Jahre bis 1984. Im selben Zeitraum erfolgte ein Kapazitätsabbau um 25 Mio. t. Da jedoch im Rahmen dieses Kapazitätsabbaus selbst und in den Folgejahren nachhaltige Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung durchgesetzt wurden, erhöhte sich die Effektivität des Produktionspotentials der Stahlindustrie. Dieser Rationalisierungstrend wird durch die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten belegt. Von 1987 bis 1991 vollzog sich in der westdeutschen Stahlindustrie ein in der Öffentlichkeit kaum bemerkter, kontinuierlicher Abbau des Personals um 20.204 (10,8 vH), der sich 1992 erheblich verstärkte. Die Beschäftigung sank gegenüber dem Vorjahr um 22.000. Die Marktbedingungen werden allerdings – trotz der Appelle zum gleichgerichteten, abgestimmten Verhalten – durch eine zum Teil schwer kontrollierbare und völlig unterschiedliche Subventionspraxis beeinflusst. Einem inoffiziellen Bericht der EG-Kommission zufolge erhielten die italienischen Stahlun-

ternehmen zwischen 1980 und 1990 über 30 Mrd. DM Subventionen, die französischen Stahlunternehmen mehr als 18 Mrd. DM und die britischen Unternehmen nahezu 11 Mrd. DM. Hingegen erhielten die deutschen Stahlkonzerne zwischen 1980 und 1990 lediglich 7,6 Mrd. DM Subventionen. Unter dem Regime des vor allem konjunkturell ausgelösten Nachfragerückgangs droht die Gefahr einer sich erneut schnell bewegenden Subventionsspirale zwischen den stahlproduzierenden Ländern. Innerhalb der EG ist daher eine Harmonisierung der Subventionsregeln dringend geboten, deren Einhaltung streng und effektiv zu kontrollieren ist.

Die Frage, ob sich nach der letzten Strukturanpassung in der EG von 1980 – 1985 gegenüber der längerfristig-überzyklischen Nachfrageentwicklung Überkapazitäten gebildet haben, ist angesichts der hier genannten Einflußfaktoren nur schwer zu beantworten. Kurzfristig dominiert die konjunkturelle Flaute, die durch eine zielgerichtete Konjunktur- und Strukturpolitik sehr schnell überwunden werden könnte, die aber bei wirtschaftspolitischer Tatenlosigkeit auch in eine strukturelle Krise münden kann. Die Beschlüsse der Industrieminister der EG vom Februar 1993 tragen kaum zu einer geordneten Krisenüberwindung bei. Der Kapazitätsabbau, der von der EG-Kommission auf 30 Millionen Tonnen Rohstahl und 19 Millionen Tonnen Walzstahl geschätzt wird, soll über freiwillige Absprachen der Stahlkonzerne erfolgen, wobei zugleich Absprachen über Zusammenlegungen, Spezialisierungen und Fusionen bei der wettbewerbsrechtlichen Prüfung »wohlwollend« beurteilt werden sollen. Mit dieser Strategie überläßt die EG-Kommission die Entscheidung über den Kapazitätsabbau und die damit wahrscheinlich verbundene Schließung ganzer Standorte ausschließlich den Stahlkonzernen und verzichtet zugleich auf die Festlegung von Produktionsquoten und Mindestpreisen. Dieser wirtschafts- und strukturpolitische Attentismus kann leicht den Verlust von weit mehr als 50.000 Arbeitsplätzen zur Folge haben, von denen ein großer Teil bei einer geordneten Anpassungsstrategie zu erhalten sein dürfte.

Ob längerfristig die derzeitigen Produktionskapazitäten gehalten werden können, ist strittig. Klarheit ist nur zu gewinnen, wenn die überzyklische Stahlnachfrage gegenüber den Produktionsstandorten abgeschätzt wird: Während seit Jahren der Einsatz von Beton, Kunststoff und Aluminium die Nutzung von Stahlerzeugnissen verdrängte, zeichnet sich allmählich eine Gegenteilendenz ab. Stahl ist insoweit auch ökologisch ein Werkstoff der Zukunft, als er voll recyclebar ist. Dies erklärt den zunehmenden Bau von Stahlwerken auf der Basis der Schrottmetallurgie, d. h. der Wiederverwendung von Stahl. Allerdings ist auf absehbare Zeit der Energiebedarf bei den dazu eingesetzten Elektro-Lichtbogen-Öfen noch vergleichsweise hoch. Der Prozeß des Rückgangs des Stahlanteils im Automobil von 75 vH auf 65 vH in den letzten zehn Jahren durch den Einsatz von Kunststoff und erheblich leichteren Aluminiumteilen scheint sich allmählich umzukehren, zumindest was den nicht oder nur schwer recyclebaren Kunststoff betrifft. Die Stahlbranche stellt ihre Produktion auf maßgeschneiderte, hochwertige und leichte Werkstoffe um. 70 vH der seit 1975 entwickelten 2.500 Stahlsorten konzentrieren sich auf höher- und hochwertige Flachprodukte (Bleche). Schließlich verdrängen Stahlprodukte auch den Einsatz von Beton: Beim Brückenbau ist die Nutzung von korrosionsgehärteten Stahlträgern auch ökologisch überlegen. Im Rahmen des Zukunftsprogramms Stahl am Bau lassen sich beispielsweise Außenverkleidungen in Form haltbarer, hochwertig beschichteter Stahlprodukte einsetzen. Die Nutzung von Stahl- statt Betonschwellen (Y-Schwelle) ist – wie der derzeit praktizierte Einsatz bereits zeigt – beim Bau von Bahnstrecken auch wegen der geringeren Höhe (im Tunnel) überlegen. Die Weiterentwicklung des Werkstoffs Stahl in Richtung hochwertiger, langlebiger und voll recyclebarer Produkte gewährleistet der Stahlindustrie auch in der dienstleistungs- und high-tech-orientierten Wirtschaft eine Zukunft. Unter Berücksichtigung derartiger Produktinnovationen muß nicht notwendigerweise mit einer verstärkten Entkoppelung zwischen Stahlnachfrage und wirtschaftlichem Wachstum gerechnet werden.

Entscheidend freilich bleiben die künftige gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Deutschland und Europa und die wirtschafts- und strukturpolitischen Anstrengungen, die zur ökonomischen und ökologischen Revitalisierung unternommen werden. Kommt es nicht zu einer zielgerichteten Belebung der ökonomischen Entwicklung, könnten die gegenwärtig primär konjunkturellen Probleme der Stahlindustrie schnell zu einer neuen strukturellen Krise mit gravierenden Problemen für ganze Stahlstandorte und Regionen führen. Deswegen ist eine aktive Politik zur Überwindung der Stahlkrise gefordert, zu der die folgenden Kernelemente gehören sollten.

2.5.3 Alternativen zur Kahlschlagsanierung

1. Der beste Beitrag zur Verringerung der aktuellen Probleme der Stahlindustrie liegt in der Realisierung eines EG-weiten ökologisch ausgerichteten Investitions- und Beschäftigungsprogramms. Die Beschlüsse des Ministerrats der EG vom Februar 1993 weisen in die falsche Richtung. Eine Lösung der Stahlkrise ist letztlich nur auf der Ebene der EG möglich und darf nicht allein im Konkurrenzkampf der Stahlkonzerne entschieden werden. Daher ist die Hohe Behörde der Montanunion aufgefordert, angesichts des aktuellen und in den nächsten Jahren wahrscheinlich anhaltenden Importdrucks aus Osteuropa auf die Stahlmärkte der EG den Art. 58 des EGKS-Vertrags anzuwenden, das Vorliegen einer offensichtlichen Krise der Gemeinschaft festzustellen und unverzüglich ein System der Erzeugungsquoten einzuführen. Gleichzeitig sollte die Hohe Behörde Art. 61 des EGKS-Vertrags anwenden und Mindestpreise für Stahl innerhalb des Gemeinsamen Marktes einführen. Dies ist möglich, falls die Kommission »feststellt, daß eine offensichtliche Krise eingetreten ist oder unmittelbar bevorsteht«. Während die Feststellung der offensichtlichen Krise der Anhörung der Beratenden Versammlung und der Zustimmung des Ministerrats bedarf, können Mindestpreise nach Anhörung der Beratenden

Versammlung und des Ministerrats auch ohne Zustimmung des letzteren festgesetzt werden.

2. Um zu verhindern, daß die Stahlkrise erneut zur Krise ganzer Regionen wird, sind diese Maßnahmen in aktive industrie-, regional-, sozial- und beschäftigungspolitische Begleitprogramme einzubetten. Hier ist an eine Neuauflage des Resider-Programms zu denken. Mittel der EG sollten nicht in erster Linie für Kapazitätsstillegungen, sondern verstärkt für die Förderung von Beschäftigung bereitgestellt werden. Das EGKS-Vermögen sollte in eine »europäische Montanstiftung« eingebracht werden, mit der z. B. Pilotprojekte zur Flankierung von Kapazitätsanpassungsmaßnahmen in betroffenen Stahlregionen initiiert werden können. Zugleich hat die EG Anstrengungen zu verstärken, um dem drohenden Protektionismus im Welt-handel zu begegnen.

3. Die Bundesregierung sollte unverzüglich eine nationale Stahlkonferenz einberufen, in der die grundlegenden Probleme der Branche beraten und Lösungswege abgestimmt werden. Auf dieser Grundlage kann eine längerfristige Rahmenkonzeption für die deutsche Stahlindustrie entwickelt werden, die für die ost- und westdeutschen Standorte Perspektiven eröffnet. Zugleich sind die Anstrengungen für die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in den von der Stahlkrise betroffenen Regionen zu intensivieren. Hierfür sind auch die nicht genutzten Industrie- und Anlagen der Stahlkonzerne einzubeziehen.

4. Der unvermeidbare Personalabbau in den Stahlunternehmen ist sozialverträglich zu gestalten. Besondere Bedeutung kommt dem Erhalt der Ausbildungsplätze zu. Zugleich sind wie in der Vergangenheit betriebsbedingte Kündigungen und Massenentlassungen zu vermeiden. Allen Arbeitnehmern ist die Möglichkeit zu eröffnen, mit 55 Jahren in den Ruhestand zu gehen.

3. Die wirtschaftliche Lage Ostdeutschlands – Ökonomischer Niedergang erfordert konsequente Industriepolitik

Um die Jahreswende 1989/90 warnten die Bundesbank, fast alle großen Wirtschaftsforschungsinstitute und der Sachverständigenrat vor einer überstürzten Währungsunion und damit der Herstellung eines einheitlichen gesamtdeutschen Marktes. Statt dessen plädierten sie für eine schrittweise Anpassung der ökonomisch rückständigen, nicht wettbewerbsfähigen ostdeutschen Wirtschaft an einen offenen Markt; die Einführung der D-Mark wurde von ihnen damals als Abschluß, als »Krönung« eines solchen Weges zu einem gesamtdeutschen Wirtschaftsraum betrachtet.

Als sich in den ersten Monaten des Jahres 1990 die Bundesregierung aus politischen Gründen für eine Hau-Ruck-Einheit entschied und die Diskussionen um deren Risiken, Folgen und vor allem Kosten für West- und Ostdeutschland vom Tisch fegte, an deren Stelle demagogisch illusionäre Erwartungen (z. B. keine Steuererhöhungen im Westen, kurze Anpassungsphase und rascher Wirtschaftsaufschwung im Osten) in die Welt setzte, schrieben wir in unserem Sondermemorandum vom Mai 1990: »Alles deutet darauf hin, daß der ökonomisch schlechtere, teurere und sozial gefährlichere Weg der wirtschaftlichen Vereinigung beschritten worden ist.«

Leider bestätigt sich unsere Vermutung drei Jahre danach in vollem Umfang. Der Niedergang der ostdeutschen Wirtschaft läßt keinen Raum mehr für Illusionen. Die Folgen des Crash-Kurses haben der deutschen Wirtschaft insgesamt, aber vor allem den ostdeutschen Bürgern enorme Lasten für einen langen Zeitraum aufgebürdet. Daran gibt es inzwischen keinen Zweifel mehr.

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik zieht im folgenden eine nüchterne Bilanz der bisherigen Bonner Politik für den »Aufschwung Ost«. Sie zeigt, daß eine Wende in der deutschen Wirtschaftspolitik dringend erforderlich ist. Je länger damit gewartet und je inkonsequenter sie angegangen wird, desto höher werden sich die Gesamtkosten dieses sozial nicht zu verantwortenden Experiments für den deutschen Bürger stellen, desto härter sind insbesondere die sozialen Folgen in Ostdeutschland.

3.1 Wirtschaftliche Haupttendenzen

Die vorliegenden offiziellen Wirtschaftsdaten über Ostdeutschland signalisieren trotz aller noch bestehenden statistischen Unzulänglichkeiten, daß sich die im Sommer 1990 einsetzende Deindustrialisierung auch 1992 fortgesetzt hat und noch kein allgemeiner Wirtschaftsaufschwung zu verzeichnen ist, wenn auch die Investitionen und der private Verbrauch das niedrige Ausgangsniveau des zweiten Halbjahres 1990 übersteigen.

Tabelle 11: Eckdaten zur wirtschaftlichen Entwicklung Ostdeutschlands

	2.Hj. 1990	1. Hj. 1991	2. Hj. 1991	1. Hj. 1992	2. Hj. 1992
Bruttoinlandsprodukt					
Mrd. DM (Preise 91)	111,5	87,4	98,8	92,8	104,7
Investitionen					
Mrd. DM (Preise 91)	36,3	37,5	45,4	43,8	57,6
Privater Verbrauch					
Mrd. DM (Preise 91)	93,2	88,0	98,6	94,5	101,7
Nettoproduktionsindex					
Bergb., Verarb. Gew.	100	66,5	66,9	61,0	*63
Bauhauptgew.	100	92,4	107,0	102,3	*120
Erwerbstätige (Inländer 1000 Pers.)					
insgesamt	8 525	7 920	7 146	6 200	*6 000
dar. Beschäftigte					
Bergb., Verarb. Gew.	*2 600	2 013	1 505	1 043	*880
Bauhauptgew.	*400	340	321	301	*300
Ausfuhr (Mio DM)	19 261	8 172	9 278	6 900	*6 500
Einfuhr (Mio DM)	6 036	5 586	5 274	4 400	*6 000

* geschätzt

Quellen: DIW-Wochenbericht 47/92, Statistisches Bundesamt »Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern«, eigene Berechnungen.

3.1.1 Industrie

Anders als 1991 differenzierte sich innerhalb der Industrie 1992 stärker die Entwicklung der einzelnen Branchen.

Der Beschäftigtenabbau setzte sich ausnahmslos in allen Zweigen weiter fort. Im April 1992 wurden erstmals weniger als eine Million Beschäftigte im Bergbau und verarbeitenden Gewerbe gezählt, und im November waren in diesem Wirtschaftsbereich nur noch 828.000 Personen beschäftigt, rd. 40 vH weniger als im gleichen Vorjahresmonat. Diese Rückgänge bewegen sich zwischen – 19 vH im Stahlbau/Schienenfahrzeugbau und – 75 vH in der Büromaschinenbranche.

Insgesamt wurden von der ostdeutschen Industrie 1992 nur 62 vH der arbeitstäglichen Produktion des 2. Halbjahres 1990 erzielt. Ihr Leistungsniveau beträgt damit etwa 30 vH des Jahres 1989.

Im Unterschied zur allgemeinen Stagnation im verarbeitenden Gewerbe überboten folgende Branchen in den ersten neun Monaten 1992 das arbeitstägliche Leistungsniveau des 2. Halbjahres 1990:

Tabelle 12: Produktionsentwicklung expandierender Branchen in Ostdeutschland

	Arbeitstäglicher Nettoproduktionsindex 2. Halbjahr 1990 = 100
Druckereien	141
Stahlbau/Schienenfahrzeugbau	137
Mineralölverarbeitung	130
Eisen-, Blech-, Metallwaren	123
Verarbeitung v. Kunststoffen	104

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 4, Reihe 2.1, Oktober 1992

Bemerkenswert ist die Entwicklung des Nahrungs- und Genußmittelgewerbes. Hier wurden in den ersten neun Monaten 1992 wieder 92 vH der arbeitstäglichen Leistungen des 2. Halb-

jahres 1990 erzielt. Typisch für diese nun wieder wachsenden Branchen ist, den Stahlbau/Schienenfahrzeugbau ausgenommen, daß sie vorwiegend regionale Märkte bedienen. Die Deindustrialisierung kennzeichnet folglich noch immer vor allem jene Branchen, die für internationale und überregionale Märkte produzieren und von deren Entwicklung die gegenwärtig hohen Einkommens-Leistungstransfers von West- nach Ostdeutschland wesentlich beeinflußt werden. Allerdings arbeiteten nur 14 vH der Beschäftigten der Industrie in diesen Branchen.

Die bereits wieder expandierenden Branchen sind überdies auch Beispiele dafür, daß ohne überdurchschnittliche Investitionen und damit verbundene hohe finanzielle Aufwendungen Industriekapazitäten in Ostdeutschland erhalten und wettbewerbsfähig gemacht werden können. Sie nutzen den Standortvorteil und stehen gleichwohl unter starkem Wettbewerbsdruck westdeutscher Produzenten. Diese Möglichkeiten, Wettbewerbsfähigkeit mit relativ niedrigem Investitionsaufwand herzustellen, müssen jedoch rasch realisiert werden; langjährige Industriebranchen erbringen solche Effekte nicht mehr.

Die folgende Darstellung der Entwicklung der Industriestruktur läßt noch keine Anzeichen dafür erkennen, daß sich in

den neuen Bundesländern eine moderne, für hochentwickelte Länder typische Industriestruktur herausbildet.

Der hohe Anteil des Bergbaus in den neuen Bundesländern ist ein Spiegelbild der in den letzten Jahren ohne Rücksicht auf ökologische Erfordernisse betriebenen, vielmehr auf devisensparende Eigenversorgung ausgerichteten Energiepolitik der DDR.

Das Nahrungs- und Genußmittelgewerbe erzielte in Ostdeutschland nur deshalb einen Strukturgewinn, weil in anderen Branchen die Umsätze noch schneller zurückgehen. Viele Bereiche der Grundversorgung mit Nahrungsmitteln konnten zwar standortgebunden weiter produzieren, obwohl sich im Jahre 1991 der Überschuß von Bezügen aus dem Westen über die Lieferungen in den Westen bei Erzeugnissen des Ernährungsgewerbes von 3,2 Mrd. DM im Jahre 1990 auf 6,0 Mrd. DM fast verdoppelte. Im ersten Halbjahr 1992 erhöhte sich gegenüber dem gleichen Zeitraum des Vorjahres dieser Saldo noch einmal um mehr als 50 vH auf 4 Mrd. DM.

Alarmierend für die gegenwärtigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen West- und Ostdeutschland ist, daß im dritten Jahr nach dem Ende der DDR nur in einer von 45 abgerechneten Hauptpositionen des »innerdeutschen Warenverkehrs« die neuen Bundesländer einen Lieferüberschuß gegenüber den alten erzielten: bei der Position Lebendvieh und tierische Rohstoffe.

Die größten Strukturverluste im Umsatz mußte die Investitionsgüter produzierende Industrie hinnehmen. Sie erreichte 1992 ebenso wie im gesamten Jahr 1991 nicht das Umsatzvolumen des 2. Halbjahres 1990, mit verursacht durch den schleppenden Investitionsverlauf in Ostdeutschland selbst und den Verlust der osteuropäischen Märkte.

Dieser Industriebereich prägt in den alten Bundesländern bestimmend das Produktivitäts- und Effektivitätsniveau der gesamten Wirtschaft und besitzt das größte Gewicht unter den angeführten Industriezweigen. Entgegen geläufigen Vorstellungen über die schrumpfende Zahl von Industriearbeitsplätzen ist in diesem Industriebereich langfristig die Beschäftigtenzahl in

Tabelle 13: Struktur des Verarbeitenden Gewerbes

Anteile am Umsatz Bergbau u. Verarbeitendes Gewerbe in Prozent			
Bereich	2. Hj. 90 Neue Bundesländer	1. Hj. 92	1. Hj. 92 Alte Bundesländer
Bergbau	8,8	8,1	1,4
Grundstoffgüter	21,7	23,6	25,8
Investgüter	43,2	36,7	47,7
Verbrauchsgüter	10,8	11,1	13,7
Nahrung/Genuß	15,4	20,5	11,4

Quelle: Berechnet auf der Grundlage »Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in den neuen Bundesländern«, Statistisches Bundesamt, Ausgaben 1991, 1992

der alten Bundesrepublik gestiegen. Demgegenüber besteht die Gefahr, daß die Industrie in den neuen Ländern auf den Bergbau, die Lebensmittelherstellung sowie weitere Branchen, die ausschließlich lokale Märkte bedienen, zusammenschrumpft.

3.1.2 Außenhandel

Die Deindustrialisierung widerspiegelt sich in der Entwicklung des »Außenhandels« der neuen Bundesländer. Nach Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes betrugen die Exporte Ostdeutschlands im 2. Halbjahr 1990 rd. 19,3 Mrd. DM und waren damit sowohl dem Volumen als auch dem Wert nach gegenüber den Ausfuhren der DDR vor der Wende gesunken. Allerdings beziffert das Amt die Exporte nach den »Europäischen Staatshandelsländern« für das gesamte Jahr 1990 mit 29,8 Mrd. DM, was einer Steigerung gegenüber 1989 um 0,8 Mrd. DM entspricht. Dagegen stürzten bereits 1990, vor allem gleich nach der Umstellung auf die DM, die ostdeutschen Importe aus diesen Ländern von 26,9 Mrd. DM (1989) auf 14,9 Mrd. DM.

Im Jahre 1991 brach der Außenhandel der ostdeutschen Unternehmen mit ihren mittel- und osteuropäischen Partnern dann zusammen. Die Ausfuhr ging zurück auf 11,4 Mrd. DM (– 62 vH gegenüber dem Vorjahr).

Volkswirtschaftliche Relevanz behielten lediglich die Exporte in die UdSSR/GUS, deren Rückgang durch die Sonderbedingungen der Hermes-Kreditversicherung gebremst, aber nicht aufgehalten werden konnte, sowie die Exporte nach Polen.

Nach Erhebungen des DIW erwarten die ostdeutschen Unternehmen auch für 1993 nur einen Umsatzzuwachs von zwei Prozent für ihre Exporte nach Osteuropa, während die nach Westdeutschland immerhin um 24 vH und die ins übrige Ausland um 41 vH steigen sollen.

Am auffälligsten zeigt sich der Niedergang der früheren Handelsbeziehungen beim Import.

Tabelle 14: Deutsche Einfuhr aus Osteuropa

	Import Deutschland in Mrd. DM				
	1989	darunter DDR	1991	darunter neue Bundesld.	1992 1. Hj.
Bulgarien	1,6	1,3	0,5	0,04	0,3
CSFR	5,6	3,2	5,1	0,7	3,4
Polen	6,5	3,0	7,3	0,8	3,8
Rumänien	2,9	1,3	1,2	0,09	0,6
Ungarn	5,0	2,4	4,3	0,3	2,2
UdSSR/GUS	23,6	15,4	14,2	4,3	4,0

Quellen: Statistisches Jahrbuch für die BRD 1992, S. 317/323, Statistisches Bundesamt, Fachserie 7, Außenhandel Reihe 1, Juni 1992

Die um 16 Millionen Einwohner vergrößerte Bundesrepublik hat ihre Einfuhren aus diesen Ländern drastisch reduziert. Sie importierte bereits 1991 weniger Waren aus der ehemaligen Sowjetunion, als allein die damalige DDR im Jahre 1989. Auch die Importe aus Polen und der Tschechoslowakei betragen gegenwärtig nur etwa soviel wie aus der Türkei, Portugal oder Finnland.

Zweifellos hat der starke Rückgang der Industrieproduktion in Ostdeutschland den Importbedarf erheblich vermindert. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, daß die schnelle Herauslösung der DDR aus ihrem Wirtschaftsverbund mit den RGW-Ländern infolge ihrer Eingliederung in die Bundesrepublik und die damit verbundene abrupte Drosselung der bisherigen Einfuhren aus diesen Ländern den Verfall ihrer Wirtschaften noch beschleunigt haben.

Für ostdeutsche Unternehmen vieler Branchen hängt ihre wirtschaftliche Zukunft in starkem Maße von Ostexporten ab. Es wäre töricht, um vermeintlicher kurzfristiger Vorteile willen diesen Markt aufzugeben. In den zurückliegenden Jahrzehnten hat die Investitionsgüterindustrie der DDR für Milliarden Mark Ausrüstungen in diesen Markt exportiert, die vorteilhaft auch

für die Partner in diesen Ländern von den damaligen Lieferanten jetzt modernisiert oder ersetzt werden könnten.

Andererseits können sich die osteuropäischen Partner nicht uferlos verschulden. Es müssen Möglichkeiten gefunden werden, in der Perspektive auch im deutschen Eigeninteresse, mit diesen Nachbarstaaten zu annähernd ausgeglichenen Handels- und Zahlungsbilanzen zurückzukehren.

So wertvoll gegenwärtig Kreditbürgschaften für ostdeutsche Ausfuhren in die osteuropäischen Länder auch sind, sie reichen nicht aus, um den Osthandel wieder aufzubauen. Unterstützung verdienen jetzt Barter- und Kompensationsgeschäfte, bei denen Importe nicht mit Devisen, sondern mit Warenlieferungen bezahlt werden. Langfristig angelegte Joint Ventures sollten gleichfalls gefördert werden, da sie Produktivitätssteigerungen und Deviseneinnahmen in diesen Ländern ermöglichen.

Mit dem schnellen wirtschaftlichen Anschluß hat die ganze Bundesrepublik auch die östlichen Märkte mit ihren Problemen und Unwägbarkeiten »geerbt«, sie kann sich, ohne selbst Schaden zu erleiden, dieser Verantwortung nicht mehr entziehen. Jetzt sind Lösungen allein von den Überresten der ostdeutschen Wirtschaft nicht zu erwarten.

3.1.3 *Bauwesen*

Die verfehlte Strategie der überstürzten Privatisierung wird an dem Zustand der ostdeutschen Bauwirtschaft im Jahre 1992 deutlich. Zunächst schien es, daß dieser Sektor eine Lokomotivfunktion zur Ankurbelung der ostdeutschen Wirtschaft übernehmen könnte. Die Rahmenbedingungen dazu waren relativ günstig. Absatzsorgen waren, bedingt durch den jahrelang nicht befriedigten Bedarf an Bauleistungen, in Ostdeutschland nicht zu erwarten. Die Bauunternehmen sind anders als viele Zweige des verarbeitenden Gewerbes nicht auf ausländische Märkte angewiesen, sie bedienen fast ausschließlich regionale Märkte. Die Privatisierung vollzog sich schneller als in anderen Bereichen.

Die Erneuerung des verschlissenen Kapitalstocks kann, auch technisch bedingt, mit geringerem Aufwand als in anderen Produktionszweigen erfolgen.

Mit etwa 2.000 existierenden Bauunternehmen in den neuen Bundesländern, die im Durchschnitt nur noch über 46 Beschäftigte verfügten, waren bereits im Verlauf des Jahres 1991 Strukturen entstanden, die denen in Westdeutschland nahekamen. Die großen Kombinati-Strukturen waren zerschlagen. Als zusätzlich vorteilhaft für diesen Wirtschaftszweig erwies sich, sofort mit dem einsetzenden Transformationsprozeß und im Unterschied zu anderen produzierenden Zweigen, ein hohes Tempo der Investitionstätigkeit.

Das wirtschaftliche Ergebnis dieses Bereichs der ostdeutschen Volkswirtschaft ist nach zweieinhalb Jahren von den ursprünglich euphorischen Erwartungen weit entfernt. Die Leistungen des ostdeutschen Baugewerbes verharrten 1991 auf dem niedrigen Ausgangsniveau des 2. Halbjahres 1990 und belebten sich erst im zweiten Halbjahr 1992 spürbar (+20 vH gegenüber dem 2. Halbjahr 1990). Die Zahl der Beschäftigten schrumpfte dagegen um 12 vH. Auf 30.000 Personen hat sich die Zahl der Arbeitslosen aus den Bauberufen im Jahre 1992 eingepegelt.

Vorsicht ist auch angeraten bei den häufig verwendeten Angaben über die hohen Auftragseingänge als Indikator für den weiteren Aufschwung der ostdeutschen Bauwirtschaft. Sie verdecken sowohl die außerordentlich niedrige Ausgangsbasis des 2. Halbjahres 1990 als auch den inzwischen erfolgten Preisauftrieb von ca. 25 vH. Realistischer wird das Bild, wenn die Auftragsbestände der Baubetriebe bezogen auf die Bevölkerung – ein wichtiger Indikator für die künftigen Entwicklungschancen dieses Gewerbes – für die beiden Teile Deutschlands miteinander verglichen werden.

Besonders deutlich wird das Zurückbleiben des Wohnungsbaus in den neuen Bundesländern. Im Verlauf des Jahres 1992 hat sich ihr absoluter Rückstand bei diesem Indikator gegenüber den alten Bundesländern noch vergrößert.

Tabelle 15: Auftragsbestand in der Bauwirtschaft

	Auftragsbestand je Einwohner in DM		
	Insgesamt	Wohnungs- bau	Öffentlicher Bau
Alte Bundesländer			
1991 31. 12.	779	168	310
1992 30. 6.	893	197	355
Neue Bundesländer			
1991 31. 12.	439	66	206
1992 30. 6.	583	92	211
alte Bundesländer = 100	Neue Bundesländer		
1991 31. 12.	56	39	66
1992 30. 6.	65	47	59

Quelle: Statistisches Bundesamt, Ausgewählte Zahlen für die Bauwirtschaft, August 1992, eigene Berechnungen

In Ostdeutschland hat sich der Wohnungsbau von 93.000 Fertigstellungen im Jahre 1988 auf etwa 30.000 bis 35.000 im Jahre 1991 verringert. Das entspricht etwa dem Niveau des Wohnungsbaus der DDR in den 50er Jahren. Nach dem dargestellten Auftragsbestand ist auch für 1992 und 1993 damit zu rechnen, daß in den neuen Bundesländern der Wohnungsneubau weiter stagnieren wird.

Die bekannten und von der Bundesregierung mitverursachten Hemmnisse bei der Klärung von Eigentumsrechten an Grund und Boden, bei den sogenannten Altschulden sowie die rigiden Privatisierungsabsichten von Wohnungen haben hier verheerend gewirkt. An Stelle eines vom Bauwesen ausgehenden Aufschwungs wurde ein zusätzlicher volkswirtschaftlicher Bremsfaktor installiert.

3.1.4 Investitionen

1991 wurden in Ostdeutschland insgesamt nicht mehr als 82,9 Mrd. DM investiert (Anlageinvestitionen), in Westdeutsch-

land dagegen 565,1 Mrd. DM. Als vorläufige Angaben werden für 1992 für Deutschland folgende Daten vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden zu Jahresbeginn publiziert:

Tabelle 16: Bruttoanlageinvestitionen 1992

	in Preisen von 1991	in jew. Preisen
	Mrd. DM	
Deutschland	676,3	705,3
neue Länder und Berlin-Ost	101,4	108,1
früheres Bundesgebiet		
(Differenz):	574,9	597,2

Quelle: Statistisches Bundesamt

Mit dem Vorjahr verglichen sind die Investitionen im Jahre 1992 in Ostdeutschland kräftig angestiegen. Sie waren im vergangenen Jahr real um 22 vH höher als 1991. In Westdeutschland stagnierte die Investitionstätigkeit in der zweiten Jahreshälfte 1992, das erste Mal wieder seit 1986. Gleichwohl erreichten die Anlageninvestitionen je Einwohner in Ostdeutschland – trotz der hohen Steigerung – in diesem Jahr knapp 74 vH des westdeutschen Wertes. Dabei beträgt der Anteil der Bauinvestitionen an den Gesamtinvestitionen, entgegen bisherigen Vorstellungen, in beiden deutschen Teilgebieten für 1992 einheitlich etwa 56 vH.

Die hohen Zuwachsraten der Investitionen werden zum Anlaß für die Wertung genommen, der Aufschwung habe nun begonnen, zumal auch die vorliegenden Voraussagen für 1993 eine weitere Beschleunigung des Investitionstempos signalisieren. Es gibt jedoch eine Reihe von Gründen dafür, vorsichtig mit derartigen Schlußfolgerungen zu sein.

Die Zuwachsraten relativieren sich sofort, wenn sie mit dem niedrigen Ausgangsniveau und dem enormen Aufholbedarf verglichen werden. Wäre z. B. im Jahre 1992 je Einwohner im Osten Deutschlands ebensoviel investiert worden wie im Westen, hätten die tatsächlichen Brutto-Anlageinvestitionen um

35 vH höher liegen müssen. Damit wäre jedoch noch immer nichts über das Ausmaß des Nachholbedarfs gesagt, weil dazu die Qualität des gegenwärtigen Anlagekapitals in den einzelnen Bereichen der ostdeutschen Wirtschaft und den einzelnen Industriezweigen eingeschätzt werden müßte. Hierzu aber liegen z. Z. keine verlässlichen Daten vor.

Zweifelhaft erscheint auch die von den Forschungsinstituten prognostizierte kräftige Zunahme der Investitionen 1993. Die Rezession wird nicht auf den Westen beschränkt bleiben, schon haben viele Investoren ihre Pläne nach unten revidiert, auch bei ostdeutschen Projekten. Über das wahre Ausmaß der Investitionen wird folglich der weitere Konjunkturverlauf entscheiden, der sich gegenwärtig noch nicht abschätzen läßt. Sicherlich wird in Ostdeutschland der Rückschlag milder ausfallen als im Westen und sich nur in einem verlangsamten Anstieg niederschlagen, weil der hier vorhandene Nachholbedarf in den nächsten Jahren konjunkturellen Schwankungen entgegenwirkt.

Trotz des unzulänglichen Datenmaterials läßt sich jedoch für die ostdeutsche Investitionsentwicklung im Jahre 1992 mit Sicherheit feststellen:

– *Die absolute Summe der Brutto-Anlageinvestitionen blieb weit unter dem Niveau, das erforderlich gewesen wäre, um eine weitere Vergrößerung des Abstands zum westdeutschen Anlagekapital zu verhindern. Dazu hätte mindestens die westdeutsche Investitionssumme je Einwohner erreicht werden müssen.*

– *Das gegenwärtige Hauptmerkmal der ostdeutschen Investitionsentwicklung ist ihre starke Differenzierung, gemessen an den Erfordernissen eines auch nur moderaten Aufhol- und Angleichungsprozesses gegenüber dem westdeutschen Produktivitätsniveau.*

Öffentliche und private Investitionen

Eine erste auffallende Differenz offenbart das Verhältnis zwischen Investitionen in die öffentliche Infrastruktur und solchen

in den Unternehmensbereich. Rund 38 vH der gesamten ostdeutschen nominalen Brutto-Anlageinvestitionen des Jahres 1992 flossen in die Infrastruktur und den öffentlichen Bereich. Das ist angesichts der enormen ostdeutschen infrastrukturellen Defizite, was den absoluten Umfang dieser Investitionen anlangt, richtig und notwendig. Allerdings bleiben die privaten Unternehmensinvestitionen noch immer zu gering, um den »Aufschwung Ost« auszulösen, die Deindustrialisierung umzukehren und vor allem Arbeitsplätze zu schaffen. Eine gut ausgebauten Infrastruktur ist zwar eine Voraussetzung für produktive, wettbewerbsfähige private Investitionen, aber sie allein schafft keinen Wirtschaftsaufschwung.

Private und THA-Investitionen

Eine enorme Differenz klafft zwischen den Investitionen der bereits privatisierten bzw. privaten Unternehmen und denen derjenigen, die noch von der THA verwaltet werden. Letztere investierten 1992 je Beschäftigten nur etwa ein Viertel bis ein Drittel der Summe, die private Unternehmen aufwendeten.

Dieser Unterschied ist deshalb von sehr negativer Wirkung für die ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung, weil noch immer bedeutende Kapazitäten, darunter Großbetriebe, von deren Existenz die ökonomische und soziale Situation ganzer Regionen abhängt, in THA-Besitz sind. Von den etwa 600.000 in THA-Unternehmen Beschäftigten (Herbst 1992) entfallen zwei Drittel auf das Verarbeitende Gewerbe. In der Chemie waren ein Drittel, in der Elektrotechnik drei Viertel und im Maschinenbau die Hälfte aller in der jeweiligen Branche Beschäftigten in THA-Unternehmen tätig. Zu Beginn des Jahres 1993 war ihre Zahl auf unter 450.000 gefallen.

Die bedeutenden THA-Kapazitäten im Verarbeitenden Gewerbe hatten 1992, nach Berechnungen des DIW, nur einen Anteil von 25 vH an den gesamten Investitionen dieses für den angestrebten Aufschwung Ost entscheidenden Wirtschaftsbe-

reichs; 43 vH entfielen auf Unternehmen, die sich im Eigentum westdeutscher Investoren befanden. Die sowohl sektoral als auch regional nach wie vor sehr bedeutenden THA-Kapazitäten bleiben folglich in ihrer technischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit weiterhin zurück und treiben der Liquidation mit verheerenden sozialen Folgen zu, wenn die nun von der Bundesregierung verkündete Erhaltung und innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen nicht schnell und konsequent in Angriff genommen wird.

Bereichs- und Zweiginvestitionen

Auch die Gliederung der Brutto-Anlageinvestitionen (BAI) nach Bereichen und Industriezweigen offenbart starke Disproportionen. In das Verarbeitende Gewerbe flossen 1992 20 vH der gesamten Investitionen. Fast der gleiche Anteil ergab sich auch für Westdeutschland. Es wäre jedoch irrig, daraus schließen zu wollen, nun habe ein Aufholprozeß eingesetzt. Der relativ hohe Anteil ergibt sich, weil andere Bereiche der ostdeutschen Wirtschaft ihre Investitionen sehr niedrig hielten, so der Wohnungsbau, der Bergbau und die Landwirtschaft.

Die Verteilung der BAI auf die einzelnen Zweige der Industrie macht deutlich, daß der Deindustrialisierungsprozeß noch keineswegs zum Stillstand gekommen ist, geschweige denn sich umgekehrt hat. Sowohl nach der absoluten Höhe der Investitionssummen als auch nach der Investitionsintensität je Beschäftigten liegen Branchen mit lokaler und infrastruktureller Absatzorientierung an der Spitze, weit niedrigere Werte zeigen dagegen die wertschöpfungsintensiven und zukunftsorientierten Branchen. Während bei der Steine und Erden-Industrie 1992, nach Berechnungen des DIW, rd. 54.000 DM/Beschäftigter investiert wurden, in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie 47.000 DM, waren es im Maschinenbau 12.000 DM und in der Elektrotechnik 11.000 DM. Hier widerspiegelt sich die schon genannte Tatsache, daß in den beiden ehemals struktur-

bestimmenden Zweigen der DDR-Industrie, dem Maschinenbau und der Elektrotechnik, gegenwärtig noch THA-Unternehmen große Anteile besitzen.

Eine Ausnahme bildet der Straßenfahrzeugbau. Infolge des Aufbaus neuer moderner Fertigungskapazitäten in Zwickau und Eisenach durch VW und Opel erreicht hier die Investitionsintensität einen Spitzenwert von 118.000 DM je Beschäftigten. Dem absoluten Umfang nach aber investierte der Straßenfahrzeugbau 1992 – dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle zufolge – mit 400 Mio. DM nur ein Viertel derjenigen Summe, die in den Zweige Steine und Erden floß.

Ein dauerhafter, sich selbst tragender Aufschwung Ost ist nur zu erreichen, wenn sich das Investitionsvolumen und die Investitionsintensität in Richtung der Investitionsgüter und hoch technologieorientierten Zweige mit internationalem Absatz verschieben. Eine auf innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen zielende Wirtschaftsförderung müßte dies anstreben.

Passive Anpassungsinvestitionen überwiegen

Unter dem Druck der mit Öffnung des ostdeutschen Marktes hereinbrechenden Konkurrenz waren die Unternehmen gezwungen, eine marktwirtschaftliche Grundsanierung vorzunehmen. Sie verminderten die Fertigungstiefe, senkten radikal die Kosten auch durch Abbau von FuE-Potentialen, betrieben In-selrationalisierung und partielle Produktverbesserungen bei Beschränkung und Modifizierung der überkommenen Produktpalette. Ziel all dieser Maßnahmen ist es, überhaupt auf dem Markt zu bleiben, die dringendsten Voraussetzungen zu schaffen, um wettbewerbsfähig zu werden, die finanziellen, betriebswirtschaftlichen und vor allem die Marketing-Probleme zu lösen.

Nach übereinstimmenden Ergebnissen verschiedener Forschungsinstitute befindet sich die große Mehrheit der ostdeutschen Unternehmen noch immer in einer solchen Anpassungs-

phase. Das widerspiegeln auch die Investitionen. Sie dienen überwiegend – nach Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle etwa zur Hälfte – dem Erhalt von Marktchancen durch Verbesserung der betrieblichen Infrastruktur, Beseitigung von ökologischen Altlasten, Qualitätsverbesserung der Erzeugnisse. Diese Investitionen zielen nicht auf eine Expansion von Kapazitäten und Beschäftigung. Bei der Beschäftigungsentwicklung ist im Gegenteil mit weiteren Freisetzen in den nächsten Jahren zu rechnen.

Diese Struktur der Investitionen kann folglich keinen sich selbst tragenden, dynamischen Aufschwung bewirken. Sie reflektiert eine passive Reaktion der Unternehmen auf die überlegene Konkurrenz, die bestenfalls zum Erhalt von Marktanteilen führt, mit Erzeugnissen, die sich überwiegend bereits im fortgeschrittenen Marktalter befinden, also in der Stagnations- bzw. gar Schrumpfungsphase ihres Absatzes, wie die ifo-Innovationstests belegen.

Unabdingbar für die angestrebte Reindustrialisierung Ostdeutschlands ist jedoch eine offensive Innovationsstrategie der Unternehmen. Dazu müßten sich die Investitionen deutlich in ihrer Struktur verändern und auch absolut kräftig anwachsen.

3.1.5 Zur Entwicklung des privaten Verbrauchs

Abflauende Konsumwelle

Gegenüber 1991 stieg der ostdeutsche private Verbrauch 1992 real um 5,1 vH, der westdeutsche dagegen um 0,9 vH. Damit setzte sich zwar die gleich nach der Währungsumstellung ausgelöste Konsumtionswelle in Ostdeutschland fort, aber mit deutlicher Abflachungstendenz seit dem zweiten Halbjahr 1992. Gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum wuchs der ostdeutsche private Verbrauch im ersten Halbjahr 1992 noch um 7,4 vH, im zweiten Halbjahr nur noch um 4,4 vH; für 1993 wird eine weitere Verlangsamung auf 1,3 vH gegenüber 1992 erwartet.

Der inzwischen erreichte Sättigungsgrad in wichtigen Bereichen, vor allem bei technischen Verbrauchsgütern, ist jedoch nur eine der Ursachen dafür. Eine weitere, sehr wichtige ist die Einkommensentwicklung, die stark unter den Druck von Preissteigerungen, verlangsamer weiterer Anpassung an das westdeutsche Niveau und nicht zuletzt von wachsender Arbeitslosigkeit und allgemeiner sozialer Verunsicherung geraten ist.

Der Produktionsniedergang in der Industrie und Landwirtschaft mit seinen Folgen für die Einkommensentwicklung setzt nun auch der Verbrauchsentwicklung engere Grenzen.

Verbesserte Ausstattung, differenzierte Angleichung

Die inzwischen vorliegende erste Analyse der Einnahmen und Ausgaben ausgewählter privater Haushalte im Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland für 1991 bietet einen interessanten Einblick in die bisherigen Auswirkungen des Transformations- und Anpassungsprozesses auf den Lebensstandard unterschiedlicher sozialer Gruppen. Das Statistische Bundesamt hat diese Untersuchungsergebnisse für die drei Standard-Haushaltstypen mit jeweils unterem, mittlerem und höherem Haushaltseinkommen vorgelegt. Sie verdeutlichen für das Jahr 1991 das in Ostdeutschland erreichte Niveau von Einkommen und Verbrauch dieser Haushaltstypen im Vergleich zu westdeutschen Haushalten.

Im Jahre 1991 verfügten ostdeutsche Zwei-Personen-Rentner-Haushalte, nach diesen amtlichen Erhebungen, über rund 80 vH der Nettoeinnahmen gleichartiger westdeutscher; für einen Vier-Personen-Haushalt mit mittlerem Einkommen ergaben sich 66 vH und schließlich für einen Vier-Personen-Haushalt mit höherem Einkommen 55 vH. Zu berücksichtigen bleibt hierbei, daß die Arbeitnehmer-Haushalte der mittleren und höheren Einkommensgruppen, entsprechend der Erhebungsmethode, nur die Verhältnisse von Haushalten widerspiegeln, die Arbeitseinkommen erzielen, die also nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Auffällig ist der enorme Unterschied bei den »Einkommen aus Vermögen« (Mieten, Pacht, Zinsen, Dividenden). Er erreicht in den ostdeutschen Haushalten der mittleren Einkommensgruppe ganze 21 DM monatlich gegenüber 447 DM in den westdeutschen Haushalten dieser Kategorie. Allem Anschein nach haben die nach der Währungsumstellung erfüllten Konsumwünsche an den Ersparnissen gezehrt. Nicht nur die Differenz in den laufenden Einkommen wird noch längere Zeit fortbestehen, viel länger noch werden sehr große Differenzen in der Ersparnis und in den daraus resultierenden Erträgen die ostdeutschen Familien von den westdeutschen unterscheiden.

Die Konsumwelle, z. T. aus Ersparnissen finanziert, führte zu einer schnellen Angleichung des Ausstattungsgrades ostdeutscher an den westdeutscher Haushalte vor allem beim Pkw und auch bei Farbfernsehern. Dagegen gibt es noch große Unterschiede bei anderen technischen Gütern wie Videokameras, PC, CD-Player und bei Dienstleistungen.

Die rasche Befriedigung des rückgestauten Motorisierungsbedarfs führte zu einer, an den westdeutschen Verhältnissen gemessen, wesentlich höheren relativen Belastung der laufenden Einkommen. Die Haushaltsgruppe mit mittlerem Einkommen ließ sich das Auto rund 17 vH der monatlichen Einkünfte kosten, die mit höherem Einkommen sogar rund 18 vH; die entsprechenden westdeutschen Anteile betrugen 8 und 7 vH. Dies dürfte besonders durch ein höheres Gewicht der Ausgaben für Pkw-Käufe in den ostdeutschen Haushaltsbudgets gegenüber den westdeutschen bedingt sein. Deutlich höhere relative, nicht absolute, Aufwendungen hatten ostdeutsche Haushalte auch für Möbel, Haushaltsgeräte u. ä. Möglich wurden diese Ausgabenstrukturen, weil die Mieten und die Energiepreise 1991 noch beträchtlich unter dem westdeutschen Niveau blieben. Die schnelle Angleichung dieser Haushaltsausgaben wird, bei verlangsamtem Einkommensanstieg, zu Einsparungen bei anderen Ausgaben zwingen, selbst bei jenen Haushalten, die steigende Arbeitseinkommen beziehen. Massive Einschränkungen müssen für alle Haushalte unterstellt werden, deren Mitglieder Arbeit und Einkommen verlieren.

Diese Vermutung wird gestützt durch den raschen Anstieg der Lebenshaltungskosten in Ostdeutschland. Im November 1992 waren sie, die ersten 12 Monate nach der DM-Einführung gleich 100 gesetzt, auf rund 121 gestiegen. Die Mieten hatten sich in diesem Zeitraum vervierfacht, die Energietarife mehr als verdoppelt. Diese erheblichen Preissteigerungen setzen sich in diesem Jahr fort bei verlangsamtem Einkommensanstieg und wachsender Arbeitslosigkeit.

Die Verbrauchsausgaben werden mithin deutlich langsamer als 1991 zunehmen, vor allem aber ihre Struktur verändern. Mieten und Energie werden ihre Anteile am Haushaltsbudget deutlich erhöhen, in vielen Fällen auf Kosten weiterer Konsumwünsche. Dafür spricht auch, daß die Sparrate nun wieder steigt, nicht als Ergebnis überschießender Einkommen, vielmehr als Vorsorge für die ungewisse Zukunft angesichts des noch immer ausbleibenden Aufschwungs Ost.

3.2 Ohne Industriepolitik kein Aufschwung Ost

3.2.1 *Durch hohe Investitionen zu einem sich selbst tragenden Aufschwung?*

Die herrschende Meinung in Politik und Wissenschaft erwartet durch Steigerung der Investitionen den »Aufschwung Ost« in relativ kurzer Zeit. Nach der »Durststrecke« würden demnach die Investitionen enorm ansteigen, in der Folge auch wieder das Bruttoinlandsprodukt und mit Verzögerung die Beschäftigung, die Produktivität und die Einkommen, so daß sich auch entsprechende Nachfragezuwächse einstellten. Nach der Anschubfinanzierung komme der privatwirtschaftliche Investitionsmotor in Schwung. Für jede Einheit Sozialprodukt, die zusätzlich produziert wird, werde ein Mehrfaches an Sachkapital benötigt, wodurch eine hohe Investitionsnachfrage entsteht, die ihrerseits Einkommen bei Lohn- und Gewinnbeziehern induziert, die wieder konsumiert oder investiert werden.

Bei dieser Vorstellung eines sich selbst tragenden Aufschwungs Ost wird unterstellt, daß das ostdeutsche Wirtschaftsgebiet im Grunde eine eigenständige Volkswirtschaft sei. Nach zwei Jahren deutscher Einheit ist jedoch das Gegenteil der Fall: *Ostdeutschland ist ein wirtschaftliches Anhängsel Westdeutschlands und damit weitgehend von der westdeutschen Entwicklung abhängig.* Es gibt nur noch in eingeschränktem Maße eigenständige ostdeutsche regionale Kreisläufe.

Die ostdeutsche Deindustrialisierung bedeutet nicht nur das Sinken der Industrieproduktion auf etwa ein Drittel des früheren Niveaus, sondern auch die Zerstörung alter Industriekomplexe und Produktionsverflechtungen. Die extrem hohe ostdeutsche Fertigungstiefe schlug um in eine extrem niedrige.

Insofern hat die wirtschaftliche Vereinigung Deutschlands tatsächlich stattgefunden, allerdings auf perverse Art: Die Gü-

tersversorgung der ostdeutschen Haushalte, Unternehmen und Gebietskörperschaften ist extrem abhängig von Westdeutschland, ebenso ihre Finanzausstattung.

1992 wurde in Ostdeutschland ein Bruttoinlandsprodukt von rund 224 Mrd. DM produziert. Demgegenüber wurden jedoch Konsum- und Investitionsgüter im Umfang von etwa 422 Mrd. DM in Ostdeutschland nachgefragt und verwendet. Die ostdeutsche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen ist somit nahezu doppelt so hoch wie die ostdeutsche Produktion. 1992 wurden Güter im Wert von rund 252 Mrd. DM aus Westdeutschland oder dem Ausland »importiert«, also rund 60 vH der Inlandsverwendung. Nur 72 Mrd. DM wurden nach Westdeutschland oder ins Ausland »exportiert«. Aus Befragungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle geht hervor, daß gut die Hälfte der in Ostdeutschland benötigten Investitionsgüter in Ostdeutschland selbst hergestellt wird. Das bedeutet, daß etwa die Hälfte der in Ostdeutschland nachgefragten Investitionsgüter und etwa 63 vH der in Ostdeutschland nachgefragten Konsumgüter außerhalb Ostdeutschlands hergestellt werden. Die »Importe« Ostdeutschlands im Jahre 1992 in Höhe von 252 Mrd. DM setzen sich mithin aus rund 50 Mrd. DM Investitionsgütern und rund 200 Mrd. DM Konsumgütern (für den privaten und staatlichen Konsum) zusammen.

Unter diesen Bedingungen würde eine Steigerung der Investitionen in Ostdeutschland etwa zur Hälfte die westdeutsche Investitionsgüterproduktion ankurbeln. Und die steigende ostdeutsche Konsumgüternachfrage kommt sogar überwiegend westdeutschen Produzenten zugute. Die Akzelerator- und Multiplikatoreffekte verteilen sich folglich auf Ost und West.

Es gibt demnach keinen separaten Aufschwung Ost, was natürlich nicht ausschließt, daß die ostdeutschen Wachstumsraten höher sein können als die westdeutschen. Mehr Investitionen und mehr Produktion im Osten bedeuten somit automatisch Konjunkturimpulse für den Westen Deutschlands. Und umgekehrt, die weitere Deindustrialisierung und weitere Produk-

tionseinbrüche in Ostdeutschland beeinträchtigen die konjunkturelle Entwicklung im Westen erheblich.

Eine Ankurbelung der Konjunktur im Westen führt aber nicht automatisch zu Produktionssteigerungen im Osten. Dies gilt nur, wenn Produktion und anstehende Erweiterungsinvestitionen teilweise von Westen nach Osten verlagert werden. Die Rezession in Westdeutschland hemmt nicht nur die Direktinvestitionen westdeutscher Firmen in Ostdeutschland, sondern verschlechtert auch die Absatzchancen der meisten ostdeutschen Unternehmen, sowohl der eigenständigen als auch der Tochterunternehmen westlicher Gesellschaften. Eine Rezession West wird sich folglich rasch ostwärts ausdehnen, es sei denn, sie würde durch staatliche investitionsfördernde Maßnahmen daran gehindert.

Aufschwung Ost bei Rezession West ist mithin unmöglich; Aufschwung Ost heißt immer auch Konjunkturstabilisierung im Westen.

Alle Rechnungen über den »Einigungsalgorithmus«, also über das erforderliche Wirtschaftswachstum in Ostdeutschland, um West-Standards in x Jahren zu erreichen, sind deshalb auf Sand gebaut, weil sie die Produktionsverflechtungen zwischen Ost- und Westdeutschland außer acht lassen und Ostdeutschland noch als eigenständige Volkswirtschaft betrachten.

Natürlich existieren *in begrenztem Maße* auch eigenständige ostdeutsche Produktionskreisläufe, wie in jeder Region.

Die sogenannten lokalen Güter (überwiegend Dienstleistungen) werden nicht überregional gehandelt, weil lokale Produktion einen eindeutigen Standortvorteil hat. Im Bereich der lokalen Produktion führt jede Steigerung der Nachfrage unmittelbar zur Steigerung der Produktion im ostdeutschen Wirtschaftsgebiet. Dabei hat auch die Steigerung der Lohn- und Gehaltssumme Kaufkrafteffekte, die direkt der regionalen Produktion zugute kommen.

Allerdings ist die lokale Produktion von der überregional handelbaren Güter im einzelnen schwer abgrenzbar. Ein Teil der Produktion der Landwirtschaft und des verarbeitenden Ge-

werbes dürfte lokale Produktion sein (z. B. Teile der Nahrungs- und Genußmittelproduktion, Handwerk, Teile der Druckindustrie, Bauwirtschaft, Herstellung von Baumitteln etc.). Ferner ist auch der größte Teil des Dienstleistungssektors als lokale Produktion einzustufen. In der Tat sind dies die Bereiche, in denen sich die ostdeutsche Produktion stabilisiert hat oder gar expandiert und in die auch westliche Investoren eingestiegen sind. Mit der Steigerung des ostdeutschen Einkommensniveaus wird es hier in Zukunft deutliche Produktionszuwächse geben.

Produktionssteigerung ist jedoch nur möglich, wenn Nachfragezuwächse erwartet werden können. Lieferungen aus den östlichen Bundesländern nach Westdeutschland oder ins Ausland stoßen aber häufig auf stagnierende, rezessionsbedingt schrumpfende oder auf nur langsam expandierende Märkte, deren Marktanteile sich in festen Händen befinden, und im Osten auf kollabierende Märkte. Die Exportmärkte sind weitgehend besetzt und von Außenseitern, etwa eigenständigen ostdeutschen Unternehmen, nur durch äußerst aggressiven Preis- und Qualitätswettbewerb aufzubrechen. Hier werden eigenständige ostdeutsche Unternehmen vermutlich viel Zeit benötigen. Dagegen haben es West-Unternehmen, die einen Teil ihrer Produktion mittels Erweiterungsinvestitionen nach Osten verlagern, leichter, wenn sie auf dem Weltmarkt bereits einen relevanten Marktanteil behaupten. Aber es dürfte die Ausnahme sein, daß sie bestehende Marktanteile aus dem Westen mitbringen, weil sie damit ihren westdeutschen Stammhäusern Konkurrenz machen.

Sofern sie im Osten produzieren, werden sie eher für den ostdeutschen Binnenmarkt oder für insgesamt wachsende überregionale Märkte produzieren. Aus einer DIW-Befragung vom Sommer 1992 geht hervor, daß die ostdeutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes 1992 anstreben, 51 vH ihrer Produktion in Ostdeutschland, 27 vH in Westdeutschland, nur 14 vH in Osteuropa und nur 8 vH im sonstigen Ausland abzusetzen. Inwieweit der als Absatzgebiet dominierende ostdeutsche Binnenmarkt in Zukunft weiter expandiert, hängt aber,

außer vom Zuwachs staatlicher Transfers und Infrastrukturausgaben, maßgeblich von den überregionalen Absatzchancen ab.

Von 1990 bis 1992 ist die ostdeutsche Binnennachfrage (Nachfrage ostdeutscher privater Haushalte, Unternehmen und Gebietskörperschaften nach Gütern und Dienstleistungen) real um knapp 16 vH gestiegen, für 1993 wird ein realer Zuwachs von 5 – 6 vH erwartet, immerhin deutlich mehr als in den alten Bundesländern. Ob diese Zuwächse anhalten, ist ungewiß; ob diese Nachfragezuwächse von ostdeutschen Anbietern bedient werden können, hängt maßgeblich von ihrer technischen und preislichen Wettbewerbsfähigkeit und ihren tatsächlichen Marktpositionen ab. Technische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit bedeutet noch nicht, daß tatsächlich auch ein relevanter Marktanteil erreicht wird.

Wie wichtig der ostdeutsche Binnenmarkt für Anbieter aus Westdeutschland oder dem Ausland bereits ist, läßt sich schnell erkennen: Rund 23 vH der westdeutschen Lieferungen von Gütern und Dienstleistungen in andere Regionen bzw. ins Ausland gehen mittlerweile nach Ostdeutschland. Der ostdeutsche Markt ist inzwischen ein bedeutender Absatzmarkt für Produktion und Beschäftigung in Westdeutschland geworden.

Eine industriepolitische Strategie für Ostdeutschland muß darauf abzielen, diese westdeutsche Exportquote zu senken, entweder durch Verlagerung von erwarteten Produktionssteigerungen nach Ostdeutschland oder durch Aufbau eigenständiger, wettbewerbsfähiger ostdeutscher Produktionsbetriebe. Darüber hinaus könnte überlegt werden, fällige Ersatzinvestitionen für im Westen bestehende ältere Betriebe nach Osten zu verlagern.

3.2.2 Investitionsschwäche, Angebots- und nachfragebedingt

Die *angebotsseitigen* Investitionshemmnisse für privatwirtschaftliche Investitionen in Ostdeutschland, namentlich in der

Industrie, wurden häufig benannt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien die folgenden erwähnt:

- offene Eigentumsfragen,
- kompliziertes und schwer anwendbares Recht,
- unzulängliche Verwaltungskapazitäten bei Ländern, Gemeinden und Bundesbehörden,
- mangelnde Infrastruktur,
- Engpässe in der Verfügbarkeit von geeignetem Management,
- niedrige Produktqualität und Produktivität in der Ausgangssituation,
- Reallohnsteigerungen, die über den Produktivitätszuwachsen liegen,
- Behinderung durch finanzielle Altlasten,
- Umweltaltlasten,
- Behinderungen durch die Treuhandanstalt,
- Qualifikationsdefizite der Beschäftigten,
- Kapitalmangel bei geringem Eigenkapital und schwierigem Zugang zu Bankkrediten.

Daß all diese Hemmnisse in irgendeiner Form relevant sind, wird wohl kaum jemand bestreiten, wenngleich die Relevanz von Sektor zu Sektor und Betrieb zu Betrieb sehr unterschiedlich ist. Der Identifizierung dieser Hemmnisse als Angebotsseitige Probleme liegt die folgende implizite Prämisse zugrunde: Wären diese Probleme gelöst, dann gäbe es im Prinzip keine Absatz- und Nachfrageprobleme, solange Löhne und Produktivität sich parallel entwickelten und eine »hinreichende« normale Kapitalrentabilität gestatteten.

Nachfrageprobleme für privatwirtschaftliche Produktion liegen indessen – in keynesianischer Denktradition – dann vor, wenn es an *gesamtwirtschaftlicher* Nachfrage mangelt und die bestehenden Produktionskapazitäten nicht ausgelastet werden können. Versteht man unter »gesamtwirtschaftlicher Nachfrage« die ostdeutsche *Binnennachfrage* nach Konsum- und Investitionsgütern, dann mangelt es in der Tat nicht an Nachfrage, denn die ostdeutsche Nachfrage ist ja mehr als doppelt so groß wie die ostdeutsche Produktion.

Wenn dennoch die meisten ostdeutschen Betriebe schlecht ausgelastete Kapazitäten haben, dann hat dies meist die folgenden Ursachen:

- Selbst bei voller Kapazitätsauslastung wären die Produktpreise im Vergleich zu den Wettbewerbspreisen zu hoch.
- Die Produktqualität kann in vielen Fällen nicht mit der westlichen Konkurrenz mithalten.
- Erst nach einer längeren verlustreichen Restrukturierung könnte eine rentable Kapazitätsauslastung erreicht werden (Zeitmangel als Investitionshemmnis); dieser Mangel kann nicht durch niedrigere Produktpreise geheilt werden, wie die traditionelle Neoklassik annimmt (jedes Produkt ist in jeder Menge verkäuflich, wenn nur der Preis hinreichend niedrig ist).
- Die riesigen, auf den RGW-Bedarf hin ausgerichteten Produktionskapazitäten der früheren DDR-Branchenmonopole »passen« nicht in die vorherrschenden Wettbewerbsstrukturen.
- Die Vermarktung von qualitativ hochwertigen Produkten erfordert ein Vertrauensverhältnis zwischen Anbietern und Kunden, den Aufbau von Stammkundenbeziehungen, die Etablierung von Markennamen etc., was in der Regel nur durch langjährige Produktions- und Absatzerfahrungen gelingen kann; wegen dieses »Zeitdefizits« sind die Markteintrittsbarrieren für eigenständige ostdeutsche Außenseiter extrem hoch.
- Trotz preislicher und qualitativer Wettbewerbsfähigkeit gelingt es nicht, in oligopolistische, vermachtete Märkte einzudringen (Wettbewerbschhemmnis als Investitionshemmnis); durch subtile Formen der Diskriminierung wie auch durch Nachfragemacht werden eigenständige ostdeutsche Anbieter benachteiligt.

Diese Wettbewerbsprobleme gelten insbesondere für die eigenständigen ostdeutschen Anbieter, die auf überregionalen Märkten aktiv werden wollen.

In Westdeutschland dominieren im konjunkturellen Abschwung bzw. in der Rezession keynesianische Nachfrageprobleme (unterausgelastete Kapazitäten), im Osten die komplexen Angebotsprobleme.

Die von der West-Konjunktur verursachten Nachfrageprobleme überlagern sich mit den ostdeutschen Angebotsproblemen.

Da die ostdeutschen Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes rund die Hälfte ihrer Produktion außerhalb Ostdeutschlands absetzen, sind auch sie von den Nachfrageproblemen betroffen. Und die spezifischen ostdeutschen Angebots- und Wettbewerbsprobleme lassen sich wohl nur auf *expandierenden* überregionalen Märkten lösen. Insofern ist die Überwindung der Rezession in Westdeutschland bzw. der weltweiten Konjunkturschwäche eine zentrale Voraussetzung für die Ankurbelung der Investitionen.

Längerfristig dürfte es »eigentlich« kaum gesamtwirtschaftliche Nachfrageprobleme in Ostdeutschland geben. Wenn seitens ostdeutscher und westlicher Firmen im Osten massiv investiert würde, käme es zu einer enormen investiven Nachfrage von 2 – 3 Billionen DM in Ostdeutschland, die im Rahmen vernünftiger interregionaler Arbeitsteilung teils von West-, teils von Ost-Standorten aus bedient würde. Durch den Aufbau einer hocheffizienten, wettbewerbsfähigen Produktion auf breiter Front würden auch hohe Einkommenssteigerungen möglich werden, die die Nachfrage nach lokalen Gütern und Dienstleistungen erhöhen. *Akzelerator- und Multiplikatorprozesse würden in Gang gesetzt, die Ost und West zugute kämen.* Dieser Prozeß wäre, dynamisch betrachtet, kein Null-Summenspiel der bloßen Verlagerung von Westproduktion nach Osten, denn das Niveau der Produktion im Osten steigt mit den entsprechenden Absatzchancen für West-Standorte. Am Ende dieses Anpassungsprozesses gäbe es in Ostdeutschland ein Bruttoinlandsprodukt und eine daraus resultierende Nachfrage, die, bezogen auf die Bevölkerungsanteile, der westdeutschen entspricht. Damit diese enorme Nachfrage mobilisiert werden kann, muß aber nicht nur ein entsprechend gleich großes Angebot zu wettbewerbsfähigen Bedingungen produziert werden, sondern es muß auch, ebenso wie in den alten Bundesländern, mindestens zu einem Drittel auf dem Welt-

markt abgesetzt werden. Erst dann entsteht eine ostdeutsche Nachfragedynamik.

Da die überregionalen Märkte (Westdeutschland und Weltmarkt) aber bereits besetzt sind, langsam expandieren, stagnieren oder gar rezessionsbedingt rückläufig sind, wird die Entfaltung einer potentiellen Angebots- und Nachfragedynamik blockiert.

Die potentielle längerfristige Nachfrage und damit die Marktchancen durch den wirtschaftlichen Aufbau Ostdeutschlands sind jedoch aus einzelwirtschaftlicher Sicht nicht wahrnehmbar. Die Marktsignale zeigen lediglich die aktuellen Angebots- und Nachfrageverhältnisse. So wissen beispielsweise die ostdeutschen Stahlfirmen nicht, wieviel in welchem Zeitraum im Osten gebaut und wieviel Stahl dabei benötigt wird; die Baufirmen wissen nicht, wie sich der Bauproduktmarkt entwickeln wird. Wer in Erwartung eines kräftigen Aufschwungs isoliert große Kapazitäten aufbaut, ohne daß dies auf breiter Front geschieht, wird vom Markt wegen seines Wagemutes bestraft.

Würde die Standortqualität jedoch in einer längerfristigen koordinierten Strategie Schritt für Schritt verbessert, dann könnte es zu einer Art nachholender Industrialisierung kommen, die freilich zugleich ökologisch vorausschauend sein müßte. Aber der Markt setzt die Signale für eine derartige Entwicklungsperspektive nicht, im Gegenteil.

3.2.3 Industriepolitik kontra weitere Deindustrialisierung – die Chance für Ostdeutschland

Die Deindustrialisierung Ostdeutschlands ist immer noch nicht gestoppt. Der einwohnerbezogene Industrialisierungsgrad in Ostdeutschland ist nach Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftsforschung Halle auf die Hälfte des Westniveaus gesunken. Es besteht die Gefahr, daß der Niedergangsprozeß der ostdeutschen Produktion in ein chronisches Notstandsgebiet mit wenigen »Kathedralen in der Wüste« mündet, eine Erscheinung,

die auch in anderen Industriestaaten, insbesondere in den USA, beobachtet werden konnte.

Bis Ende 1993 wird es – vorliegenden Schätzungen zufolge – im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe nur noch 700.000 Arbeitsplätze geben. Bei einer mit Westdeutschland vergleichbaren Wirtschaftsstruktur müßten es etwa 1,5 Mio. sein, so daß das *Defizit bei rund 800.000 Industriearbeitsplätzen* liegt.

Allein 1993 könnten aus dem THA-Bestand vom Dezember 1992 ca. 250.000 weitere industrielle Arbeitsplätze verloren gehen, falls kein grundlegender Wandel in der Politik stattfindet, nämlich in der Frage der eigenständigen, aktiven Sanierungspolitik auf akzeptablem Niveau.

Die volkswirtschaftlichen Kosten einer weiteren Deindustrialisierung in Ostdeutschland

Wir gehen davon aus, daß die volkswirtschaftlichen Kosten einer weitgehenden Deindustrialisierung Ostdeutschlands vermutlich höher sind als die einer aktiven Industriepolitik in Ostdeutschland. Eine exakte Schätzung der zukünftigen volkswirtschaftlichen Kosten der Deindustrialisierung ist kaum möglich, weil niemand genau weiß, was in diesem Fall längerfristig passieren würde und ob es nicht irgendwann doch zum Aufbau von neuen Strukturen ohne staatliche Unterstützung kommt. Allein die Hoffnung auf den Markt und seine unsichtbaren Hände sind keine Basis für eine solide Kostenrechnung. Daraus den Schluß zu ziehen, wie es die herrschende Wirtschaftswissenschaft tut, auf die Berechnung volkswirtschaftlicher Kosten überhaupt zu verzichten, hieße auf Erfahrungen, Plausibilität, logische Überlegungen zu verzichten und auf das Unwahrscheinliche zu setzen. Plausibel, erfahrungsbegründet und wahrscheinlich ist, daß *die folgenden volkswirtschaftlichen Kosten entstehen, wenn die industrielle Basis Ostdeutschlands weiter abschmilzt:*

– Verlust von Arbeitsplätzen bei ostdeutschen Zulieferern und Folgesektoren (insbesondere im Dienstleistungsbereich), negative Multiplikator- und Akzeleratoreffekte;

- Kosten der Abwicklung und Stillegung;
- längerfristig anhaltende Ausgaben für Arbeitslosigkeit und für Leistungen an die direkt und indirekt Betroffenen bei der Bundesanstalt für Arbeit bzw. Anstieg der Sozialhilfe;
- verminderte Steuereinnahmen und Sozialbeiträge;
- geringere Wertschöpfung infolge Produktionseinstellung;
- im Fall von Abwanderung nach Westen: evtl. Überkapazitäten bei ostdeutschen Infrastruktureinrichtungen, Engpässe im Westen;
- Kosten der Wirtschaftsförderung zur Neuansiedelung von Unternehmen.

Die Unternehmensberatungsfirma McKinsey beziffert die volkswirtschaftlichen Kosten des Verlustes eines industriellen Arbeitsplatzes in Ostdeutschland auf bis zu 300.000 DM. Dies sei auch *die Obergrenze volkswirtschaftlich sinnvoller staatlicher Subventionen für einen industriellen Arbeitsplatz*. Dabei wird unterstellt, daß der wegfallende Arbeitsplatz Dauerarbeitslosigkeit verursacht. Deren fiskalische Kosten summieren sich nach McKinsey auf 130.000 – 150.000 DM. Da in der Folge des Arbeitsplatzverlustes ein weiterer Arbeitsplatz verloren geht, belaufen sich die Gesamtkosten eines vernichteten Arbeitsplatzes auf 260.000 – 300.000 DM.

Zu den Kosten, die der Gesellschaft durch Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und durch Mindereinnahmen aufgrund des Ausfalls von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen entstehen, und zu den gesellschaftlichen Kosten, die infolge der Schließung eines Unternehmens auch für andere Betriebe (Entlassungen in den Vorleistungsunternehmen, Nachfrageausfall im Handel u. a.) anfallen, kommen die Aufwendungen für Altschulden, Sozialpläne und ökologische Altlasten noch hinzu. Allein für letztere wurden in einer Fallstudie zu den Fritz-Heckert-Werken je Arbeitsplatz 130.000 DM errechnet, was wahrscheinlich kein Extremwert ist.

Würde man die enorm hohen Aufwendungen, die für die Finanzierung des Verlustes von industrieller Arbeit entstehen, auf die Sanierung und die Schaffung von wettbewerbsfähigen Ar-

beitsplätzen konzentrieren, wären längerfristig größere Effekte zu erzielen. Eine erfolgreiche aktive Sanierungspolitik, durch die Arbeitsplätze geschaffen werden, die ihrerseits wieder Arbeitsplätze und weitere Akzelerator- und Multiplikatoreffekte induzieren, ist volkswirtschaftlich nicht nur billiger (ein Teil der gesellschaftlichen Kosten, wie die der Stillegung und Abwicklung, der Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, fällt nicht an), sondern ist ökonomisch und ökologisch notwendig und auch sozial gerechter. Je länger mit der aktiven Sanierungspolitik gewartet wird, um so mehr wird die Volkswirtschaft für die Deindustrialisierung und deren Folgen bezahlen müssen.

Erforderlich ist eine längerfristige Reindustrialisierung Ostdeutschlands

Die Verhinderung der vollständigen Deindustrialisierung und die langfristige Reindustrialisierung der neuen Bundesländer sind der Dreh- und Angelpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland. Das Verarbeitende Gewerbe und die darauf bezogenen produktionsorientierten Dienstleistungen sind der strategische Ansatzpunkt zur Schaffung einer tragfähigen wirtschaftlichen Basis. Da die Reindustrialisierung durch Ansiedelung von Betrieben viel schwieriger, langfristiger und teurer ist als die Erhaltung und Restrukturierung existierender Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes, sollte dies Vorrang haben.

Ein beträchtlicher Teil dieser Industrieproduktion wird auf den überregionalen Absatz ausgerichtet sein, nach Westdeutschland, ins westliche Ausland oder nach Osteuropa. Die ostdeutsche »Exportquote« (Exporte in andere Regionen bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) betrug 1992 nur 32 vH. Um hier Marktanteile zu erringen, muß technologische und preisliche Wettbewerbsfähigkeit möglichst rasch hergestellt werden, zugleich muß das Produktprogramm nachfrageorientiert umgestellt werden. Während dieses Restrukturierungsprozesses, der in vielen Fällen mehrere Jahre beanspruchen wird, werden Anlaufverluste anfallen, die staatlicherseits direkt oder indirekt

finanziert werden müssen, soweit die realistische Erwartung besteht, daß die Unternehmen sanierungsfähig sind.

Die Reindustrialisierung Ostdeutschlands ist mit den Mitteln der *traditionellen Regionalpolitik* schlechterdings nicht möglich. Die westdeutsche Regionalpolitik, die auf die neuen Bundesländer ausgeweitet wurde, ist nicht für die ostdeutschen Probleme konzipiert worden. Zudem ist sie fast ausschließlich *investitionsorientiert*, berücksichtigt also nicht hinreichend die *Gesamtsituation* von Unternehmen im Transformationsprozeß, vor allem nicht die Existenzsicherung, teilweise fehlende Privateigentümer, die Unvermeidbarkeit von Verlusten während der Umstellungsphase, die Sicherung von Absatzmärkten, die Innovationsförderung, die spezifisch ostdeutschen Lohnkostenprobleme etc. Eine maßgeschneiderte Industriepolitik für Ostdeutschland ist daher notwendig.

Die Kritiker derartiger industriepolitischer Interventionen befürchten die Konservierung bestehender obsoleter Strukturen und ausufernde Dauersubventionen. Mithin wird unterstellt, daß Industriepolitik stets Erhaltungspolitik und unternehmensinterner Strukturwandel gar nicht möglich sei. Zweifellos besteht diese Gefahr, doch gibt es viele Beispiele dafür, daß moderne wettbewerbsfähige Unternehmensstrukturen nur mit Hilfe staatlicher Strukturpolitik erreicht worden sind (z. B. Forschungs- und Technologiepolitik in Westeuropa, Luftfahrzeugbau, Energiewirtschaft, Rüstungsindustrie, japanische und andere südostasiatische Unternehmen und Branchen).

Unausgesprochen wird von den Kritikern der Industriepolitik ferner unterstellt, daß die Hinnahme von Deindustrialisierung, Massenarbeitslosigkeit und passiver Sanierung von Regionen durch Abwanderung kostengünstiger sei. Diese Annahme wird allein durch die Hoffnung genährt, daß dezentrale Marktkräfte beizeiten eine Reindustrialisierung in Gang setzen. Dies ist weder theoretisch noch empirisch gesichert. Im Gegenteil, die regionalpolitischen Erfahrungen in Westeuropa und in den USA zeigen, daß eine Reindustrialisierung und Revitalisierung alter, ehemaliger Industrieregionen kaum möglich ist, wenn der

Strukturwandel zu spät eingeleitet wurde. Im übrigen sollte eine massenhafte weitere Abwanderung aus Ostdeutschland in westdeutsche Ballungszentren aus politischen, psychologischen, sozialen und auch aus ökologischen Gründen nicht hingenommen werden.

3.2.4 *Erhalt und innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen*

Eine Schlüsselfunktion innerhalb der Reindustrialisierung der neuen Bundesländer kommt der Sanierung und innovativen Umgestaltung *industrieller Kernbereiche* zu. Diese Aufgabe, die inzwischen einen breiten gesellschaftlichen Konsens gefunden hat, entstand spontan aus der verhängnisvollen Deindustrialisierung.

Die Bundesregierung verfügt zur Zeit noch über kein Handlungskonzept zum Erhalt solcher Industriestandorte, und in den Ländern wird an die Problematik der »industriellen Kerne« sehr unterschiedlich herangegangen. Noch ist dabei auch eine Reihe grundlegender Fragen unklar:

- Was sind unter den gegenwärtigen ostdeutschen Verhältnissen »industrielle Kernbereiche«, und wer wählt sie aus?
- Wie, mit welchen Zielen und ordnungspolitischen Verantwortungsbereichen wird die angestrebte innovative Sanierungsstrategie entwickelt und verwirklicht?
- Mit welchen Sanierungskosten muß gerechnet werden, und wer trägt sie?

Zu den Problemen der Definition dessen, was industrielle Kerne sind, gehört nicht nur die Tatsache, daß ein großer Teil derselben wohl schon nicht mehr existiert. Ferner stellt sich auch die Frage, was mit denjenigen Betrieben geschieht, die nicht zu »Kernen« deklariert werden.

Wenn industrielle Kernbereiche als eine Überlebenschance und Perspektive für ganze Regionen im Osten aufgefaßt werden, kann es nicht nur um die Auswahl einzelner »förderungs-

würdiger« Betriebe für eine »Positivliste« gehen. Vielmehr müßten als industrielle Kernbereiche solche industriellen Produktionskomplexe bestimmt werden, die die sozio-ökonomische und auch sozio-kulturelle Struktur einer bestimmten Region entscheidend prägen. Ihre Liquidation hätte vielfältige, sehr einschneidende soziale und politische Auswirkungen auf die weitere Entwicklung in dieser Region.

Eine Strategie zur Reindustrialisierung der ostdeutschen Wirtschaft schließt zwingend den *Erhalt des FuE-Potentials* im Prozeß der Sanierung und Umprofilierung von industriellen Kernbereichen mit ein. Ohne eine industrienaher Forschung und einen effektiven Technologietransfer kann keine Revitalisierung und innovative Umstrukturierung von Industriestandorten erfolgen. Der Erhalt und die Reintegration eines wirtschaftsnahen FuE-Potentials ist eine Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und damit der industriellen Kernbereiche.

Ein industrieller Kernbereich muß also ein bedeutendes innovatives Potential besitzen, das möglichst über die Grenzen der jeweiligen Region hinaus wirkt. Er müßte sich zu einem Kristallisationszentrum dynamischer, innovativer Produktionsketten und -verbünde entwickeln.

Die innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen ist somit nur im Rahmen komplexer regionalpolitischer Zielstellungen möglich, die im Ergebnis die Herausbildung moderner »industrial districts« anstreben, also einen Verbund von Groß- und Kleinunternehmen, von kooperierenden KMU, und nicht zuletzt leistungsfähige wirtschaftsnahe FuE-Kapazitäten fördern.

Erhalt und innovative Umstrukturierung von industriellen Kernen sind auch eine Aufgabe längerfristiger Wirtschaftsförderung ausgewählter ostdeutscher Standorte, erfordern also eine enge Koordinierung von unternehmensbezogener, sektoraler und regionaler Wirtschaftspolitik, die gemeinsam von Bund, Ländern und THA mit Unterstützung durch die EG-Förderprogramme zu bewältigen ist.

Dies ist ein Fall für *Industriepolitik* und *staatliche Rahmenplanung*. Nur so gelang es Japan und anderen südostasiatischen Ländern, eine nachholende Modernisierung zu realisieren. Von diesen Beispielen lernen sollte aber nicht heißen, sie zu kopieren. Denn es geht um eine *doppelte Anpassung*: Beseitigung der Rückständigkeit der überkommenen Wirtschaftsstrukturen und gleichzeitig Beginn einer ökologischen Strukturpolitik, die in Westdeutschland seit langem gefordert, jedoch nicht realisiert worden ist.

3.3 Vorschläge für eine vorausschauende Industriepolitik

Eine Reindustrialisierungsstrategie für Ostdeutschland muß sich auf drei Aufgaben konzentrieren:

- die Restrukturierung der noch nicht privatisierten, aber sanierungsfähigen THA-Unternehmen;
- die Unterstützung von privatisierten Unternehmen, soweit sie existenzgefährdet sind oder ohne staatliche Hilfe nicht expandieren können, sowie die Förderung von Existenzgründungen;
- die Neuansiedlung von Industriebetrieben, im wesentlichen Töchtern westlicher Stammfirmen.

Eine Industriepolitik dieser Art geht weit über die bisherigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Programme des Bundes, der THA und der Länder hinaus. Angesichts der Rezession und der Strukturkrisen in Westdeutschland muß sie auch im Rahmen einer gesamtdeutschen, auf den gemeinsamen westeuropäischen Binnenmarkt gerichteten Konzeption betrieben werden. Nicht zuletzt gehört dazu eine engere Verflechtung von Fördermaßnahmen, die auf Unternehmen, mit solchen, die auf eine ökologische Sanierung und Umgestaltung von Regionen zielen.

Eine derartige Industriepolitik zu konzipieren und erfolgreich durchzusetzen, ist ein komplizierter und sicher auch langwieriger Prozeß. Leider ist bereits viel Zeit vertan worden, ohne diese Aufgabe ernsthaft anzugehen; um so größer ist der gegenwärtige Handlungsbedarf.

Aus unserer Sicht, die wir alternativ zur bisher exekutierten Wirtschaftspolitik seit unserem Sondermemorandum vom Mai 1990 immer wieder dargelegt haben, müßte sich eine vorausschauende, ökologisch orientierte Industriepolitik auf die nachfolgend skizzierten Hauptaufgaben konzentrieren.

3.3.1 Überführung der sanierungsfähigen THA-Unternehmen in neue, stabile Eigentumsformen

Angesichts der gegenwärtigen, infolge der bisher puristischen Privatisierungspolitik der THA verfahrenen Situation unterbreiten wir die folgenden Vorschläge:

- Die Masse der sanierungsfähigen Kleinbetriebe sollte bis Ende 1993 privatisiert werden, insbesondere auch in Form von »Management-Buy-Out«, »Management-Buy-In« oder als Beteiligungsinitiativen. Mittlere Betriebe, die sanierungsfähig erscheinen, sollten in zahlreichen kleineren branchenorientierten Management-KGen zusammengefaßt werden, deren Eigentum mehrheitlich bei der THA verbleibt.

- Spätestens ab 1. 1. 1994 beendet die Treuhand ihr operatives Geschäft und beschränkt sich auf das von ihr bereits angekündigte Vertrags-Controlling, das von Fall zu Fall auch Nachverhandlungen einschließt, sofern die Verträge nicht eingehalten werden. Gegebenenfalls müssen die Verträge seitens der THA auch finanziell nachgebessert werden, um die privatisierten Unternehmen bei der Restrukturierung weiter zu unterstützen. Soweit die THA in Problemfällen weitere finanzielle Unterstützungen gewährt, muß sie diese durch Einforderung der vertraglich vereinbarten Pönalen in anderen Fällen finanzieren. Die THA nimmt auch weiterhin ihre Aufgaben als Mehrheits-eigentümerin der Management-KGen wahr.

- Die bei der THA bis Ende 1993 verbliebenen Unternehmen werden ausnahmslos auf mehrere Holdings eigentumsmäßig übertragen. Die Industrieholdings sind Aktiengesellschaften, die der Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsgesetz von 1976 unterliegen. An den Holdings ist der Bund mit jeweils 75 vH beteiligt, ferner die jeweiligen Bundesländer (einschließlich Berlin) mit 25 vH. Banken und private Unternehmen können sich, falls gewünscht, an den Holdings mit einem Minderheitsanteil beteiligen; sie können auch eine Minderheitsbeteiligung an einzelnen Unternehmen erwerben. Größere ländereübergreifende THA-Unternehmen werden in Branchenhol-

dings eingebracht, an denen der Bund mit 50 vH und die jeweiligen Länder mit dem Rest beteiligt sind. Die Branchenholdings oder Institutionen wie z. B. Atlas in Sachsen entscheiden, welche Unternehmen saniert und welche stillgelegt werden sollen. Die aktive Privatisierung wird bis auf weiteres ausgesetzt.

– Die landesbezogenen sowie die länderübergreifenden Industrieholdings finanzieren die Sanierung und Abwicklung aus einem *quotierten Etat*, der ihnen von der Kreditanstalt für Wiederaufbau zugewiesen wird. Im Rahmen dieser Budgetmittel, die für einen Zeitraum von drei Jahren finanziert werden, können die Holdings frei über die Verwendung entscheiden. Die Länder können Mittel aus dem Landeshaushalt oder aus der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« in den Holdings einsetzen; die Gemeinschaftsaufgabe wird entsprechend modifiziert, um den Mitteleinsatz in den Holdings zu ermöglichen. Die Holdings können auch auf dem Kapitalmarkt Mittel aufnehmen, sofern die Länder für den Schuldendienst bürgen.

– Bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau wird ein *Finanzierungsfonds* »Industriesanierung Ost« eingerichtet, der sich aus den Einnahmen der Investitionshilfeabgabe, aus Mitteln des Bundeshaushaltes sowie aus Kreditaufnahmen bzw. Anleihen finanziert (vgl. Abschnitt 4.2). Die THA bringt einen Teil ihres für 1994 geplanten Budgets – letztmalig darf sie 1994 bis zu 30 Mrd. DM Kredite aufnehmen –, den sie zur Finanzierung ihrer Restaufgaben nicht benötigt, in den Fonds ein. Der Fonds sollte ein Volumen von 25 – 30 Mrd. DM p. a. für die Jahre 1994 bis 1996 haben, das nach einem Quotensystem auf die neuen Bundesländer und das Land Berlin aufgeteilt wird.

– Nach drei Jahren, also Ende 1996, wird von den Holdings entschieden, welche Unternehmen wann und wie privatisiert werden. Die Privatisierungserlöse fließen anteilig an den Finanzierungsfonds »Industriesanierung Ost« und an die Länder zurück, insoweit die Länder eigene Mittel in die Sanierung eingebracht haben.

Dieses Modell schafft einen Sanierungsvorrang. Es ist regio-

nal orientiert, die Länder sind in der Verantwortung für die von ihnen betriebene Industriepolitik. Sie selbst müssen angesichts knapper Budgets über Stilllegung und Sanierung entscheiden. Ohne die dargestellte Finanzierungs konstruktion ist eine Länderbeteiligung jedoch weder möglich noch verantwortbar. Durch die vorgeschlagene THA-Nachfolge-Organisation entfällt die schwierige Koordination mit der THA, die angesichts ihrer bürokratischen Struktur und ihrer offenbar kaum veränderbaren Zielorientierung sanierungsunwillig und -unfähig ist.

Die Aufgabe der Industrie holdings ist die innovative Umgestaltung der sanierungsfähigen Großbetriebe, die nach volkswirtschaftlichen Kriterien in einigen Jahren wettbewerbsfähig gemacht werden könnten und deren Stilllegung hohe Folgekosten und unüberschaubare dauerhafte soziale Probleme nach sich zöge. Vielfach kommt die Sanierung dieser Betriebe einem umfassenden Neuaufbau gleich. Eine derartige Sanierung ist äußerst schwierig, riskant, teuer und bedarf zusätzlich verschiedener flankierender, absatzsichernder Maßnahmen, aber es gibt dazu keine sinnvolle Alternative. Die Sanierung beinhaltet keine Bestandsgarantie für die Betriebe oder für die verbliebenen Arbeitsplätze. Die Kosten der Sanierung umfassen das erforderliche Anlage- und Umlaufvermögen, den Aufbau von F&E-Kapazitäten, notwendige Rücklagen und Rückstellungen, die Freistellung von finanziellen und ökologischen Altlasten und die Finanzierung von Anlaufverlusten. Unzulänglich wäre die bloße Ausstattung der Unternehmen mit in Westdeutschland branchenüblichem Eigenkapital. Die Wertung der Sanierungskosten muß beachten, daß auch im Falle von Stilllegungen Kosten in beträchtlicher Höhe anfielen, wie oben dargelegt. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß auch bei Privatisierungen unprofitabler Unternehmen den Investoren finanzielle Zugaben zur Finanzierung von Altschulden, Anlaufverlusten und Anlagevermögen gemacht wurden, die erheblich waren (im Schiffbau wurden den privaten Investoren Subventionen je Arbeitsplatz in der Größenordnung von 700.000 – 800.000 DM gewährt). Sollen beispielsweise je erhaltenen Arbeitsplatz maxi-

mal 300.000 DM an öffentlichen Hilfen gewährt werden, mit denen diejenige Zahl an Arbeitsplätzen erhalten und modernisiert wird, die die THA-Unternehmen bis Ende dieses Jahres abzubauen planen (250.000), so wären dafür maximal rund 75 Mrd. DM erforderlich (jährlich 25 Mrd. DM). Dem stehen spätere Privatisierungserlöse gegenüber. Natürlich sollte ein Teil der erforderlichen Investitionen zur Modernisierung des Anlagevermögens fremdfinanziert werden.

3.3.2 Gewährung wirkungsvoller Absatzhilfen

Während der Restrukturierungsphase wird es ostdeutschen Unternehmen – vor allem THA-Unternehmen und eigenständigen Privatfirmen – schwer fallen, sich gegen die Wettbewerbsüberlegenheit westlicher Anbieter auf dem regionalen, nationalen und vor allem auf dem internationalen Markt zu behaupten. Das hat folgende Gründe:

- zu hohe Stückkosten und zu hohe Produktpreise im Verhältnis zur Qualität, obwohl in relativ kurzer Zeit Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann;
- Außenseiter auf den Märkten, geringer Bekanntheitsgrad, Mißtrauen, Beeinträchtigung des Absatzes durch Unsicherheit potentieller Kunden, Stigmatisierung durch Vorurteile;
- Diskriminierung durch Machtmißbrauch von marktführenden Oligopolisten;
- fehlende Anpassungszeit für Markteinführung, Produktverbesserung, Aufbau des Vertriebssystems, des Marketing-Systems, der Werbung etc. (Dies gilt selbst dann, wenn das Produkt im Preis-/Leistungsverhältnis vollkommen wettbewerbsfähig oder sogar überlegen ist.)

Aus all diesen Gründen kann von Chancengleichheit in der Regel nicht die Rede sein. Daher sind gezielte Vermarktungshilfen durch vorübergehende Präferenzregeln für ostdeutsche Hersteller notwendig.

Marktsicherung durch local content-Klauseln

Ein wirksames Förderinstrument sind konsequent zu handhabende local content-Klauseln, durch die sichergestellt wird, daß ein bestimmter Wertschöpfungsanteil von Unternehmen aus den neuen Bundesländern bezogen wird:

– *local content-Klauseln bei öffentlichen Beschaffungen* (Bund, Länder, Gemeinden, öffentliche Unternehmen): Ein bestimmter Anteil der beschafften Güter und Dienstleistungen muß während einer Übergangsperiode von drei bis fünf Jahren aus ostdeutscher Produktion stammen.

– *local content-Klauseln für private Investoren*, die Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur« in Anspruch nehmen: Diese Investoren werden verpflichtet, bei ihren geförderten Investitionen 30 bis 50 vH der benötigten Investitionsgüter aus ostdeutscher Produktion zu kaufen.

– *local content-Klauseln bei der Privatisierung der THA-Firmen*: Die Treuhand sollte von den Investoren einklagbare Zusagen verlangen, daß 30 bis 50 vH der geplanten Investitionen mit Investitionsgütern aus ostdeutscher Produktion getätigt werden müssen. Bei Nachverhandlungen mit Investoren, die ihre Arbeitsplatzzusagen nicht einhalten, kann auf die Zahlung von Pönalen verzichtet werden, wenn die Unternehmen einen Teil ihrer Investitionsgüter von Ost-Firmen beziehen.

Bei einer Nicht-Einhaltung der Klauseln sind Abgaben an die ostdeutschen Länder zu zahlen.

Derartige Regeln dürften gegen geltendes EG-Recht verstoßen, da sie zu einer besonderen Protektion ostdeutscher Unternehmen führen, die Unternehmen anderer strukturschwacher Regionen in Europa nicht gewährt wird. Hier müßte angesichts des besonderen Problems der Überwindung der deutschen Teilung und der Reindustrialisierung Ostdeutschlands auf eine zeitweilige Sonderregelung gedrungen werden. Diese Regelung ist gerechtfertigt, da die Einbeziehung Ostdeutschlands in die EG und den Gemeinsamen Binnenmarkt ohne Übergangszeit erfolgt ist.

Für ostdeutsche KMU existiert im öffentlichen Auftragswesen bereits derzeit eine Präferenzregel, die jedoch weitgehend wirkungslos ist. Danach kann, abweichend von den Vorschriften der ansonsten geltenden Verdingungsordnung, bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den neuen Bundesländern der Zuschlag auch an Kleinbetriebe gehen, die bis zu 6 vH teurer anbieten. Freilich machen die öffentlichen Auftraggeber angesichts harter Budgetrestriktionen davon nur selten Gebrauch, zumal keine Verpflichtung besteht, bestimmte Anbieter zu bevorzugen.

Mehrwertsteuerpräferenz für ostdeutsche Produkte

Ostdeutsche Industrieprodukte – also nur diejenigen Erzeugnisse, die interregionalem Wettbewerb unterliegen – sollten durch eine *Mehrwertsteuerpräferenz* analog zur früheren Berlin-Förderung oder zur steuerlichen Bevorzugung der Landwirtschaft begünstigt werden. Sie darf sich jedoch nur auf die ostdeutsche Wertschöpfung beziehen, andernfalls besteht die Gefahr, daß West-Firmen nahezu fertiggestellte Produkte nach Osten bringen und dort minimalen Wert hinzufügen, um den Mehrwertsteuervorteil einzustreichen.

Das Institut der deutschen Wirtschaft schlägt ein Modell vor, das der steuerlichen Behandlung der Landwirtschaft (§ 24 UStG) sehr nahe kommt. Danach stellen ostdeutsche Industriefirmen ihren Kunden zwar die Mehrwertsteuer in Rechnung, jedoch müssen sie sie nicht ans Finanzamt abführen; zugleich verzichten sie auf den Vorsteuerabzug. Bei einem Wertschöpfungsanteil von 30 vH und einem Mehrwertsteuersatz von 15 vH errechnet sich ein Preisvorteil von 4,5 vH, bei 70prozentiger ostdeutscher Wertschöpfung ein Preisvorteil von 10,5 vH. Das Modell ist, anders als die Berlin-Förderung, relativ leicht und unbürokratisch handhabbar. Bezogen auf das Verarbeitende Gewerbe in Ostdeutschland würde das Instrument zu einem direkten Steuerausfall von 2 bis 3 Mrd. DM führen. Wenn das

Instrument jedoch wirksam ist und die ostdeutsche Wertschöpfung sich dadurch vergrößerte, blieben die Steuerausfälle wesentlich geringer.

Mißbrauchsmöglichkeiten existieren in größeren Unternehmen mit ostdeutschen Zweigstellen, wenn im Westen entstandene Wertschöpfung durch interne Verrechnungspreise nach Osten verlagert wird. Dem könnten Stichproben-Kontrollen entgegenwirken.

Der Sachverständigenrat merkt an, daß dieses Modell für sehr stark exportorientierte sowie hoch investierende Unternehmen sogar zu Nachteilen führen könne, und schlägt daher vor, ein Optionsrecht zu schaffen: Wer die Mehrwertsteuerpräferenz nutzen will, kann dies tun, wer nicht, bleibt bei dem Verfahren mit Vorsteuerabzug.

Gleichwohl hat das Modell drei Nachteile, die freilich die Vorteile nicht aufwiegen: Exporte werden nicht gefördert; sämtliche Industriefirmen würden begünstigt, auch hochprofitable, die keiner Förderung bedürfen; Fördermittel werden also nicht auf Engpässe und Problemfälle konzentriert. Die Präferenz garantiert nicht, daß die Preisvorteile an die Kunden weitergegeben werden. Im ungünstigsten Fall streichen westliche Mutterfirmen Mitnahmegewinne ein.

Trotzdem sollte dieses absatzfördernde Instrument während einer Übergangszeit von einigen Jahren eingesetzt werden. Es erleichtert im übrigen auch die Finanzierung einer raschen Lohnanpassung.

Förderung von Forschung und Entwicklung (FuE)

Im Rahmen der Erhaltung und innovativen Umgestaltung von industriellen Kernbereichen sollten die noch vorhandenen Reste FuE-intensiver Produktionen in der ostdeutschen Chemie, der elektronischen und elektrotechnischen Industrie sowie vor allem auch im Maschinenbau mit derartigen Fördermöglichkeiten wettbewerbsfähig gemacht werden. Daneben sollte die Ansied-

lung von Forschungseinrichtungen und forschungsintensiven Unternehmen sowie der Transfer zwischen den Hochschulen und den Unternehmen in der Region gefördert werden. Dazu sind entsprechende Technologieprogramme der einzelnen neuen Bundesländer, wie z. B. die »Technologieinitiative Brandenburg«, aufzulegen und mit den speziellen Bundesprogrammen für die Innovations- und Technologieförderung zu koordinieren.

Eine solche Förderung muß die einzelnen Produzenten in der Region und ihre zwischenbetriebliche Vernetzung untereinander und mit nachgelagerten Abnehmern einschließen, mit dem Ziel, leistungsfähige Produktionsketten aufzubauen. Das gilt vor allem für den Maschinenbau, der sich auf dem Weltmarkt einer zunehmenden Konkurrenz stellen muß.

3.3.3 Flankierende Maßnahmen

Die Erhaltung und Umgestaltung industrieller Kernbereiche in Ostdeutschland kann nur gelingen, wenn sie von flankierenden sozial- und wirtschaftspolitischen Maßnahmen begleitet wird.

– Die Stabilisierung industrieller Kerne wird durch die gegenwärtig herrschende Rezession belastet. Nachfrage- und Steuerausfälle behindern eine zügige Sanierung der Betriebe. Aus konjunkturpolitischen Gründen ist daher eine durchgreifende Zinssenkung als Voraussetzung für eine Überwindung der derzeitigen Rezession erforderlich.

– Angesichts der oben beschriebenen Probleme ostdeutscher Unternehmen dürfte es einer Reihe von ihnen schwerfallen, die vereinbarten Löhne und Gehälter aus eigener Kraft zu bezahlen. Die industriellen Kerne sind jedoch nur zu erhalten, wenn grundsätzlich die jeweils dazu gehörigen Unternehmen erhalten bleiben, was in einzelnen Fällen eine Entlastung bei den Lohnkosten erfordern kann. Andererseits ist bei dem gegenwärtigen Lohnniveau in Ostdeutschland ein Lohnverzicht sozial nicht vertretbar. Einen Ausweg können hier Lohnkosten-

subventionen darstellen, die die Kluft zwischen dem wirtschaftlich Verkraftbaren und dem sozial Zumutbaren überbrücken.

– Um einer Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in den Westen vorzubeugen, ist eine Verbesserung der Versorgung mit Wohnungen dringend geboten. Eine wichtige Voraussetzung für die Sanierung und den Neubau von Wohnungen ist, die ostdeutschen Gemeinden und Länder als Eigentümer des Wohnungsbestands von den Altschulden zu befreien, um ihnen damit die Ansammlung von Mitteln zu ermöglichen, mit denen der Wohnungsbestand saniert werden kann. Darüber hinaus ist eine massive Förderung des sozialen Wohnungsbaus erforderlich.

– Die einzelnen industriellen Kernbereiche werden nur dann wettbewerbsfähig, wenn sie in eine leistungsfähige regionale Infrastruktur eingebettet sind. Durch die Auftragsvergabe wird – auf der Grundlage von local content-Klauseln – die regionale Beschäftigung verbessert und die Standortattraktivität Ostdeutschlands erhöht. Der Ausbau der Infrastruktur sollte auf der Grundlage von regionalen Entwicklungskonzepten erfolgen.

– Zur Abrundung und Stabilisierung der industriellen Kerne sollten die Ansiedlung von Unternehmen aus dem Westen Deutschlands sowie Existenzgründungen durch gezielte Investitionszuschüsse und -zulagen gefördert werden. Außer den industriellen Investitionen sollen auch FuE-Einrichtungen bezuschußt werden können, ohne die sich die industriellen Kerne auf Dauer nicht halten können. Eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland ist ohne die gleichzeitige Förderung endogener und exogener Potentiale nicht möglich.

– *Eigentumsfrage.* Das Prinzip *Rückgabe vor Entschädigung* muß so weit wie möglich revidiert werden, da es immer noch, insbesondere im Wohnungsbau, ein gravierendes Investitionshemmnis darstellt. Sollte dies aus rechtlichen Gründen nur schwer möglich sein, so sind die durch die Rückgabe von Eigentum Begünstigten mit einer Vermögensabgabe in solchem Maße zu belasten, daß die Rückgabe wenig attraktiv erscheint.

Aus der Vermögensabgabe könnten Entschädigungen finanziert werden. Wichtig ist, daß die Bundesregierung endlich eine Entschädigungsregelung vorlegt.

– *Regionalisierung.* Wie oben schon hervorgehoben, erfordert die Reindustrialisierung Ostdeutschlands auch eine Weiterentwicklung der Regionalpolitik über den in der früheren Bundesrepublik erreichten Stand und Wirkungsgrad hinaus. Gegenwärtig formieren sich hierfür unterschiedliche Ansätze in den einzelnen neuen Bundesländern. Sie bedürfen dringend einer Koordinierung auf föderalistischer Basis, aber auch zentraler Regelungen auf Bundesebene. Letzteres gilt vordringlich für die Gestaltung des Länder-Finanzausgleichs sowie im Rahmen des von uns vorgeschlagenen Finanzierungsmodells für die Sanierung und die innovative Umgestaltung von industriellen Kernbereichen, wenn denn dieses Ziel ernsthaft angestrebt werden soll.

Rückschritte im Umweltrecht

Die Instrumentalisierung der Transformationskrise in Ostdeutschland zum Abbau bestehenden Rechts zeigt sich auch im Planungs- und Umweltrecht. In dem Glauben, daß sich der Aufschwung in den neuen Bundesländern schon einstellen werde, wenn man nur günstige Voraussetzungen für Investitionen schafft, sollen Planungsverfahren zu Lasten der Öffentlichkeitsbeteiligung verkürzt und Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für umweltbelastende Investitionen entschärft werden. Die derzeit verhandelten Gesetzesinitiativen zielen darauf ab, die Vorschriften des Bau-, Umwelt- und Verkehrsrechtes in Teilbereichen auszusetzen. Die völlig unzureichende Investitionstätigkeit in Ostdeutschland wird zum Anlaß genommen, die in Westdeutschland gegen wirtschaftliche Interessen durchgesetzten Umweltschutzstandards zurückzuschrauben. Im folgenden werden die in den Bereichen Umwelt und Raumordnung schon realisierten und noch geplanten Einschnitte überblickartig skizziert.

– Die Bundesregierung strebt mit dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz eine Einschränkung naturschutzrechtlicher Regelungen an, um den Wohnungsbau zu fördern und Investitionen zu erleichtern. Damit werden jedoch nicht die vorhandenen Investitionsblockaden aufgelöst, da nämlich in den Flächennutzungsplänen ausreichend Wohnbauflächen ausgewiesen sind und Investitionen nur selten von den in den Verfahren beteiligten Natur- und Umweltschutzverbänden abgelehnt werden. Nach Aussage der Verbände wurden im letzten Jahr nur 12 vH aller Genehmigungsverfahren negativ bewertet.

– Im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz wird die Durchführung des Raumordnungsverfahrens (ROV) darin auf vier Monate (bzw. sechs Monate nach Verlängerung) verkürzt, indem das ROV zeitlich parallel zum straßenrechtlichen Linienbestimmungsverfahren durchgeführt wird. Dabei gilt das Benehmen der zuständigen Landesplanungsbehörde als hergestellt, wenn die Landesplanungsstelle nicht innerhalb von vier (sechs) Monaten Stellung zum Linienentwurf nimmt. Die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens im Sinne des § 6 a Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes (ROG) ist nicht mehr zwingend vorgeschrieben, sondern den Ländern freigestellt. Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind bei der Planung von Bundesmaßnahmen nur noch nach Maßgabe der Länder zu beachten. Bei der planerischen Vorbereitung der Bauzulassung durch ein Investitionsmaßnahmengesetz finden förmliche Verfahren (ROV, Linienbestimmungsverfahren) grundsätzlich nicht statt.

Bereits bei der Übernahme des Umweltrahmengesetzes der ehemaligen DDR im Einigungsvertrag wurde der Schutz von Natur- und Landschaftsschutzgebieten, Natur- und Nationalparks im Zusammenhang mit der Bundesverkehrswegeplanung eingeschränkt. Die Verordnungen über den Schutzstatus dieser Gebiete gelten demnach nur mit der Maßgabe, »daß sie auf den Neubau, den Ausbau und die Unterhaltung von Bundesverkehrswegen keine Anwendung finden«. Bei der Durchführung soll »trotz allem« der Schutzzweck der Verordnungen gewährleistet bleiben. Problematisch ist diese Regelung auch hinsichtlich der unterschiedlichen Durchsetzungsmöglichkeiten von Bundesplanungen und Landesplanungen (Landesstraßen).

– Die Technische Anleitung (TA) Siedlungsabfall sieht als einziges Vorbehandlungsverfahren für eine gefahrlose Deponierung eine Verbrennung (thermische Verwertung) vor. Die umweltpolitisch wünschenswerte Abfallvermeidung, die Verringerung der Nutzung von Rohstoffen und das stoffliche Recycling, wodurch gebrauchte Rohstoffe wieder dem Wertstoffkreislauf zugeführt werden, verlieren an Bedeutung.

– Die »Eingriffsregelung« des Naturschutzrechts wird für die neuen Bundesländer komplett ausgesetzt und in den alten Bundesländern für bebaute Ortslagen eingeschränkt. Der noch unbeplante Innenbereich von

Ortslagen entspricht ca. 10 vH der Fläche der Bundesrepublik. Auch im Außenbereich kommt die Eingriffsregelung nicht mehr voll zur Anwendung, da die Einvernehmensregelung in eine Benehmensregelung umgewandelt wurde. Bauvorhaben können damit zukünftig gegen das Votum der zuständigen Naturschutzbehörde realisiert werden. Dies ist deswegen problematisch, weil in der freien Landschaft die Entscheidungsvorgabe bei naturschutzfremden Behörden wie Bauamt und Amt für Landwirtschaft liegt, die über keine oder nur geringe Naturschutzkenntnisse verfügen.

Zusätzlich sind durch noch fehlende Naturschutz-Ländergesetze in den neuen Bundesländern Regelungslücken entstanden, die nur langsam mit Inkrafttreten der Ländergesetze geschlossen werden.

In der Naturschutzgesetzgebung Westdeutschlands besitzt der Bund bislang nur eine Rahmenkompetenz. Die Eingriffsregelung ist einer der wenigen Bereiche des Bundesnaturschutzgesetzes, in dem die Länder die Möglichkeit zur Setzung landesrechtlicher Vorschriften haben. Nun soll § 8 a – c unmittelbar gelten, d. h. schärfere Regelungen – wie zum Beispiel in Hessen – sind nicht mehr möglich. Der Bund greift damit in die Länderkompetenz ein. Er schadet damit dem föderalen Prinzip und verstößt gegen die Gesetzgebungskompetenz des Art. 75 des Grundgesetzes.

- Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) soll auf die Genehmigungsphase des Raumordnungsverfahrens verlagert werden. Damit wird die UVP für die eigentliche Investitionsentscheidung nahezu unbedeutend. Zusätzlich wird das Raumordnungsverfahren bei bedeutsamen Investitionen in den neuen Bundesländern ausgesetzt.

- Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: Bei privaten Abfallverbrennungsverfahren soll das Planfeststellungsverfahren durch ein immissionsrechtliches Verfahren ersetzt werden. Das heißt, daß eine Prüfung von Abfallwirtschaftskonzepten und Alternativentsorgungsmöglichkeiten sowie die Beteiligung der Umweltverbände entfallen. Die Genehmigungen werden hinter verschlossenen Türen erteilt.

- Das Normenkontrollverfahren soll für fünf Jahre in den neuen Bundesländern ausgesetzt werden. Das hat zur Folge, daß eine rechtliche Klärung der genehmigten Baumaßnahmen stark eingeschränkt wird.

- Schon im Frühjahr 1991 wurde im sogenannten Hemmnisbeseitigungsgesetz (Gesetz zur Beseitigung von Hemmnissen bei der Privatisierung von Unternehmen und zur Förderung von Investitionen) die sogenannte Freistellungsklausel für Altlasten des Umweltrahmengesetzes geändert.

Das im Einigungsvertrag übernommene Umweltrahmengesetz der DDR ging dabei von einer Freistellung nur für Erwerber von Altanlagen aus, wonach Erwerber von Altanlagen für die durch den Betrieb der Anlage vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich sind, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit dem Ministerium für

Umwelt, Naturschutz, Energie und Reaktorsicherheit sie von der Verantwortung freistellt. Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Erwerbers, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist.

Im Hemmnisbeseitigungsgesetz dagegen wurde diese Klausel bedenklich auf Eigentümer und Besitzer von Altanlagen ausgeweitet: »Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, sind für die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstückes vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde sie von der Verantwortung freistellt. Eine Freistellung kann erfolgen, wenn dies unter Abwägung der Interessen des Eigentümers, des Besitzers oder des Erwerbers, der durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstückes möglicherweise Geschädigten, der Allgemeinheit und des Umweltschutzes geboten ist. Die Freistellung kann mit Auflagen versehen werden.«

- Der Katalog der nach Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) mit Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehenen Anlagegenehmigungen wird gekürzt. Hausmüll- und Klärschlammverbrennungsanlagen oder Abfallzwischenlager werden zum Beispiel in ein nicht-öffentliches Verfahren gebracht und können somit hinter verschlossenen Türen genehmigt werden.

4. Finanzpolitik: Grundlegende Neuordnung statt Flickschusterei

4.1 Finanzpolitische Herausforderungen durch die deutsche Einigung und den konjunkturellen Abschwung in Westdeutschland

Öffentliche Budgets unter massivem Druck

Die bundesdeutsche Finanzpolitik bewegt sich in einem selbst verschuldeten Chaos. In immer kürzeren Abständen werden sich zum Teil widersprechende Vorschläge zur Einsparung von Ausgaben in den öffentlichen Haushalten unterbreitet. Begleitend dazu vorgestellte Instrumente zur Steigerung der Staatseinnahmen erweisen sich verschiedentlich als abenteuerlich und stehen im Widerspruch etwa zu gesamtwirtschaftlichen und ökologischen Zielen. Diese völlig orientierungslose Finanzpolitik führt zur Verunsicherung der wirtschaftlichen Akteure und verhindert zukunftsorientierte Dispositionen. Wenn weiterer, sich schnell selbst verstärkender Schaden verhindert werden soll, dann muß politische Kraft aufgebracht werden zur Neuordnung der Finanzpolitik, die die Einlösung ihrer Aufgaben an gesamtwirtschaftlichen und verteilungsspezifischen Kriterien ausrichtet. Einer neu zu ordnenden Finanzpolitik stellen sich die folgenden Aufgaben.

Erstens: Endlich muß, wie es die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik seit dem Frühjahr 1990 fordert, ein Zukunftsprogramm Deutschland mit dem Schwerpunkt der Sanierung und des Aufbaus der ostdeutschen Wirtschaft über einen

Zeitraum von zehn Jahren verwirklicht werden. Denn erst durch die Stabilisierung der ostdeutschen Wirtschaft wird auch wieder finanzpolitischer Spielraum für Ostdeutschland gewonnen. Nachfolgend werden die Grundzüge dieses Finanzierungsprogramms, das wir über Jahre entwickelt haben, vorgestellt.

Zweitens: Einen Schwerpunkt dieses Zukunftsprogramms bildet die Einrichtung eines Fonds »Industrieraufbau Ost« bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Damit sind die von uns vorgeschlagenen Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung industrieller Kerne in Ostdeutschland zu finanzieren. Um die Wettbewerbschancen der Betriebe unter dem Dach der Treuhandanstalt vor allem auch auf der Marktseite zu verbessern, sind aus dem Fonds jährlich 40 Mrd. DM für die Zeit von 1994 bis 1996 verfügbar zu machen. Die durch die Bundesregierung im »Föderalen Konsolidierungsprogramm« (FKP) geplanten 3 Mrd. DM ab 1995 für die noch unter dem Dach der Treuhandanstalt befindlichen Betriebe sind dagegen viel zu niedrig ausgewiesen. Die Finanzmittel für diesen Fonds »Industrieraufbau Ost« werden je zur Hälfte über die von uns mehrfach geforderten und nachfolgend nochmals beschriebenen Instrumente einer Investitionshilfeabgabe der westdeutschen an die ostdeutsche Wirtschaft sowie aus dem Aufkommen einer Anleihe mit Zeichnungspflicht aufgebracht.

Drittens: Die Aufnahme der neuen Länder in die Systeme des Finanzausgleichs, die der Einigungsvertrag ab 1995 vorsieht, steht einerseits im Zentrum der finanzpolitischen Neuordnung. Da der politische Druck, den im Einigungsvertrag vorgesehenen Termin 1995 bei der Schaffung eines gemeinsamen Finanzausgleichs einzuhalten, groß ist, müssen jedoch andererseits Übergangs- bzw. Anpassungsregeln definiert werden. Denn die Unterschiede in der Wirtschafts- und damit Finanzkraft zwischen West- und Ostdeutschland werden weit über 1995 noch so groß sein, daß der beim Länderfinanzausgleich vorgesehene Spitzenausgleich in einer Übergangsphase korrigiert werden muß. In dieser Phase des Übergangs ist der Bund zu verpflichten, über den Einsatz seines Instruments der Bundesergän-

zungszuweisungen dafür Sorge zu tragen, daß die finanzschwachen Bundesländer Westdeutschlands bei der Anwendung eines gemeinsamen Finanzausgleichs nicht in die fiskalische Krise getrieben werden. Die Grundzüge einer Neuordnung des Finanzausgleichs aus unserer Sicht werden im Teil 3 dieses Kapitels dargelegt.

Viertens: Finanziert werden muß der Kapitaldienst (Zinsen und Tilgung) mit jährlich ca. 40 Mrd. DM, der sich aus den 1995 beim Bund wirksam werdenden Schulden infolge der Integration der Ex-DDR in das bundesdeutsche Währungs- und Wirtschaftssystem ergeben hat. Geschätzt wird eine Schulden-summe von ca. 400 Mrd. DM. Diese setzt sich zusammen aus den nach Beendigung der Arbeit der Treuhandanstalt verbleibenden Schulden von über 250 Mrd. DM sowie aus den im Kreditabwicklungsfonds zusammengefaßten Verbindlichkeiten von schätzungsweise 150 Mrd. DM (wichtigste Posten im Kreditabwicklungsfonds sind die Auslandsverschuldung der DDR von 27 Mrd. DM sowie Ausgleichsforderungen von ca. 100 Mrd. DM durch die unterschiedliche Umstellung der Spar-einlagen und Kredite auf DM). Vorgeschlagen wird die Bildung eines Sonderfonds, dessen Kapitaldienst vorrangig über den Einsatz der Bundesbankgewinne sowie eine spezielle Vermögensabgabe zu finanzieren ist.

Fünftens: Um zur Überwindung der westdeutschen Konjunkturschwäche beizutragen, muß der Staat seiner Aufgabe, gegenzusteuern, gerecht werden und ein ökologisch ausgerichtetes Wachstums- und Beschäftigungsprogramm durchsetzen. Dabei ist eine Koordination mit entsprechenden Maßnahmen auf EG-Ebene anzustreben. In der gesamtwirtschaftlichen Situation brachliegender Produktionsressourcen ist eine Kreditfinanzierung dieser staatlichen Konjunktur- und Wachstumsmaßnahmen unverzichtbar. Allerdings sollte unter Anwendung des »Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes« der Abbau dieses Teils der öffentlichen Kreditfinanzierung nach Überwindung der konjunkturellen Krise verbindlich für die Bundespolitik garantiert werden.

Die Beschlüsse der Bundesregierung und Ministerpräsidenten zum »Föderalen Konsolidierungsprogramm (FKP)« vom 13. 3. 1993

Die Ergebnisse im Überblick (Zahlenangaben gelten für das Eckjahr 1995):

- Das bisher geltende System des Länderfinanzausgleichs (LFA) wird ab 1995 bis auf wenige Änderungen (Abschaffung der toten Zone sowie der Vollabschöpfung für Zahlerländer) für alle Bundesländer angewendet. Um die sich aufgrund der eklatanten Finanzkraftunterschiede ergebenden hohen Zahlungen von den west- an die ostdeutschen Länder (ca. 28 Mrd. DM) zu senken, wird der Länderanteil an der Umsatzsteuer von derzeit 37 auf 44 vH erhöht. Die dadurch gewonnenen Finanzmittel (nach Angaben des Bundes 18,1 Mrd. DM) werden voll in die neuen Länder geschleust. Der Topf des Länderfinanzausgleichs reduziert sich somit von ca. 28 Mrd. DM auf knapp 17 Mrd. DM.

- Neben den Mitteln aus der Senkung des Bundesanteils an der Umsatzsteuer auf 56 vH und den Zahlungen aus dem LFA erhalten die ostdeutschen Länder Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen der Fehlbeträge, die nach dem LFA verbleiben, sowie für Sonderbedarfe und Finanzhilfen nach Art. 104 a GG. Entgegen der ursprünglichen Forderung der neuen Länder nach 78 Mrd. DM ab 1995 fließen diesen insgesamt knapp 56 Mrd. DM zu.

- Die finanzschwachen alten Länder erhalten ebenfalls Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen der Fehlbeträge nach dem LFA sowie für eine Übergangsphase. Dem Saarland und dem Land Bremen werden zur Teilentschuldung ihrer öffentlichen Haushalte über fünf Jahre ab 1994 pro Jahr 3,4 Mrd. DM durch den Bund zur Verfügung gestellt.

- Den Kapitaldienst mit jährlich ca. 37,5 Mrd. DM ab 1995 für die Schulden der Treuhandanstalt sowie den Kreditabwicklungsfonds übernimmt der Bund.

- Den neuen Ländern werden zusätzlich 1993 2 Mrd. DM

für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ca. 250.000 Stellen) zur Verfügung gestellt.

- Auf die Kürzung von Sozialleistungen (Erziehungs- und Wohngeld, nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz) sowie von Lohnersatzleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe, Schlechtwetter-, Kurzarbeiter- und Altersübergangsgeld) wird verzichtet. Dafür wird die Verpflichtung, den Mißbrauch im Bereich sozialer und wirtschaftlicher Leistungen nachdrücklich zu bekämpfen, eingegangen. Der Bundesarbeitsminister geht davon aus, in 1993 550 Mio. DM und in den beiden Folgejahren je 2 Mrd. DM durch Vermeidung von Mißbrauch einsparen zu können.

- Ab 1995 ist die Einführung eines Solidaritätszuschlags auf die Einkommen-, Lohn- und Körperschaftsteuerschuld geplant. Dabei soll eine soziale Komponente, deren Ausgestaltung noch entschieden werden muß, berücksichtigt werden.

- Geplant sind bei den Staatsausgaben und den Steuersubventionen Kürzungen im Umfang von insgesamt 9,2 Mrd. DM. Dabei sind einschließlich der Mißbrauchbekämpfung in der Arbeitsvermittlung per 1995 lediglich 3,9 Mrd. DM spezifiziert worden (etwa im Verteidigungsbereich mit 487 Mio. DM, bei der Kokskohle 280 Mio. DM, Abbau von Sonderzuschlägen im öffentlichen Dienst um 200 Mio. DM). Die darüber hinaus notwendigen Einsparungen werden durch eine Arbeitsgruppe mit vier Länderfinanzministern, Vertretern des Bundesfinanzministers sowie der Bundestagsfraktionen geprüft und entschieden. Falls die Einsparsumme nicht erreicht werden sollte, behält sich der Bund eine Korrektur der Neuverteilung der Umsatzsteuer zu seinen Gunsten vor.

- Die durch den Bund geplante Verlagerung des Regionalverkehrs auf die Länder sowie die Beteiligung der Länder an der EG-Finanzierung sind gestrichen.

- Der Kreditrahmen der Treuhandanstalt wird um jährlich 3 Mrd. DM zur Beseitigung ökologischer Altlasten und zur Sicherung und Erneuerung industrieller Kerne ausgeweitet.

- Die Absatzförderung ostdeutscher Produkte wird ohne

Hinweise auf konkrete Maßnahmen und deren Finanzierung zugesagt.

- Die Altschulden der ostdeutschen Wohnungswirtschaft werden ab 150 DM je qm gekappt und somit die Gesamtschulden von 51 auf 20 Mrd. DM reduziert. Übergangsbürgschaften erhalten Unternehmen in der Wohnungswirtschaft, und die Kreditanstalt für Wiederaufbau stellt zur Modernisierung und Instandsetzung ostdeutscher Wohnungen zinsverbilligte Kredite zur Verfügung.

Eine erste Wertung: Statt Solidarpakt der Flickenteppich Konsolidierung

Mit den Vereinbarungen zum föderalen Konsolidierungsprogramm wurden dringend zu lösende Probleme der Finanz- und Industriepolitik ausgeklammert. Schließlich hat vor allem der Bund finanzielle Deckungslücken in Kauf genommen, die zu neuen Abgaben und/oder einer Erhöhung der Staatsverschuldung führen können.

Erstens: Es ist zwar gelungen, ein in den Grundlagen nach denselben Regeln funktionierendes System des Finanzausgleichs für alle Bundesländer zu etablieren. Der Kompromiß ist jedoch nur durch die Bereitschaft des Bundes, auf 7 Prozentpunkte bei der Verteilung der Umsatzsteuer zu verzichten, zustandegekommen. Ob es dabei bleibt, ist schon wenige Tage nach der Einigung ungewiß geworden. Sollten die geplanten Einsparungen bis zu 9,2 Mrd. DM nicht erreicht werden, sind ohnehin Korrekturen bei der Aufteilung der Umsatzsteuer zugunsten des Bundes im Konsolidierungspakt eingebaut worden.

Zweitens: Die ursprünglich durch die Bundesregierung geplanten Einschnitte bei Sozialleistungen sind auch wegen der Proteste noch einmal verhindert worden. Dennoch drohen bei der Ausführung der Beschlüsse subtil verpackte Kürzungen beim Wohngeld, dem Erziehungsgeld und bei den Sozialhilfempfängern. Der Preis für den Verzicht auf Streichungen bei

Lohnersatzleistungen besteht ohnehin in einer scharfen Mißbrauchskontrolle.

Drittens ist zwar der Solidaritätszuschlag mit einer »sozialen Komponente« vorgesehen. Es ist jedoch zu erwarten, daß es keine Ergänzungsabgabe mit Freigrenzen (etwa bis zu einem Jahreseinkommen von 50.000 DM für Alleinstehende und 100.000 DM für Verheiratete) geben wird. Ob die soziale Komponente wenigstens im Rahmen der Anhebung des Grundfreibetrags und darüber hinaus im Steuertarif berücksichtigt wird, ist auch strittig. Es steht zu vermuten, daß es zu einer Neuauflage des Solidaritätszuschlags von 1991/92 kommen wird. Schließlich wäre es wichtig gewesen, eine Ergänzungsabgabe schon ab Mitte 1993 einzuführen.

Viertens: Die unterbreiteten Finanzierungsvorschläge reichen nicht einmal aus, die im Konsolidierungspaket fixierten Verpflichtungen zu finanzieren. Daher ist der Anstieg der Staatsverschuldung eingeplant. Werden die ausgeblendeten Probleme, wie die Finanzierung der Bahnreform, hinzugenommen sowie die unzureichenden Finanztransfers nach Ostdeutschland berücksichtigt, dann ergibt sich ein erheblich größerer Finanzierungsbedarf. Auch unter dem Kriterium sozialer Ausgewogenheit ist es dringend erforderlich, eine Arbeitsmarktabgabe sowie eine Investitionshilfe der west- an die ostdeutschen Unternehmen zu verwirklichen. Die Konsolidierer von Bonn haben derartige Instrumente nicht einmal in Erwägung gezogen.

Diese Ergebnisse unter dem Stichwort Solidarpakt zusammenzufassen, trifft nicht zu, denn die soziale Ausgewogenheit ist nicht gegeben. Vielmehr handelt es sich um ein föderales Programm der Konsolidierung, das zudem einem Flickenteppich gleicht. Ein wirtschaftsstrukturelles Konzept einerseits zum ökonomischen Aufbau Ostdeutschlands und andererseits zur konjunkturellen Stabilisierung Westdeutschlands ist nicht einmal ansatzweise auszumachen. Mit dieser Finanzpolitik wird eine einigermaßen mittelfristig stabile Perspektive nicht gewiesen. Daher droht die Fortsetzung der konfuse Debatte über neue Abgaben bzw. -erhöhungen. Schließlich wird ein nicht un-

beträchtlicher Teil der ungelösten Finanzierungsprobleme über den »Lückenbüßer« Staatsverschuldung abgewickelt werden. Dies könnte die Deutsche Bundesbank zum Anlaß nehmen, ihre binnen- und außenwirtschaftlich schädliche restriktive Geldpolitik fortzusetzen.

Abgabenpolitische Instrumente zur Finanzierung des wirtschaftlichen Aufbaus in Ostdeutschland

Die Notwendigkeit, die Eckwerte der künftigen Finanzpolitik in einen Solidarpakt einzubringen, besteht unbestreitbar. Schließlich handelt es sich bei der Finanzierung des Auf- und Umbaus Ostdeutschlands sowie bei der Stärkung der konjunkturellen Entwicklung und der Reform Westdeutschlands um genuine »Gemeinschaftsaufgaben«. Damit werden auch die Versuche verhindert, diese Gemeinschaftsaufgaben durch die Propagierung von Lohnopfern den Tarifparteien zuzuweisen. Nur mit den Instrumenten der öffentlichen Haushaltspolitik läßt sich die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aller gesellschaftlichen Gruppen bzw. Individuen bei der Finanzierung dieses Solidarpakts berücksichtigen.

Seit die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik im Frühjahr 1990 ihre Vorschläge zur Finanzierung eines Zukunftsprogramms Deutschland mit dem Schwerpunkt des Auf- und Umbaus in den neuen Bundesländern unterbreitet hat, blieb sie lange Zeit auf einsamer Position, ja gelegentlich wurde sie massiv angefeindet. Der fiskalische Problemdruck hat mittlerweile jedoch dazu geführt, daß unterschiedliche politische und gesellschaftliche Gruppierungen ähnliche Vorschläge unterbreiten. Wenn wir an dieser Stelle unsere Finanzierungsinstrumente für den Solidarpakt wiederholen, dann scheint ihnen (endlich) keine allzu große Originalität mehr zuzukommen. Wir hoffen, daß sich damit die Durchsetzungschancen – neben sozialorientierten Einsparungen in den öffentlichen Haushalten und der Kürzung im Verteidigungshaushalt – für die folgenden

Finanzierungsinstrumente, die über einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren einzusetzen sind, verbessern.

Erstens: Wir fordern zum 1. 6. 1993 die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Beamte und Selbständige sowie für die Besserverdienenden mit Einkommen, die über die Bemessungsgrundlage im Rahmen der Sozialversicherungspflicht hinausgehen. Der vorgeschlagene Abgabensatz beträgt 2,15 vH. Damit ließe sich die bisher einseitige Belastung der Sozialversicherungspflichtigen im Zuge der Finanzierung der Deutschen Einheit korrigieren.

Zweitens: Wir fordern die Erhebung eines Solidaritätszuschlags in Form einer Ergänzungsabgabe auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld ab dem 1. 6. 1993. Bei der Ergänzungsabgabe auf die Einkommensteuerschuld bestehen wir auf einer Freistellung bis zu einem Jahreseinkommen von 50.000/100.000 DM (alleinstehend/verheiratet), um durchaus auch die Ergiebigkeit dieser Einnahmenquelle zu erhöhen.

Drittens: Darüber hinaus fordern wir eine Investitionshilfeabgabe, die durch die westdeutsche Wirtschaft zum Aufbau eines unternehmerischen Kapitalstocks in Ostdeutschland aufzubringen ist. Die Jahresüberschüsse nach Abzug der Gewinnsteuern sowie 2 vH des Umsatzes bilden die Bemessungsgrundlage. Der Aufbringungssatz liegt für die ersten beiden Jahre bei 10 vH und nimmt sukzessive bis zum fünften Jahr auf 6 vH ab. Hervorzuheben ist der Lenkungscharakter dieser Abgabe. Soweit westdeutsche Unternehmen Sachinvestitionen in Ostdeutschland vornehmen, ist eine Verrechnungsmöglichkeit gegeben. Auch die Beteiligung an Finanzierungsfonds für die ostdeutsche Wirtschaft kann verrechnet werden, um Betrieben, deren Tätigkeit in Westdeutschland regional begrenzt ist, ein investives Engagement in Ostdeutschland zu ermöglichen. Soweit die Investitionsgüter in Ostdeutschland hergestellt werden, ergibt sich ein günstigerer Ansatz bei der Verrechnung. Werden die Investitionsgüter zumindest zur Hälfte in Ostdeutschland produziert, so entfällt die Beitragspflicht, wenn mindestens das Zwanzigfache der Investitionshilfe für Sachinvestitionen einge-

setzt wird; ansonsten muß zumindest das Hundertfache der Abgabe investiert werden.

Viertens: Soweit diese drei abgabenpolitischen Maßnahmen sowie die Kürzungen öffentlicher Ausgaben- und Subventionshaushalte nicht ausreichen, wiederholen wir unseren Vorschlag, eine Anleihe mit Zeichnungspflicht aufzulegen.

Hierbei handelt es sich im Unterschied zu den im Sommer 1992 von der Bundesregierung diskutierten Vorschlägen um eine echte Zwangsanleihe. Die Zeichnungspflichtigen erhalten eine Anleihe, die über fünf Jahre im Ausmaß der Geldentwertungsrate verzinst wird, also nicht an Wert verliert. Das Opfer reduziert sich auf den Unterschied zwischen Inflationsrate und Kapitalmarktzins. Mit der Auflage dieser Anleihe wird ein verbindlicher Plan präsentiert, der den Zeitablauf der Tilgung nach fünf Jahren angibt. Die Zeichnungspflicht setzt bei Berücksichtigung von Freigrenzen am Geldvermögen der privaten Haushalte, der produzierenden Wirtschaft, des Handels, der Banken, der Versicherungen und der Dienstleistungsunternehmen an. Grundlage bilden die Geldvermögensbestände am Stichtag 31. 12. 1991, um Umschichtungen mit dem Ziel der Vermeidung der Zeichnungspflicht zu unterbinden. Diese Zwangsanleihe zielt auf die Abschöpfung der enorm gestiegenen Geldvermögen in Westdeutschland. Allein bei den privaten Haushalten ist die Geldvermögensbildung 1991 um 238 Mrd. DM auf 3,4 Billionen DM gestiegen, hauptsächlich bei den Haushalten der Selbständigen und Besserverdienenden. Eine einprozentige Anleihe auf dieses Geldvermögen würde bereits 34 Mrd. DM erbringen. Der Zuwachs der Geldvermögen bei westdeutschen Produktionsunternehmen belief sich 1990 auf 187 und 1991 auf 140 Mrd. DM. Dahinter verbergen sich nicht zuletzt die Großunternehmen, die anstatt real zu investieren, enorme kurzfristige Liquidität und langfristige Geldvermögensanlagen aufbauen. Angesichts der gigantischen Herausforderungen beim Aufbau der deutschen Wirtschaft ist es ökonomisch geboten und verteilungspolitisch gerechtfertigt, einen Teil dieser Mittel – bei Einschränkung des Opfers auf Zinsverluste – zur Finanzierung der deutschen Einheit heranzuziehen.

Die hier unterbreiteten Vorschläge konzentrieren sich auf die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in Ost- und Westdeutschland. Dabei ist nachhaltig zu betonen, daß die Neuordnung der öffentlichen Haushalte dem übergeordneten Ziel des ökologischen Umbaus der Wirtschaft zu dienen hat. Bei der Umschichtung und Streichung öffentlicher Ausgaben ist ebenso wie beim Einsatz abgabenpolitischer Maßnahmen diesem Ziel Vorrang einzuräumen. Deshalb wiederholen wir unsere Forderung, die Steuer auf Mineralöl nachhaltig zu erhöhen und die daraus gewonnenen Einnahmen zum umweltfördernden Umbau des Verkehrssystems, dessen Grundzüge wir im MEMORANDUM '92 vorgestellt haben, zu nutzen.

Geldpolitik: Stabilitätspolitik statt Restriktionskurs

Die Deutsche Bundesbank hatte seit der Ausdehnung des Geltungsbereichs der D-Mark auf Ostdeutschland Mitte 1990 in mehreren Schritten eine rigorose Politik der Verteuerung der Geldversorgung durchgesetzt. Diese Hochzinspolitik war einerseits falsch begründet: Die über den durch sie gesetzten Zielkorridor hinausgehende Ausweitung der Geldmenge im Publikum (M 3) – sie lag im Schlußquartal 1992 mit 9,4 vH über dem Vorjahresstand – war letztlich die konstraintentionale Folge der durch die Bundesbank betriebenen Hochzinspolitik. Die dadurch bewirkte Attraktivität vor allem der kurzfristigen Termineinlagen hat zu einer Umschichtung der Geldanlagen in den kurzfristigen Bereich und damit zur Erhöhung der Geldmenge geführt. Die starke Kreditausweitung wiederum war die Folge einer sich abschwächenden Konjunktur, die vor allem kleine und mittelständische Unternehmen in die Fremdfinanzierung zwang. Andererseits muß sich die Bundesbank den Vorwurf gefallen lassen, mit ihrer Hochzinspolitik den konjunkturellen Einbruch in Westdeutschland beschleunigt, in Ostdeutschland die öffentlichen Investitionshilfen konterkariert und das Europäische Währungssystem (EWS) destabilisiert zu haben.

Mittlerweile haben sich die Währungsturbulenzen beruhigt. Der Zufluß von D-Mark infolge der Interventionen zur Verteidigung insbesondere des Außenwerts des englischen Pfunds sowie der italienischen Lira ist gestoppt, ja durch die Rückzahlung der DM-Kredite an die betroffenen Nationalbanken hat er sich umgekehrt.

Anfang dieses Jahres zeichnete sich eine Schrumpfung beim Zuwachs der Geldmenge ab. Die Senkung der für die Geschäftsbanken relevanten Refinanzierungszinsen in den Mini-Schritten vom 15. September 1992 und 5. Februar 1993 – Diskontsatz von 8,75 vH auf 8 vH und Lombardsatz von 9,75 vH auf 9 vH – reicht nicht aus. Ein deutlicher Rückgang des Diskont- und Lombardsatzes ist dringend geboten. Darüber hinaus müssen die Sätze für Wertpapierpensionsgeschäfte, die bei der Feinsteuerung der Liquidität und damit bei der Kreditvergabe der Geschäftsbanken die dominierende Rolle spielen, deutlich weiter abgeschmolzen werden. Die Bundesbank irrt, wenn sie mit Blick auf die gesunkenen Zinssätze auf den Kapitalmärkten – seit September 1992 um 1,5 Prozentpunkte auf knapp 7 vH – keinen weiteren Bedarf für eine nachhaltige Senkung der Zinssätze im Kontext der Refinanzierung der Geschäftsbanken bei der Deutschen Bundesbank mehr sieht. Der entlastende Prozeß des Rückgangs der Kapitalzinsen drückt letztlich die Erwartung aus, daß die Bundesbankzinsen und damit die Geldmarktzinsen im weiteren Verlauf nachgeben. Wird diese Erwartung nicht erfüllt, dann muß wieder mit einem schnellen Anstieg der Kapitalmarktzinsen gerechnet werden. Zugleich zeigt diese Entwicklung auf den Kapitalmärkten, daß ein sich selbst verstärkender Inflationsprozeß nicht kalkuliert wird. Ein deutlicher Rückgang der Bundesbankzinsen, mit dem sich die Refinanzierungskosten der Geschäftsbanken verbilligen und die Umschichtung in Richtung kurzfristiger Geldanlagen nicht mehr lohnt, ist dringend geboten, um zusammen mit der Finanzpolitik den westdeutschen Abschwung zu überwinden, die Fremdfinanzierungskosten in Ostdeutschland zu reduzieren und die Wechselkurse innerhalb des EWS durch die Reduzierung von Zinssatzdifferenzen zwischen den Mitgliedsländern zu stabilisieren.

4.2 Entwurf zu einem Gesetz über die Investitionshilfe von der westdeutschen gewerblichen Wirtschaft zur Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft

Problem

Der Aufbau eines unternehmerischen wettbewerbsfähigen Kapitalstocks in Ostdeutschland, der technologisch, arbeitsorganisatorisch und vor allem auch ökologisch an modernen Standards auszurichten ist, stellt die wichtigste Aufgabe der Wirtschafts- und Finanzpolitik in Deutschland dar. Gemessen an dieser Aufgabe ist die Bereitschaft westdeutscher Unternehmen, in Ostdeutschland Sachinvestitionen vorzunehmen, immer noch viel zu gering. Statt dessen werden trotz erheblicher staatlicher Investitionsförderung alternative Anlagemöglichkeiten in Westdeutschland und/oder im Ausland vorgezogen. Immer noch strittige Eigentumsfragen in Ostdeutschland erklären nur zum Teil diese Entwicklung. Vor allem sind es die dem Zusammenbruch der inneren und osteuropäischen Märkte folgenden mangelnden Markt- bzw. Absatzchancen der Unternehmen in den fünf neuen Bundesländern, die den Investitionsattentismus westdeutscher Unternehmen erklären. Erforderlich ist daher eine Industriestrukturpolitik, die mit unterschiedlichen Instrumenten die Marktbedingungen zugunsten der Schaffung eines unternehmerischen Kapitalstocks fördert. Um den Sanierungsprozeß der noch oder nicht mehr unter dem Dach der Treuhandanstalt befindlichen Unternehmen über einen Zeitraum bis zu fünf Jahren sicherzustellen, sind gerade auch öffentliche Finanzmittel aufzubringen. Damit stellt sich der Finanzpolitik die Aufgabe, vorrangig den noch im Eigentum der Treuhandanstalt befindlichen Unternehmen Finanzhilfen zu gewährleisten, um auf der Basis von Entwicklungsprogrammen – mit nachvollziehbaren Erfolgsaussichten – die Zeit zu kaufen, die für deren

mehrfährige Sanierung erforderlich ist. Die Sanierung muß gerade auch die Verbesserung der Produktqualität sowie die Herstellung von Produktinnovationen umfassen. Jedoch, heute schon zeigen sich bei einem wachsenden Teil bereits privatisierter Unternehmen erhebliche Probleme, aus eigener Kraft ein Sanierungskonzept erfolgreich durchzusetzen. Auch diesen Unternehmen müssen auf der Grundlage von mit Erfolgsaussichten verbundenen Sanierungsprogrammen übergangsweise und streng kontrollierte Finanzhilfen gegeben werden. Die Finanzhilfen haben vor allem der Umsetzung der unternehmensbezogenen Investitionsprogramme zu dienen.

Eine gezielte öffentliche Finanzierung der Sanierung ostdeutscher Unternehmen im Besitz der Treuhandanstalt bzw. bereits privatisierter Betriebe ist derzeit nicht gesichert. Es besteht also dringender finanzpolitischer Handlungsbedarf, wenn ein weiterer Zusammenbruch von Unternehmen – die durch die Sicherung eines finanziellen und zeitlichen Sanierungsspielraums überleben könnten – und damit das Verschwinden industrieller Kernsektoren verhindert werden sollen.

Lösung und Begründung

Die finanzielle Absicherung einer erfolgreichen Sanierung von Unternehmen, die sich noch im Eigentum der Treuhandanstalt befinden bzw. bereits privatisiert sind, jedoch aus eigener Kraft den Umbau nicht schaffen können, macht den Einsatz eines gezielten Finanzierungsinstruments erforderlich. In diesem Zusammenhang ist jedoch dafür Sorge zu tragen, daß die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dadurch nicht geschwächt und eine weitere Vertiefung der sozialen Schieflage, die sich durch die Art der bisherigen Finanzierung der deutschen Einheit ergeben hat, vermieden wird. Diesen Anforderungen wird die für den Zeitraum von fünf Jahren mit diesem Gesetzentwurf vorgeschlagene *Investitionshilfe für Ostdeutschland* gerecht. Sie orientiert sich an dem »Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen

Wirtschaft« vom 7. Januar 1952, mit dem die gewerbliche Wirtschaft 1951/52 Finanzmittel zur Deckung des vordringlichen Investitionsbedarfs des Kohlebergbaus, der eisenschaffenden Industrie und der Energiewirtschaft aufzubringen hatte.

Fünf Eckwerte kennzeichnen diese Investitionshilfe für Ostdeutschland.

1. Die Investitionshilfe wird grundsätzlich durch die gewerbliche Wirtschaft Westdeutschlands aufgebracht (§ 2). Die Bemessungsgrundlage setzt sich aus der Summe der Jahresüberschüsse nach Abzug der Gewinnsteuern (Steuern vom Einkommen und Ertrag, insbesondere nach dem Einkommen- und Körperschaftsteuerrecht) sowie einem Anteil am Umsatz der Aufbringungspflichtigen zusammen (§ 6). Der Aufbringungssatz liegt für die ersten beiden Jahre – bezogen auf die Bemessungsgrundlage – bei 10 vH, nimmt jedoch in den weiteren Jahren auf 6 vH im letzten Jahr sukzessive ab. Damit wird von einem sinkenden Finanzierungsbedarf zur Sanierung ehemaliger DDR-Unternehmen in diesem Zeitraum ausgegangen.

Modellrechnung: Aufkommen der Investitionshilfe durch Betriebe des Produzierenden Gewerbes, Handels und Verkehrsbereichs von 1989–1991 in Westdeutschland (in Mrd. DM)

	1989	1990	1991 ¹⁾
1. Jahresüberschuß			
nach Gewinnsteuern	82,6	94,6	95
2. Umsatz (2 vH)	80,1	86,9	93,5
3. Bemessungsgrundlage (1+2)	162,7	181,5	188,5
4. Investitionshilfe (10 vH)	16,3	18,2	18,9

1) Hochrechnung des Bilanzmaterials von 16 000 Jahresabschlüssen für 1991; Quelle: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 11/1992, Tabelle S. 17

2. Westdeutschen Unternehmen, die dem Gewerbesteuerrecht unterliegen und diese Investitionshilfe grundsätzlich aufzubringen haben, wird die Möglichkeit einer Verrechnung mit

den Anschaffungs- und Herstellungskosten von Investitionen, die diese in Ostdeutschland tätigen, eingeräumt. Wer also in Ostdeutschland investiert, braucht nach bestimmten Regeln die Investitionshilfe nicht mehr zu bezahlen, weil dem Zweck, das Produktionsgebiet Ostdeutschland zu stärken, bereits Rechnung getragen wird. Mit dem Finanzierungsinstrument Investitionshilfe ist damit die Funktion, verstärkt Investitionen nach Ostdeutschland zu lenken, verbunden. Die Investitionshilfe erfüllt letztlich dann ihren Lenkungszweck, wenn ihr Aufkommen gegen Null tendiert. Denn dann würde sie durch (verrechenbare) Investitionsaktivitäten westdeutscher Unternehmen vermieden werden. Dabei wird die Anrechnungsmöglichkeit differenziert. Werden die Investitionsgüter in Westdeutschland hergestellt, so fällt die Aufbringungspflicht weg, wenn mindestens das Hundertfache der Investitionshilfe für Sachinvestitionen (1 vH) in Ostdeutschland genutzt wird. Wenn die angeschafften und hergestellten Investitionsgüter eines westdeutschen Investors zumindest zur Hälfte in Ostdeutschland produziert worden sind, kann die Investitionshilfe mit 5 vH der Sachinvestitionen verrechnet werden. In diesem Fall entfällt die Beitragspflicht, wenn zumindest das Zwanzigfache der Investitionshilfe für Sachinvestitionen in Ostdeutschland eingesetzt wird. Diese Differenzierung bei der Verrechnungsmöglichkeit der Investitionshilfe räumt der Produktion von Investitionsgütern in Ostdeutschland eine Präferenz ein. Alternativ zur Verrechnung mit den Sachinvestitionen ist die aufzubringende Investitionshilfe auch mit Beteiligungen an Unternehmen sowie dem Erwerb von Anteilen (Geldvermögensbildung) an Investitionsfonds, die der Finanzierung des Aufbaus des unternehmerischen Kapitalstocks in Ostdeutschland dienen, möglich (Beispiel Sachsenfonds). Diese Verrechnungsmöglichkeit zielt vor allem auf Gewerbebetriebe, die aufgrund ihres regional bezogenen Geschäftsradius keine Sachinvestitionen in Ostdeutschland vornehmen können.

3. Zweck der Investitionshilfe ist es, durch öffentliche Finanzierung die Investitionsbedarfe zur Sanierung der noch nicht privatisierten und privatisierten, jedoch notleidenden Betriebe der

Treuhandanstalt mobilisieren zu können (§ 1). Sie zielt auf die noch im Eigentum der Treuhandanstalt befindlichen Unternehmen. Um deren Sanierung erfolgreich durchführen zu können, müssen einerseits Überbrückungshilfen (Liquiditätskredite) gewährleistet und andererseits Mittel zur Finanzierung des jeweiligen Investitionsprogramms aufgebracht werden. Damit sind über eine konsistente Umstrukturierung der Produktions- und Arbeitsabläufe hinaus auch die Verbesserung der Produktqualität sowie die Schaffung von Produktinnovationen anzustreben. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die volkswirtschaftlichen Kosten einer mittelfristig erfolgreichen Sanierung weitaus niedriger ausfallen als die Ausgaben, die sich durch eine Schließung eines Unternehmens ergeben. Durch die Investitionshilfe wird darüber hinaus die Treuhandanstalt finanziell entlastet. Da sich jedoch zeigt, daß ein wachsender Teil bereits privatisierter Unternehmen in Ostdeutschland aus eigener Kraft unter dem sofortigen Druck des Wettbewerbs die erforderliche Sanierungsphase nicht überleben kann, sind auch für diese Investitionshilfen vorzusehen. Zentrale Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Investitionshilfe ist die Vorlage eines Sanierungs- bzw. Investitionsprogramms. Aus den durch Gutachterinstitutionen voneinander unabhängig erstellten Expertisen sollten Chancen bzw. Risiken des Erfolgs der Sanierung hervorgehen. Für die Festlegung der Vergaberichtlinien zuständig ist das im Rahmen des Sondervermögens Investitionshilfe für Ostdeutschland einzurichtende Kuratorium (§ 17). Es kann zur Bewertung der Programme unternehmens- und regionalpolitische Beratungseinrichtungen hinzuziehen. Um bisherigen Fehlentwicklungen bei der Vorlage von Expertisen durch Gutachtereinrichtungen (vor allem Wirtschaftsprüfungsgesellschaften) gegenzusteuern, müssen mindestens zwei voneinander unabhängige und ausgewiesene Beratereinrichtungen eingesetzt werden. In den Gutachten sind regionalökonomische Anforderungen zu berücksichtigen.

4. Zur Abwicklung der Investitionshilfe wird ein *Sondervermögen*, das über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügt, bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt/M. eingerichtet.

Die Vorstandsfunktionen werden vom Vorstand der Kreditanstalt für Wiederaufbau wahrgenommen. Gegenüber dem Vorstand wird das Sondervermögen durch ein Kuratorium vertreten. Diesem gehören zusammen mit dem Präsidenten, der mit einfacher Mehrheit durch das Kuratorium gewählt wird, neunzehn Mitglieder an. Um die ostdeutschen Belange angemessen zu vertreten, müssen mindestens zehn Mitglieder ihren Wohnsitz und Arbeitsplatz im Gebiet der neuen Bundesländer haben. Da das Kuratorium des Sondervermögens über die Vergabe der Investitionshilfen auf der Basis von unternehmerischen Sanierungs- und Investitionsprogrammen entscheidet, entsteht hier eine wichtige Instanz zur Steuerung des Aufbaus der ostdeutschen Wirtschaft.

5. Mit dem Instrument Investitionshilfe wird vermögenspolitisch das Ziel verfolgt, Anreize bei den westdeutschen Zahlern in Richtung der Stärkung des Produktionsstandorts Ostdeutschland zu schaffen. Ostdeutsche Unternehmen müssen im Umfang der erhaltenen Investitionshilfe Aktien (bzw. Wandelschuldverschreibungen) dem Sondervermögen zur Verfügung stellen. Soweit vor allem in der Rechtsform begründete Hindernisse der Ausgabe von Aktien entgegenstehen, können die ostdeutschen Nutznießer auch Inhaberschuldverschreibungen (Pfandbriefe) auf bis zu sieben Zehntel des Verkehrswerts ihrer (unbelasteten) Grundstücke begeben. Sollte auch dieses Instrument in der Anfangsphase nicht eingesetzt werden können, gewährt die Kreditanstalt für Wiederaufbau dem ostdeutschen Unternehmen entsprechende Darlehen. Die durch die ostdeutschen Unternehmen dem Sondervermögen zugeflossenen Eigentumstitel werden im Ausmaß der geleisteten Investitionshilfe den aufbringenden westdeutschen Unternehmen überlassen. Um eine Risikokonzentration zu vermeiden, ist auf eine breite Streuung der Eigentumstitel zu achten. Soweit die Gesamtsumme der Investitionshilfe durch die Ausgabe von Wertpapieren nicht gedeckt ist, kann die Kreditanstalt für Wiederaufbau Schuldverschreibungen auf den Inhaber ausgeben. Durch diese grundlegende Sicherung der Beteiligungsrechte der aufbringen-

den Unternehmen an geförderten Betrieben wird ökonomisch das Interesse an einer erfolgreichen Sanierung der ostdeutschen Unternehmen gestärkt.

Die Investitionshilfe verfügt gesamtwirtschaftlich sowie verteilungs- und vermögenspolitisch über eindeutige Vorteile. Gesamtwirtschaftlich trägt sie vor allem auch über die Möglichkeit der Verrechnung mit in Ostdeutschland getätigten Investitionen zu einer Stärkung dieses Produktionsgebiets bei. Daraus erwachsen längerfristig auch der westdeutschen Wirtschaft Vorteile. Der Start zur Erhebung dieser Investitionshilfe sollte jedoch erst erfolgen, wenn sich die westdeutsche Konjunktur erholt hat. Verteilungspolitisch begründet sich der Vorrang für die Investitionshilfe aus der Tatsache, daß die westdeutschen Unternehmen gezielt in eine an ihren Verhältnissen ausgerichtete Finanzierung der deutschen Einigung einbezogen werden. Vermögenspolitisch löst die Beteiligung der westdeutschen Unternehmen im Ausmaß der geleisteten Investitionshilfe, die über das Sondervermögen geregelt wird, Anreize in Richtung eines Gelingens der Sanierung der bevorteilten Unternehmen in Ostdeutschland aus.

§ 1 Zweck des Gesetzes

(1) Um den Investitionsbedarf zum Aufbau und zur Stärkung der gewerblichen Wirtschaft in den jungen Bundesländern zu sichern, hat die gewerbliche Wirtschaft in den alten Bundesländern nach den Vorschriften dieses Gesetzes vorerst über fünf Jahre eine Investitionshilfe zu erbringen.

(2) Die Investitionshilfe dient in erster Linie der Sanierung der derzeit noch im Eigentum der Treuhandanstalt befindlichen Betriebe, insbesondere im industriellen Sektor. Darüber hinaus können Investitionsbedarfe der bereits privatisierten Unternehmen, die aus eigener Kraft eine erfolgreiche Sanierung nicht durchführen können, finanziert werden. Grundlage der Vergabe von Finanzmitteln aus dem Aufkommen der Investitionshilfe stellen Sanierungspläne dar, die durch das Kuratorium des Sondervermögens Investitionshilfe Ost nach § 17 überprüft und als tragfähig bewertet werden müssen.

§ 2 Aufbringungspflicht

Der Aufbringungspflicht unterliegt jeder Gewerbebetrieb, soweit er im Gebiet der alten Bundesländer seinen Sitz hat. Gewerbebetrieb ist ein gewerbliches Unternehmen nach dem Gewerbesteuergesetz (§ 2 I 2 GewStG) sowie nach der Legaldefinition vom 22. 12. 1983 (§ 15 I 1 Nr. 1 und II EStG). Damit sind beispielsweise Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie freie Berufe nicht aufbringungspflichtig.

§ 3 Befreiungen

Der Aufbringungspflicht unterliegen nicht:

- (1) die Deutsche Bundespost und die Deutsche Bundesbahn;
- (2) kommunale Verkehrsbetriebe;
- (3) die Kreditanstalten des öffentlichen Rechts, die Kreditanstalt für Wiederaufbau sowie die Deutsche Bundesbank;
- (4) Hochsee-, Küsten- und Binnenschifffahrt sowie der Kohlebergbau;
- (5) Unternehmen, die nach der Satzung, Stiftung oder sonstigen Verfassung und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen.

§ 4 Aufbringungsschuldner

Aufbringungsschuldner ist der Unternehmer. Als Unternehmer gilt der, für dessen Rechnung das Gewerbe betrieben wird (gem. § 2).

§ 5 Inhalt der Aufbringungspflicht

(1) Der Aufbringungsschuldner hat die öffentlich-rechtliche Verpflichtung, die Aufbringungsbeträge nach Maßgabe der §§ 11 bis 14 an die Kreditanstalt für Wiederaufbau für Rechnung des Sondervermögens Investitionshilfe für Ostdeutschland zu bezahlen. Die Kreditanstalt für Wieder-

aufbau kann sich der Mitwirkung von Hilfsstellen, insbesondere anderer Banken bedienen.

(2) Ein Aufbringungsschuldner, der die Aufbringungsbeträge entrichtet hat, wird nach Maßgabe der geleisteten Zahlungen Erwerbsberechtigter im Sinne der Vorschriften der §§ 19 folgende. Die Erwerbsberechtigung ist vor Ablauf von drei Monaten nach voller Zahlung der Investitionshilfe nicht übertragbar.

§ 6 Bemessungsgrundlage

(1) Bemessungsgrundlage für die Höhe der Investitionshilfe ist zum einen der Jahresüberschuß nach Abzug der Gewinnsteuern (Steuern vom Einkommen und Ertrag) eines Gewerbebetriebs im Rahmen der Veranlagung in jedem der Kalenderjahre von 1993 bis 1997, innerhalb dessen der Betrag aufzubringen ist. Bei der Ermittlung von Steuern auf Einkommen und Ertrag sind die entsprechenden steuerrechtlichen Vorschriften zugrunde zu legen. Bei der Festlegung der Bemessungsgrundlage werden andererseits 2 vH der nach Absatz 2 anzusetzenden Umsätze für das jeweilige Jahr über den Zeitraum von fünf Jahren hinzugezogen.

(2) Als Umsätze im Sinne von Absatz 1 sind anzusetzen die Umsätze gemäß § 11 Nr. 1 – 4 UStG.

(3) Die Umsätze der Kreditinstitute sind nur insoweit anzusetzen, als die Entgelte in Zinsen, Provisionen oder ähnlichen Vergütungen bestehen.

§ 7 Aufbringungssatz

Der Aufbringungssatz beträgt im ersten Jahr 10 vH der Bemessungsgrundlage nach § 6. Der Aufbringungssatz wird in den nachfolgenden Jahren reduziert: im dritten Jahr auf 8 vH; im vierten Jahr auf 6 vH; im fünften, letzten Jahr auf 4 vH.

§ 8 Abweichende Berechnung der Bemessungsgrundlage

Durch Rechtsverordnung wird für jedes Kalenderjahr 1993 bis 1997 bestimmt werden, inwieweit für Gewerbebetriebe, bei denen die allgemeine Bemessungsgrundlage gem. § 6 und der allgemeine Aufbringungssatz gem. § 7 infolge der besonderen Verhältnisse dieser Gewerbebetriebe nicht anwendbar sind oder bei denen ihre Anwendung offensichtlich zu einer übermäßigen und unangemessenen Belastung führen würde, eine abweichende Bemessungsgrundlage oder ein abweichender Aufbringungssatz anzuwenden ist.

§ 9 Anrechnungsmöglichkeit

Generell können Abgabepflichtige in Westdeutschland im Sinne des § 1, Abs. 1 die Investitionshilfe mit 1 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Investitionen, die im Gebiet der neuen Bundesländer vorgenommen werden, verrechnen. Soweit die begünstigten Investitionen

westdeutscher Unternehmen mindestens zur Hälfte in einem ostdeutschen Betrieb angeschafft oder hergestellt werden, ist die Abgabe mit 5 vH der Anschaffungs- oder Herstellungskosten der Investitionen zu verrechnen. Damit wird der Herstellung von Investitionsgütern in Ostdeutschland abgabenpolitisch eine Präferenz eingeräumt. Beteiligungen an einem ostdeutschen Unternehmen können ebenso wie Anteile, die an einem Investitionsfonds zum Aufbau der ostdeutschen Wirtschaft erworben werden, mit der Investitionshilfe verrechnet werden.

§ 10 Mitwirkung der Finanzbehörden der Länder bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens

(1) Die Finanzbehörden der Länder wirken bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens mit. Die Bundesregierung erläßt mit Zustimmung des Bundesrats die hierzu erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

(2) Die Länder erhalten für ihre Mitwirkung bei der Durchführung des Aufbringungsverfahrens aus dem Sondervermögen gem. § 15 keine Entschädigung.

§ 11 Erklärungspflicht

Der Unternehmer eines der Aufbringungspflicht unterliegenden Betriebes hat gegenüber dem zuständigen Finanzamt schriftliche Erklärungen über die Berechnungsunterlagen und über die Höhe des vorläufigen und endgültigen Aufbringungsbeitrags abzugeben. Die Erklärung über die vorläufige Aufbringung ist jeweils bis zum 1. März für die Jahre 1993 bis 1997, die endgültige Erklärung zugleich mit der jeweils jährlichen Einkommen- und Körperschaftsteuererklärung einzureichen.

§ 12 Behandlung der Erklärungen

Das Finanzamt überwacht den Eingang der Erklärungen und übersendet einen Abschnitt an die Kreditanstalt für Wiederaufbau, durch die der Sonderfonds Investitionshilfe für Ostdeutschland verwaltet wird. Es übernimmt auch die Kontrolle der einzuhaltenden Fristen.

§ 13 Verzugszuschlag

Gerät der Aufbringungsschuldner in Verzug, so hat er einen Verzugszuschlag für den nicht rechtzeitig entrichteten Betrag in Höhe von 3 vH für den ersten und von 4 vH für jeden weiteren angefangenen Monat des Verzugs zugunsten des Sonderfonds zu entrichten.

§ 14 Stundung

(1) Auf Antrag des Aufbringungsschuldners kann der Betrag für die Investitionshilfe gestundet werden, wenn

a) der Schuldner weder über die zur Entrichtung des Aufbringungsbetrags

erforderlichen flüssigen Mittel verfügt noch sie sich auf zumutbare Weise, z. B. durch Veräußerung von Vermögensteilen, beschaffen kann oder
b) die Entrichtung eine besondere Härte bedeuten würde, d. h. die Fortführung des Betriebes dadurch empfindlich gefährdet würde.

(2) Vor der Entscheidung über einen Stundungsantrag hat das Finanzamt einen von den zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu bildenden und mit mindestens fünf Personen zu besetzenden Ausschuß zu hören. Der Ausschuß wird durch die zuständige Oberfinanzdirektion in Absprache mit dem landesspezifischen Finanzministerium eingerichtet. Die Stundung ist in der Regel nur zu gewähren, wenn der Ausschuß sie befürwortet.

§ 15 Sondervermögen »Investitionshilfe für Ostdeutschland«

(1) Das Aufkommen aus der Investitionshilfe bildet ein ausschließlich den im § 1 gesetzten Zwecken gewidmetes Sondervermögen. Das Sondervermögen hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und führt die Bezeichnung »Investitionshilfe für Ostdeutschland«.

(2) Das Sondervermögen ist ein Zweckvermögen und unterliegt weder der Besteuerung auf Einkommen und Ertrag noch auf das Vermögen.

§ 16 Organisation des Sondervermögens

(1) Das Sondervermögen hat seinen Sitz bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Frankfurt a. M.

(2) Der Vorstand der Kreditanstalt für Wiederaufbau bildet zugleich den Vorstand dieses Sondervermögens.

(3) Gegenüber dem Vorstand wird das Sondervermögen durch ein Kuratorium vertreten.

(4) Das Sondervermögen unterliegt der Aufsicht der Bundesregierung; diese kann die Ausübung der Aufsicht dem Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen gemeinsam übertragen.

(5) Die Kreditanstalt für Wiederaufbau erhält für die Führung der Geschäfte einen angemessenen Verwaltungskostenbeitrag, dessen Höhe durch das Kuratorium festgesetzt wird.

§ 17 Das Kuratorium

(1) Für das Sondervermögen wird ein Kuratorium gebildet, das aus einem Präsidenten und achtzehn stimmberechtigten Mitgliedern besteht.

(2) Das Kuratorium gibt sich eine Satzung und ist verpflichtet, jährlich einen Bericht der Öffentlichkeit vorzulegen.

(3) Der Präsident wird aus der Mitte des Kuratoriums mit einfacher Mehrheit gewählt und durch den Bundespräsidenten ernannt. Die Mitglieder werden von den folgenden Institutionen vorgeschlagen, durch die Bundesregierung bestellt und den Bundespräsidenten ernannt.

a) Der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Arbeitgeberverbände sowie der Verband der deutschen Banken benennen jeweils ein Mitglied, die Gewerkschaften drei Vertreter/innen.

b) Der Bundestag benennt 5, der Bundesrat 7 Vertreter/innen.

c) Die Deutsche Bundesbank ist mit einem Mitglied vertreten.

(4) Bei der Auswahl der Mitglieder des Kuratoriums ist sicherzustellen, daß mindestens zehn Personen ihren Wohnsitz und Arbeitsplatz in Ostdeutschland haben.

§ 18 Verwendung der Investitionsmittel

(1) Das Kuratorium beschließt über die Bewilligung von Investitionsmitteln sowie über die Bedingungen, unter denen sie den Begünstigten zu gewähren sind.

(2) Die Vergabe erfolgt vorrangig an Unternehmen im Eigentum der Treuhandanstalt sowie Unternehmen, die zwar privatisiert wurden, jedoch aus eigener Kraft die Sanierung nicht durchführen können. Grundlage der Vergabe der Investitionshilfen bilden Sanierungskonzepte, die durch das Kuratorium als erfolversprechend bewertet werden müssen. Zur Urteilsbildung kann das Kuratorium Beratereinrichtungen einsetzen. Das Sanierungs- bzw. Investitionskonzept muß jeweils mindestens von zwei, voneinander unabhängigen Sachverständigen bewertet werden. Dabei sind die regionalökonomischen Anforderungen zu berücksichtigen.

(3) Das Kuratorium hat durch Auflagen sicherzustellen, daß die bewilligten Investitionsmittel ausschließlich für die im § 1 definierten Zwecke verwendet werden.

§ 19 Sicherung von Beteiligungsrechten als Voraussetzung für die Bewilligung von Investitionen

(1) Investitionsmittel sollen nur bewilligt werden, wenn die Begünstigten zur Abgeltung der beantragten Investitionsmittel Aktien bzw. Wandelschuldverschreibungen anbieten oder durch Hypotheken oder Grundschulden gesicherte Schuldverschreibungen auf den Inhaber (bis zu sieben Zehntel der unbelasteten Grundstücke) dem Sondervermögen zur Zeichnung nach Maßgabe der Darlehensverträge anbieten und sich – soweit möglich – umgehend um eine Börsenzulassung bemühen. In Ausnahmefällen kann das Kuratorium auf die Sicherung von Schuldverschreibungen durch Hypotheken oder Grundschulden verzichten. Mit Einwilligung des Kuratoriums können Vorstüsse in Form von durch die Bank für Wiederaufbau zu sichernden Darlehen gewährt werden, sobald ein Bewilligungsbeschluß bestätigt ist.

(2) Liegen insbesondere durch die Rechtsform begründete Hindernisse vor, Wertpapiere (vor allem Aktien) zu begeben, dann können nach Beschluß des Kuratoriums Investitionsmittel in Form von durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau zu sichernden Darlehen gewährt werden.

§ 20 Ausgabe von eigenen Schuldverschreibungen durch die Bank des Sondervermögens

Soweit das Aufkommen bis 1998 nicht gemäß § 19, Abs. 1 in Wertpapieren angelegt ist, hat die Hausbank des Sondervermögens, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Schuldverschreibungen auf den Inhaber auszugeben, deren Ausstattungsbedingungen vom Kuratorium im Benehmen mit dem Kreditinstitut festgelegt werden.

§ 21 Zuteilung der Wertpapiere

(1) Sobald das Sondervermögen Wertpapiere im Gegenwert der aufgebrachten Investitionshilfe gezeichnet hat, sind die zuteilungsberechtigten Aufbringer dieser in Westdeutschland durch öffentliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger zur Übernahme der Wertpapiere zum Zeichnungskurs aufzufordern.

(2) Reichen die vorhandenen Wertpapiere nicht aus, um alle Übernahmeangebote zu berücksichtigen, so sind die Wertpapiere im Verhältnis der vorhandenen zu den beanspruchten Stücken zuzuteilen.

(3) Dem Zuteilungsberechtigten ist beim Angebot der Wertpapiere als Gegenleistung zu der aufgebrachten Investitionshilfe eine Risikostreuung zu gewährleisten.

§ 22 Sperrzeit

Die dem Erwerbsberechtigten zugeteilten Wertpapiere können vor Ablauf von fünf Jahren nach Zuteilung nicht zum Börsenhandel zugelassen werden, falls nicht die Bundesregierung durch Rechtsverordnung einheitlich oder für einzelne Arten von Wertpapieren einen früheren Zeitpunkt bestimmt.

§ 23 Erlöschen des Sondervermögens

Mit der Verwendung des Rests des Sondervermögens, der nicht in Wertpapieren angelegt ist, erlischt dieses. Der Rest des Sondervermögens ist vorrangig zur Deckung von Fehlbeträgen durch dessen Übertragung auf die Kreditanstalt für Wiederaufbau zu nutzen.

4.3 Anmerkungen zur Reform des Länderfinanzausgleichs

Das derzeit geltende System des Länderfinanzausgleichs

Die derzeitigen Finanzausgleichsregelungen zwischen Bund und Ländern gelten nur noch bis zum 31. 12. 1994. Im Länderfinanzausgleich ist geregelt, daß die Finanzkraft eines Landes – gemessen am Pro-Kopf-Finanzeinkommen – der durchschnittlichen Steuerkraft aller Bundesländer angeglichen wird. Gesichert wird dadurch, daß ein Land mindestens 95 vH dieser durchschnittlichen Steuerkraft erhält. Über den Länderfinanzausgleich fließen derzeit rund 4,5 Mrd. DM von den finanzstarken an die finanzschwachen Länder. Würde man die neuen Bundesländer ab Januar 1995 ohne Einschränkung in die geltende Finanzverfassung einbeziehen, so stiege das Volumen des Länderfinanzausgleichs sprunghaft auf rund 28 Mrd. DM an. Einige Berechnungen gehen sogar bis zu 40 Mrd. DM.

Das hängt damit zusammen, daß der Länderfinanzausgleich als sogenannter »Spitzenausgleich« einer im ganzen doch relativ einheitlichen finanziellen Ausstattung der alten Bundesländer konzipiert ist, deren originäre Steuerkraft in etwa zwischen 77 vH und 112 vH des Bundesdurchschnittes schwankt. Wegen der vergleichsweise großen Steuerkraftschwäche der fünf neuen Bundesländer würden durch die Übernahme des Länderfinanzausgleichssystems alle alten Bundesländer außer Bremen und, je nach Modell, auch noch dem Saarland zu Geberländern im Finanzausgleich. Gleichzeitig würde sich auch die Reihenfolge in der Finanzkraft verändern. Während derzeit Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Hessen gebende und Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland und Bremen nehmende Länder sind, würden jetzt finanzkraftschwache Länder sogar relativ stärker belastet werden als finanzkraftstarke Länder. Die Ursache dafür liegt vor allem darin, daß der Länderfinanzausgleich durch sogenannte Mindestauffüllregeln

generell die finanzschwächeren Länder bevorzugt, und das sind dann eben die neuen Bundesländer. Zweitens liegt es daran, daß die Ausgleichsleistungen einen progressiven Tarifverlauf aufweisen.

Das bestehende System des Finanzausgleichs ist als Ausgleichssystem für alle Bundesländer, das dazu dienen sollte, die »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« zu sichern und jedem Land eine »angemessene Finanzausstattung« zu garantieren, mit deren Hilfe es in der Lage ist, seine verfassungsrechtlich vorgegebenen Aufgaben zu erfüllen, überfordert. Deshalb muß dieses System reformiert werden.

Dabei ist es notwendig, die neuen Bundesländer bereits ab 1995, wie geplant, in vollem Umfang und gleichberechtigt in einen gesamtdeutschen Länderfinanzausgleich einzubeziehen. Es widerspräche dem Grundgedanken bundesstaatlicher Solidarität, ausgerechnet die finanzschwächsten Länder von den Regelmechanismen solidarischer Finanzhilfe weiterhin auszuschließen. Auch ökonomisch trägt die gleichberechtigte Einbeziehung der neuen Länder zur Stabilisierung ihrer Rahmenbedingungen bei, da sie die finanzielle Planungssicherheit der neuen Länder und ihrer Gemeinden verbessert.

Ziele der Reform des Finanzausgleichs

Schon vor der deutschen Einigung entstand ein längst überfälliger Reformbedarf des Finanzausgleichssystems der Bundesrepublik. Die Güte des Finanzausgleichs bemißt sich an der Übereinstimmung der zur Verfügung gestellten Finanzquellen mit den zu erfüllenden Aufgaben auf den verschiedenen föderalen staatlichen Ebenen. Dabei treten von jeher bestimmte Zielkonflikte auf:

- Die demokratisch gebotene Bürgernähe der lokalen und regionalen Verwaltungen und ihrer politischen Entscheidungsträger steht im Widerspruch zur betriebswirtschaftlichen Effektivität einer funktionsfähigen, rationellen Verwaltung, die häufig größere regionale Einheiten voraussetzt.

- Die sozialpolitisch gebotene Aufgabe, gleiche Lebensbedingungen für alle StaatsbürgerInnen staatlich bereitzustellen, mindert den Zwang zur fiskalischen Wirtschaftlichkeit, der durch eine eigenverantwortliche Verwaltungs- und Haushaltsführung durchgesetzt werden soll.

Die ungleiche regionale Steuerkraft würde ohne Umverteilung auch zu ungleichen Lebensverhältnissen führen. In diesem Sinne müssen also die Einnahmequellen gerecht verteilt werden, um im Bürgerinteresse allen, auch den unteren Verwaltungsebenen, die für ihre politisch zugewiesenen Aufgaben nötigen ökonomischen Grundlagen zu sichern. »Insoweit ist der Finanzausgleich im Grundsatz nichts anderes als die Anwendung des sozialen Gedankens auf die Welt der Gebietskörperschaften« (Hettlage). Andererseits stellt der Zwang zur Beschaffung und Verwaltung eigener Mittel immer auch einen Anreiz dar, um an der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und einer effizienten Aufgabenerfüllung festzuhalten. Eigene wirtschaftliche Anstrengungen werden durch eine Steigerung der Finanzkraft und damit der Bereitstellung von öffentlichen Gütern belohnt. Hier besteht also ein Spannungsverhältnis.

Dieses generelle Problem jedes Finanzausgleichs, also der Zielkonflikt zwischen dem, was ökonomisch sinnvoll ist, und dem, was sozialpolitisch und wirtschaftspolitisch nötig wäre, hat sich gegenwärtig in außerordentlicher Schärfe zugespitzt.

Unter dem Vorwand, den Föderalismus stärken und fördern zu wollen, wird behauptet, daß Diskrepanzen in der Wirtschafts- und Finanzkraft der verschiedenen Länder eben der Preis für die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung seien, die sie im föderativen Bundesstaat beanspruchten. Ausgangspunkt des Reformkonzepts des Sachverständigenrats ist beispielsweise die These, daß im Spannungsverhältnis zwischen allokativen und distributiven Zielen des Finanzausgleichs die Finanzverfassung des Grundgesetzes zu einseitig auf die verteilungspolitischen Aufgaben fixiert sei und deshalb den Anforderungen allokativer Effizienz zu wenig Rechnung trage. Damit wird die bestehende Finanzverfassung massiv angegriffen, ins-

besondere die Konzeption des »kooperativen Föderalismus«. Im Zwischenbericht der Finanzreformkommission des Landes Baden-Württemberg wird sogar die Zielnorm der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet in Frage gestellt und bestritten, daß sie grundgesetzlich gewünscht sei. Eine verwandte Position bezieht auch das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zum Länderfinanzausgleich in der Bundesrepublik.

Die Vorschläge des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« zur Neuordnung

An den Vorschlägen des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« lassen sich Strukturprinzipien, die bestimmend für diese Richtung der Diskussion sind, zeigen: erhöhte Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des besonderen Bedarfs der ostdeutschen Länder bei gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie der Länder unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und Konkurrenz der Landesverwaltungen und damit zugleich eine Senkung des allgemeinen Ausgleichsniveaus der Länder untereinander. Im einzelnen schlägt der Sachverständigenrat im jüngsten Jahresgutachten vor:

1. Die volle Einbeziehung der fünf neuen Bundesländer in den Finanzausgleich auf dem Weg einer Vorabauffüllung der Mindeststeuerkraft durch den Bund, die sich auf 85 vH der durchschnittlichen originären Finanzkraft belaufen soll.

2. An der vertikalen und der horizontalen Steuerverteilung wird festgehalten, aber der steuerkraftbezogene Umsatzsteuerausgleich nach Artikel 107, Abs. 1, Satz 4 Grundgesetz soll entfallen.

3. Die Ländersteuergarantie soll gemäß dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom Mai '92 gestrichen werden.

4. Die Finanzkraft soll weiterhin am Steueraufkommen gemessen werden, aber die Gemeindesteuern sollen statt wie bis-

her zu 50 vH nun zu 100 vH in das Steueraufkommen des Landes einbezogen werden.

5. Der Finanzbedarf soll nach wie vor an den Einwohnern gemessen werden, aber die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten soll ebenso wie die Sonderbedarfe, die derzeit für besondere Hafenlasten an Küstenländer gewährt werden, abgeschafft werden.

6. Diese Sonderbedarfe sollen in Form horizontaler oder vertikaler Zuweisungen des Bundes abgedeckt werden; zugleich sollen auch die neuen Bundesländer Anspruch auf Bundesergänzungszuweisungen haben.

»Spill-Over-Effekte«, die die Stadtstaaten mit ihrem Leistungsangebot für das Umland produzieren, sollen durch Zahlungen außerhalb des Länderfinanzausgleichs in Kooperation mit den Ländern des Umlandes geregelt werden.

Zugleich hat der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« schon 1990/91 Reformvorschläge zur Einnahmenseite im Finanzausgleich gemacht. Er beklagt im Jahresgutachten die unzureichende Autonomie der Länder auf der Einnahmenseite und schreibt: »Die Unabhängigkeit der Länder bei der Ausgabenpolitik ist nur von begrenztem Wert, wenn die Entscheidungsfreiheit über die Haushaltsfinanzierung so stark eingeschränkt bleibt.« Hinter seiner anschließenden Forderung nach einer »bürgernahen Deckung des Kollektivbedarfs« und der Forderung nach einer größeren steuerlichen Autonomie der Länder steht der haushaltspolitische Leitgedanke, die Effizienz der staatlichen Verwaltung durch den verstärkten Wettbewerb der Gebietskörperschaften zu erhöhen. Die Umverteilung zwischen Bund und Ländern und unter den Ländern selber soll reduziert werden, »um die Anreize für eigene Anstrengungen zu erhöhen«. Höhere Ausgaben der Länder sollen sich demnach auch in höheren Kosten der Länder widerspiegeln. Im Jahresgutachten 1991/92 heißt es dazu ebenfalls: Die »Folgen finanzpolitischer Fehlentscheidungen einer empfangenden Körperschaft (sind) nur von dieser selbst zu tragen und (dürfen) nicht – wie heute im Länderfinanzausgleich

möglich – auf andere Bundesländer überwältzt werden können«.

In diesen Vorschlägen sieht der Sachverständigenrat den Vorteil, daß sie für alle Länder Anreize böten, die eigenen Steuerquellen zu pflegen und die originäre Finanzkraft zu steigern. Nimmt in diesem Modell die Steuerkraft eines der neuen Bundesländer zu, so soll daraus zweierlei folgen:

1. Das Land mit der erhöhten originären Finanzkraft erhielte eine geringere Vorabauffüllung durch den Bund; dadurch würde der Bund, wenn auch nicht im gleichen Umfang, entlastet.

2. Die länderdurchschnittliche Finanzkraft, die für den horizontalen Ausgleich maßgeblich ist, wäre nach der Vorabauffüllung im Vergleich zur Ausgangssituation gestiegen. Damit säne im Ergebnis das Umverteilungsvolumen im Länderfinanzausgleich und die Finanzkraft nach Finanzausgleich läge bei allen Ländern höher als bei der Ausgangssituation.

Von anderer Seite wird ein Katalog von Anforderungen an ein vernünftiges Finanzausgleichssystem aufgestellt, der auf den ersten Blick durch Kriterien höchster Rationalität besticht: Das Finanzausgleichssystem soll vollständig und widerspruchsfrei sein; die Rangfolge der Finanzkraft konstant halten und die unterschiedliche Finanzkraft nur insoweit nivellieren, daß bei jedem Land noch genügend Anreize zur Verbesserung der Finanzposition durch eigene wirtschaftspolitische Anstrengungen verbleiben; es soll stetig und transparent sein und schließlich die allokativen Effizienz im Raum durch Internalisierung der spill over-Effekte und die distributive Effektivität unter sozialen Gesichtspunkten harmonisch miteinander verbinden.

Diese Herangehensweise setzt sich über die vorfindliche Realität insofern hinweg, als sie die Interessengebundenheit gerade der Finanzpolitik und die daran geknüpfte Verpflichtung jedes Reformvorschlags nicht berücksichtigt, einen Ausgleich zu finden, der geeignet ist, das höchste Maß an Konsens herbeizuführen. Das bestehende System ist zwar widersprüchlich und kompliziert, aber gegen einen »axiomatisch sauberen Neubeginn«, wie er hier gefordert wird, spricht doch, daß die ver-

schiedenen Stufen des Finanzausgleichs durchaus ihre je spezifische Berechtigung haben:

– Die vertikale Steuerertragsaufteilung über die Gemeinschaftsteuern nach Art. 106 Abs. 3 GG sichert ausgaben- und bedarfsorientiert die Existenz der verschiedenen Ebenen.

– Die horizontale Steuerertragsaufteilung entspricht dem Gedanken der Eigenstaatlichkeit, ebenso der Eigenverantwortung der Länder, wird aber zugleich zugunsten der Bedarfsorientierung oder, anders ausgedrückt, des bundesstaatlichen Prinzips relativiert (etwa durch den Umsatzsteuer-Vorweg-Ausgleich).

– Der horizontale Finanzausgleich orientiert sich mit seiner Zielvorstellung eines »angemessenen Ausgleichs« am Prinzip des »bündischen Einstehens« der Länder füreinander, schließt aber zugleich durch den Begriff »angemessen« eine völlige Nivellierung der Unterschiede aus.

– Die Bundesergänzungszuweisungen schließlich dienen der gezielten Verbesserung von Strukturschwächen der einzelnen Länder, die das System des Finanzausgleichs überfordern. In jüngster Zeit sind durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Mai 1992 auch die Mischfinanzierungen stärker in das System des Ausgleichs einbezogen worden; der Bund hat dieses methodische Herangehen in den Vorschlägen für das föderale Konsolidierungskonzept zum Teil übernommen.

Betrachtet man die Vorschläge des Sachverständigenrats näher, dann zeigt sich, daß hinter der vordergründig so klar erscheinenden Strukturverbesserung des Systems ein Zurückdrängen der distributiven Funktion des Finanzausgleichs steckt.

Die Forderung nach einer Erhöhung der Einnahmenautonomie der Länder hat nur auf den ersten Blick viel für sich. Die durch das Grundgesetz an sich gewährleistete Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft der Länder beschränkt sich auf ihre Entscheidungsfreiheit über die Ausgabengestaltung. Das Volumen ihrer Einnahmen können sie lediglich über einige wenige Steuern und die Kreditfinanzierung gestalten. Diese Möglichkeit ist durch die Rechtsprechung des

Bundesverfassungsgerichts von 1986 stark eingeschränkt worden. Durch den großen Anteil der Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern werden Projekte, die vielleicht aus der bürgernäheren Perspektive der Länder dringlicher wären, von diesen zugunsten der vom Bund (oder auch von der EG) bezuschußten Aktivitäten zurückgestellt. Das widerspricht natürlich dem Sinn einer dezentralisierten Aufgabenerfüllung. Was aber unter dem Gesichtspunkt der föderalen Demokratie so bürgerfreundlich klingt, kann sich unter sozialen Gesichtspunkten in das ganze Gegenteil verkehren: Der große Anteil der Mischfinanzierungen ist nämlich darauf zurückzuführen, daß die jeweiligen Bundesregierungen sich bei der Einführung dieser Finanzierungsformen auf ihre Pflicht beriefen, für die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im gesamten Land zu sorgen. So wurden in der großen Finanzreform 1969 die sogenannten Gemeinschaftsaufgaben, durch die z. B. die einheitliche regionale Entwicklung, der Hochschul- und Krankenhausbau der Länder oder die Stadtentwicklung stark beeinflußt werden können, genau unter diesem Gesichtspunkt in das Grundgesetz aufgenommen.

Bei der Reform der Finanzverfassung Ende der 60er Jahre war gesetzlich festgeschrieben worden, daß die öffentlichen Haushalte auch als Instrumente zur Durchsetzung großräumiger wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele dienen und deshalb stark auseinanderfallende Finanzkraftunterschiede nicht zugelassen seien.

Hinter der Diskussion finanzpolitischer Verteilungsmechanismen zwischen den Ländern steht daher auch die Frage, ob man am Sozialstaatsprinzip festhält oder nicht.

Instrumente des gesamtdeutschen Finanzausgleichs aus der Sicht der Bundesregierung

Das föderale Konsolidierungsprogramm der Koalition vom Januar 1993 füllt zum Teil die im Thesenpapier vorgelegten Vor-

schläge mit konkreten Zahlenangaben aus. Es ist dort vorgesehen, die Finanzkraft der neuen Länder ab 1995 durch den Länderfinanzausgleich – Volumen rund 21 Mrd. DM – auf etwa 85 vH des Durchschnitts der Länder anzuheben. Dieser Betrag beläuft sich auf weniger, als gegenwärtig die Zahlungen über den Fond »Deutsche Einheit« ausmachen. Zusätzlich sollen die fünf neuen Bundesländer Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen von 7 Mrd. DM und Sonderleistungen von 32,5 Mrd. DM zur Verfügung gestellt bekommen. Zwei Drittel davon entfallen auf degressiv ausgestaltete Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen, ein Drittel auf Finanzhilfen. Außerdem sind noch degressive Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen, beginnend mit 2,5 Mrd. DM, sowie jährliche Zuweisungen zur Sanierung des Haushalts der Länder Bremen und Saarland von zusammen 2,5 Mrd. DM beabsichtigt, von denen zwei Drittel auf das Saarland und ein Drittel auf Bremen entfallen.

Nun ist es zwar zu begrüßen, daß die fünf neuen Bundesländer ab 1995 in den Länderfinanzausgleich einbezogen werden. Auch soll ihnen im Jahr 1995 ebenso wie den finanzschwachen alten Bundesländern durch die Fehlbetrags-Ergänzungszuweisungen eine Mindestfinanzkraft von 95 vH der länderdurchschnittlichen Finanzkraft garantiert werden. Ebenso ist es von Vorteil, daß die bisher finanzschwachen alten Länder für fünf Jahre die Übergangs-Bundesergänzungszuweisungen erhalten, damit sie sich nicht schlechter als in der bisherigen Form des Finanzausgleichs stellen. Es ist aber zu bezweifeln, ob ein Fünfjahreszeitraum ausreichen kann, um ihre Wirtschaftskraft entsprechend zu stärken. Zudem sind die Ergänzungszuweisungen mit 2,5 Mrd. DM im Jahr 1995 bei einer Degression in den kommenden Jahren sehr gering ausgestaltet. Beide Maßnahmen ändern aber nichts an dem Grundproblem: Die Finanzierung der deutschen Einheit wird vom Bund auf die Länder verlagert, und die finanzschwachen alten Länder werden mittelfristig stärker belastet. Dagegen muß die Forderung erhoben werden, das bisherige System der dynamischen Bundesergänzungszuweisungen in einer dem Länderfinanzausgleichsvolumen ange-

messenen Höhe aufrechtzuerhalten und durch die Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sicherzustellen, daß ein finanzschwaches altes Land je Einwohner im Ergebnis nicht stärker belastet wird als ein finanzstarkes altes Land.

Abzulehnen ist der Beschluß, die Zuweisung für die Sanierung der Haushalte Bremens und des Saarlands, obwohl das Bundesverfassungsgericht deren sofortige Inangriffnahme empfohlen hat, auf das Jahr 1995 zu verschieben und auf zusammen 2,5 Mrd. DM jährlich zu begrenzen. Beide Länder fordern 3,4 Mrd. DM ab 1993; bei einem Beginn der Zahlung ab 1995 haben sie einen Bedarf von mindestens 4 Mrd. DM geltend gemacht.

Allerdings ist es auch ein relativer Fortschritt, daß der Bund bereit ist, die finanzielle Verantwortung für den sogenannten Erblastentilgungsfond allein zu übernehmen, in dem die Verbindlichkeiten des Kreditabwicklungsfonds und der Treuhandanstalt zusammengefaßt werden. Ab 1995 rechnet er mit jährlichen Aufwendungen in Höhe von 40 Mrd. DM für Zinsen und Tilgung. Die Forderung nach Einbeziehung der Altschulden der Wohnungswirtschaft bleibt aber unerfüllt.

Auf der anderen Seite jedoch sollen die Länder auf Anteile am Mehrwertsteueraufkommen verzichten, zusätzliche Kosten für den öffentlichen Nahverkehr übernehmen und sich an der EG-Finanzierung beteiligen. Diese zusätzlichen Kosten werden auf insgesamt 26 Mrd. DM angesetzt. Im Saldo bedeutete das, daß der größte Teil der Last des Finanzausgleichs auf die Länder abgewälzt wird, die mit rund 47 Mrd. DM mehr als zwei Drittel zu finanzieren hätten, während der Bund mit rund 18 Mrd. DM nur weniger als ein Drittel tragen will.

Qualität und Umfang des Programms stellen Weichen in bezug auf die anstehende Reform des Länderfinanzausgleichs, die so nicht akzeptiert werden können. Insbesondere müssen bei einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs neben den Auf- und Umbauproblemen der ostdeutschen Länder auch die Interessen der finanzschwachen westlichen Bundesländer und der Gemeinden angemessen berücksichtigt werden.

Das geschieht aber nicht, wenn die Bundesregierung den Vorschlägen des Sachverständigenrats oder auch des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister der Finanzen folgt.

Drei Kriterien der Neuordnung

Vor diesem Hintergrund muß dreierlei bei einer Reform der Finanzverfassung beachtet werden:

1. Eine Senkung des Umverteilungsvolumens durch den Finanzausgleich auf ein niedrigeres Ausgleichsniveau ist abzulehnen. Sollte ihre Durchsetzung unumgänglich werden, um den Charakter des Finanzausgleichssystems als Spitzenausgleich zu erhalten, sollte sie gebunden werden an Maßnahmen, die geeignet sind, das Wirtschaftskraftgefälle durch Programme zur Wirtschaftsstrukturförderung, die bei parallelen Eigenanstrengungen der betreffenden Länder durch die bundesstaatliche Gemeinschaft finanziert werden, abzubauen.

In diesem Kontext müssen die vorgesehenen Sonderzahlungen an die ostdeutschen Länder heraufgesetzt, muß die Einwohnergewichtung der Stadtstaaten nicht nur erhalten, sondern auf 150 vH erhöht werden und müssen die Sanierungszahlungen an Bremen und das Saarland gemäß dem Urteil des BVG schon 1993 in der von den Ländern vorgeschlagenen Höhe durchgeführt werden.

Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen müssen weiterhin gezielt als Ergänzungen des Finanzausgleichssystems ausgebaut werden, um »Bedarfe zu kompensieren und Lasten abzufangen, die der Länderfinanzausgleich nicht berücksichtigt«, wie das BVG es bereits 1986 in seinem Grundsatzurteil gefordert und 1992 erneut bestätigt hat. Der DGB hat z. B. die Ausdehnung der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG auf einen Konversionsfonds zur Bewältigung der regionalen Folgen der Rüstungs- und Standortkonversion und auf die Altlastensanierung gefordert.

2. Bei einer Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzaus-

gleichs müssen die Interessen der Kommunen berücksichtigt werden. Eine Senkung der Gewerbesteuer, die aus verteilungspolitischen Gründen eigentlich abzulehnen ist, müßte auf jeden Fall aufkommensneutral erfolgen. Denkbar wäre eine Beteiligung der Gemeinden an der Umsatzsteuer. Vor dem Hintergrund des Verzichts der westdeutschen Gemeinden auf die Strukturhilfe ist eine Neuregelung der Finanzierung der Sozialhilfelasen mit einer angemessenen Beteiligung des Bundes unabdingbar.

3. Schließlich hat das Urteil des BVG vom Mai 1992 die Frage der Neugliederung der Bundesländer als »ultima ratio« einer gescheiterten Sanierungspolitik der Länder mit extremer Haushaltsnotlage in den Raum gestellt. Dabei wird eine Ländergröße angestrebt, die durch internen Ausgleich das Volumen des Länderfinanzausgleichs reduziert. Bei der Realisierung eines neuen Länderzuschnitts zeigen sich Probleme. Die Wirtschaftswissenschaft hat das Problem einer fiskalisch optimalen Ländergröße im föderalen Bundesstaat kaum untersucht. Politisch zeigt die Entwicklung Ostdeutschlands nach der Wende, wie beharrlich historisch gewachsene Strukturen in Kopf und Herz der Menschen verankert sind, die in den Ländern leben. Insofern sollte diese Frage mit äußerster Behutsamkeit angegangen werden. Sinnvoll wäre die Einrichtung einer entsprechenden Enquete-Kommission, die beide Fragen, die nach der Neugliederung, aber vor allem die viel aktuellere Frage der Kooperation über politische Landesgrenzen hinaus, in systematischer Weise bearbeitet und aufbereitet, um sie demokratischen Entscheidungs- und Abstimmungsprozessen zugänglich zu machen.

4.4 Die Europäische Währungsunion nach den Erfahrungen der EWS-Krise im Herbst 1992

Im September 1992 kam es nach einer fünfjährigen Phase stabiler Wechselkurse zwischen den Währungen des europäischen Währungssystems EWS zu erheblichen Spannungen. In deren Folge verließen Italien und Großbritannien den Wechselkursmechanismus des EWS. Zwischen den Währungen anderer Staaten kam es zu mehreren Anpassungen (Realignments). Welche Folgen haben diese Vorgänge für den Aufbau einer Europäischen Währungsunion EWWU auf der Basis der Maastrichter Verträge? Welche Entwicklungspfade auf dem Wege zu einer »europäischen« Währung sind unter den derzeitigen Zielsetzungen wahrscheinlich? Gibt es hierzu Alternativen oder gar einen »optimalen Weg« zu einer einheitlichen Währung für das gesamte Gebiet der EG-Mitgliedstaaten?

Geschichte des EWS

Werden Anzahl, Höhe und Wirkungsweise der Realignments als Maßstab genommen, dann läßt sich die Geschichte des EWS in vier Phasen unterteilen. In der ersten Phase, sie reicht von 1979 bis 1983, fanden zwischen den jeweiligen Währungen insgesamt 27 Realignments statt. Mit Hilfe dieser Anpassungen in Höhe von durchschnittlich 5,3 vH wurde die Inflationsdifferenz zwischen den Mitgliedern des Wechselkursmechanismus des EWS zu 90 vH ausgeglichen. In der darauffolgenden Phase bis 1987 nahmen nicht nur die Zahl und Höhe, sondern auch der Wirkungsgrad der Realignments hinsichtlich der Anpassung an die Inflationsdifferenzen ab: Die Höhe der Realignments sank auf durchschnittlich 3,8 vH, nur noch 52 vH der Inflationsdifferenz wurden ausgeglichen. Vor dem Hintergrund einer Angleichung der ökonomischen Rahmendaten der jeweiligen Nationen

schien diese Politik gerechtfertigt. Zinssätze und Inflationsraten der Länder näherten sich an. In der dritten Phase ab dem Jahr 1987 wurden bis zum Sommer 1992 – mit Ausnahme einer Änderung der Schwankungsbreite der italienischen Lira – im Jahr 1990 keine Anpassungen im Wechselkursmechanismus vorgenommen. Allerdings entwickelten sich in dieser Zeit die Inflationsraten zwischen den EWS-Mitgliedstaaten bereits wieder auseinander. Vor dem Hintergrund einer divergierenden wirtschaftlichen Entwicklung bei konstanten nominalen Wechselkursen trat nun ein anderes Instrument zur Stabilisierung des Wechselkurses in den Vordergrund: Der Außenwert der jeweils schwächeren Währung wurde mit Hilfe eines entsprechenden Zinsaufschlags innerhalb der vorgegebenen Schwankungsbreiten gehalten. Als Konsequenz werteten die Länder mit schwachen Währungen real auf, während es in den Ländern mit relativ stabilen Preisen real zu Abwertungen kam.

Die Stabilität der Wechselkurse, die Abnahme und schließlich das Ausbleiben von Realignments wurden als der entscheidende Erfolg des EWS gewertet, auf dessen Grundlage eine einheitliche Währungsunion basieren könne. Doch im Spätsommer 1992 – im Vorfeld der Ratifizierungsprozeduren der Maastrichter Verträge – ist das EWS in eine vierte Phase eingetreten. Innerhalb von wenigen Tagen führten Währungsspekulationen dazu, daß einige Länder ihren Mitgliedstatus zeitweilig aufkündigten, weil sie den Interventionsverpflichtungen im Rahmen des Wechselkursmechanismus nicht mehr nachkommen konnten. Die mit Hilfe von Zinsaufschlägen und Notenbankinterventionen erzeugte Kursstabilität platzte für diese Länder wie eine Seifenblase.

Die Krise des EWS im September 1992

Die Finanzierung des deutsch-deutschen Einigungsprozesses erforderte einen zusätzlichen Kapitalbedarf, der zu einer Ausweitung der Nettoneuverschuldung des Staates und vor allem

seiner Schattenhaushalte führte. Zudem war der Einigungsboom (und ist die derzeitige Wirtschaftskrise) von einer leicht steigenden Inflationsrate begleitet. Für die Bundesbank gab es bei dieser Konstellation infolge ihres Stabilitätsparadigmas nur eine geldpolitische Konsequenz: eine stark restriktive Geldpolitik, die von Beginn des Jahres 1991 bis Mitte 1992 mittels einer stufenweisen Anhebung des Diskontsatzes diesen auf ein bislang unerreichtes Niveau heraufsetzte.

Mit der Anhebung der Leitzinsen am 16. Juli 1992 fand die Hochzinspolitik der Bundesbank – im Inland und vor allem im Ausland wegen der europaweit konjunkturdämpfenden Wirkung heftig attackiert – ihren bisherigen Höhepunkt. Die Bundesbank rechtfertigte ihre Politik mit der Argumentation, das Geldmengenwachstum auf der Basis des Indikators M3 sei zu hoch. Die DM befand sich daraufhin permanent am oberen Interventionspunkt gegenüber den schwächeren EWS-Währungen. Da zu diesem Zeitpunkt an den Kapitalmärkten bereits erkennbar war, daß sowohl die Anlagen in italienischer Lira als auch die in englischen Pfund nicht mehr durch einen entsprechenden Zinsaufschlag gegenüber der DM honoriert wurden, erfolgte an den Devisenmärkten eine gezielte Spekulation in Richtung eines Realignments mit einer deutlichen Aufwertung der DM.

Vor allem vor dem französischen Referendum über die Maastrichter Verträge verstärkte sich mit der Ungewißheit über dessen Ausgang der Abwertungsdruck auf die schwachen Währungen. Wenige Tage vor dem französischen Referendum bat die Bundesbank die Bundesregierung, sich für ein Realignment einzusetzen und stellte für diesen Fall selbst eine Senkung der Zinsen in Aussicht. Die Bundesbank hielt das Realignment für notwendig, weil sie durch den Wechselkursmechanismus in immer größerem Ausmaß zum Aufkauf von Lira verpflichtet war, um den Kurs der italienischen Währung zu stützen. Das Realignment, das schließlich am 13. September 1992 erfolgte, führte faktisch zu einer Abwertung der Lira um 7 vH. Die Bundesbank senkte daraufhin den Diskontsatz um einen halben und

den Lombardsatz um einen viertel Prozentpunkt. An den Devisenmärkten wurden das Realignment und die Leitzinssenkung als völlig unzureichend eingestuft. Dies führte zu einem immer stärkeren Druck auf die Lira und das britische Pfund. Schließlich konnte in Großbritannien selbst ein Zinsanstieg um 5 Prozentpunkte innerhalb weniger Stunden die Devisenabflüsse nicht verhindern, sondern hatte eher deren Beschleunigung zur Folge. Das britische Pfund wurde aus dem Wechselkursmechanismus des EWS herausgenommen und verlor daraufhin deutlich an Wert. Am selben Tag verließ die Lira ebenfalls den Wechselkursmechanismus, und die Peseta mußte abgewertet werden, da die Notenbanken ihrer Interventionspflicht nicht mehr nachkommen konnten. Damit kehrte jedoch noch keine Ruhe an den Devisenmärkten ein. Ein neuerliches Realignment im November betraf wiederum die Peseta und nun auch den portugiesischen Escudo. Spekulationswellen gegen den Franc, das irische Pfund sowie die dänische Krone konnte zunächst durch Interventionen begegnet werden. Auch nordische Länder mußten ihre freiwillige EWS-Bindung ohne formelle Mitgliedschaft im Laufe des Herbstes 1992 aufgeben. Nachdem der Kurs der Finnmark im Zeichen einer tiefen nationalen Wirtschaftskrise freigegeben wurde, erfaßte der Abwertungssog trotz heftigster Gegenwehr auch Schweden und Norwegen.

Die Erfahrungen mit dem EWS

Die restriktive Geldpolitik der deutschen Bundesbank allein für die Spannungen innerhalb des EWS verantwortlich zu machen, wäre sicherlich eine verkürzte Darstellung der Vorgänge. Im Nachhinein läßt die Anhebung der deutschen Leitzinsen im Juli 1992 allerdings den Schluß zu, daß dieser Schritt vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung in Italien und Großbritannien den entscheidenden Anstoß für den Ausbruch der EWS-Krise bildete. Die Ursachen für diese Krise sind weitaus vielschichtiger und liegen nicht zuletzt in den Politiken der bei-

den Länder begründet, die den Wechselkursmechanismus des EWS verließen.

In Italien gab es über Jahre hinweg trotz vergleichsweise höherer Inflationsraten und einer sich stetig verschlechternden Handelsbilanz keine Bereitschaft zu einer Abwertung. Zu groß war dort die Befürchtung, daß es ohne die überfälligen Änderungen der Fiskalpolitik zu einer Abwertungs-Inflations-Spirale wie in den 70er Jahren kommen würde. Es verwundert daher nicht, daß in Italien die deutsche Hochzinspolitik nur zu einem Teil als Ursache für die erfolgte Abwertung verantwortlich gemacht wurde. Für die Position der Bundesbank gibt es angesichts der Probleme, die aus der Wiedervereinigung resultieren, ein relativ großes Verständnis. Als die eigentliche Hauptursache für die Abwertung werden dort einhellig die exzessiven Staatsausgaben angesehen.

Großbritannien befand sich bereits im Sommer 1992 in der schwersten Rezession seit dem Beginn der 30er Jahre. Erschwerend kommt im Falle Großbritanniens hinzu, daß der Eintritt des englischen Pfundes in den Wechselkursmechanismus des EWS im Oktober 1990 auf einem politisch viel zu hoch festgelegten Kursniveau erfolgte. Der Preis hierfür war ein entsprechend hohes Zinsniveau. So gab es trotz der Rezession keine weiteren Spielräume für Zinssenkungen, da die britische Geldpolitik sehr stark auf den Außenwert ihrer Währung bedacht war und eine Abwertung auf alle Fälle vermeiden wollte.

In beiden Ländern, Italien wie Großbritannien, waren die Notenbanken und Regierungen weder zu Realignments bereit noch ließ sich innenpolitisch ein im Sinne internationaler Anleger »ausreichender« Zinsaufschlag auf Dauer durchsetzen. Gerade in Phasen von Wirtschaftskrisen wird der innenpolitische Druck auf Zinssenkungen als Mittel zur Konjunkturförderung immer größer. Soll der Wechselkurs aber ohne weitere Zinssenkungen stabilisiert werden, so führen die Stützungskäufe im Rahmen des Wechselkursmechanismus des EWS zwangsweise zu einer »Plünderung« der Devisenreserven der Notenbanken. Dies ist stets dann der Fall, wenn der Zinsaufschlag als

Risikoprämie einer von den Anlegern erwarteten Abwertung von diesen als nicht hoch genug eingeschätzt wird. Die Stützungskäufe können somit nur begrenzt erfolgreich sein. Ohne Zinsaufschläge hält die massive Spekulation gegen die schwache Währung an und muß schließlich zu einer Abwertung führen.

Pragmatisch gesehen werden die Kosten zur Stabilisierung der schwächeren Währung für deren Notenbank schlicht zu hoch. Während die Verpflichtung aus dem Wechselkursmechanismus für die Bundesbank lediglich einen enormen Zufluß an künftig abwertungsbedürftigen Devisen bedeutet, was verschmerzbar sein dürfte, führt eine solche Situation bei den Notenbanken der schwächeren Staaten dazu, daß sie ihre Verpflichtungen zur Kursstabilisierung im Rahmen des Wechselkursmechanismus aus Mangel an Devisen nicht mehr erfüllen können.

Gescheitert ist im September 1992 allerdings nicht der Wechselkursmechanismus des EWS, sondern dessen Praxis in den Jahren zwischen 1987 und 1992. Wenn die nominalen Wechselkurse bei unterschiedlichen Inflationsraten konstant blieben, werteten die Länder mit den stabileren Währungen real ab, während die Länder mit schwächeren Währungen real aufwerteten. Diese Situation, die völlig im Widerspruch zur tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklung stand, war auf Dauer nicht durchzuhalten. Gescheitert ist damit die Strategie der Länder mit weichen Währungen, zur Stabilisierung des Außenwerts im Vergleich zur stärkeren Währung höhere Zinsen als Risikoaufschlag zu gewähren. Höhere Zinsen können die von den Marktteilnehmern erwarteten, aber unterlassenen Abwertungen der Länder mit schwachen Währungen somit nicht verhindern, sondern nur verzögern.

Dem fünfjährigen Verzicht auf Realignments lag eine Fehleinschätzung zugrunde. Der gemeinsame politische Wille zur Stabilität mit Hilfe von festen Wechselkursen wurde höher bewertet als das Erfordernis, national unterschiedlichen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Diese Illusion erwies sich als politisch verhängnisvoll. Denn sie weckt eine Erwartungshaltung,

die von Seiten der Politik nicht einlösbar ist. Ob an dieser Illusion jetzt sogar die Vorstellung einer EWWU scheitert, werden die nächsten Monate zeigen. Nur ein Beispiel: Sowohl die italienische als auch die belgische Staatsverschuldung befinden sich auf einem solch enormen Niveau, daß ohne deren massiven Abbau mit Hilfe einer nationalen Währungsreform oder einer kollektiven Entschuldung der EWS-Mitgliedstaaten ein Beitritt zu einem gemeinsamen Währungssystem kaum denkbar ist.

Schlußfolgerungen für eine EWWU

Zwischen den EG-Mitgliedstaaten bestehen noch immer beträchtliche Stabilitätsunterschiede, die durch den jahrelangen Verzicht auf eine Anpassung der Leitkurse nur verdeckt worden sind. Die Diskrepanzen bezüglich der Inflationsrate bzw. der Leistungskraft einer Volkswirtschaft machen Realignments von Zeit zu Zeit zwingend erforderlich. Auch wenn durchaus strittig ist, ob einzelne Abwertungen, die sich auf dem Niveau der unterschiedlichen Inflationsraten bewegen, innerhalb eines gemeinsamen Marktes realökonomisch überhaupt noch Vorteile mit sich bringen, so sind die Alternativen zu fälligen Abwertungen langfristig mit Nachteilen verbunden. Besonders die in Krisenzeiten zur Kurssicherung notwendige Hochzinspolitik hat belastende Auswirkungen.

Doch auch die möglicherweise positive Wirkungsweise der Abwertungen ist strittig. Für den Fall, daß eine Abwertung nur die Inflationsdifferenzen ausgleichen soll, bleiben die realen Wechselkurse konstant. Die realen Austauschverhältnisse zwischen den Waren und Dienstleistungen verändern sich nicht, eine zusätzliche Impulswirkung kann von einer solchen Maßnahme nicht ausgehen, allenfalls die Wiederherstellung des Status quo ante. Die Frage bleibt, inwieweit eine Abwertung, deren Höhe die der Inflationsdifferenzen übersteigt, als gezielte strukturelle Maßnahme zur Förderung des eigenen Exports unter Hinnahme der Verteuerung der Importe bei stark miteinan-

der verflochtenen Volkswirtschaften überhaupt noch wirken kann.

Der oben genannte Vorbehalt, die Ängste vor Kapitalflucht, vor ausbleibenden ausländischen Investitionen und vor einer Abwertungs-Inflations-Spirale sind die Ursache dafür, daß sich nahezu sämtliche EG-Mitgliedstaaten mit allen Mitteln den Abwertungen widersetzen. Dennoch benötigt ein Nationalstaat das Ventil der Abwertung, solange es unterschiedliche Währungen und divergierende wirtschaftliche Entwicklungen gibt.

In einer Europäischen Union mit nur noch einer Währung ist das Ventil der Abwertung verschlossen. Auf rezessive Entwicklungen innerhalb einer Region wird eine europäische Notenbank keine Rücksicht nehmen, falls sie sich entsprechend dem derzeitigen Kurs der Deutschen Bundesbank verhält. Dann hätten nach dem bisherigen Stand der Dinge die krisengeschüttelten Regionen innerhalb der EG den Anpassungsdruck allein zu tragen. Die derzeit bereits existierenden Regionalfonds sind von ihrem Umfang her bei weitem nicht geeignet, strukturelle Unterschiede zwischen den EG-Regionen auszugleichen.

In dem Maße, in dem sich eine gemeinsame Geldpolitik auch die Interessen benachteiligter EG-Regionen zu eigen macht, fordert sie den wachstumsstarken Regionen Opfer ab, seien es geldpolitische oder monetäre, zur Förderung schwacher Regionen. Derzeit ist nicht erkennbar, daß etwa die Bundesrepublik zu solchen Opfern bereit wäre. Eine Währungsunion aller Mitgliedstaaten erscheint daher vor allem aus politischen Gründen – unabhängig von der eher formalen Frage nach der Erfüllbarkeit der Kriterien des Maastrichter Vertrags – bis auf weiteres unrealistisch. Sie wird von den entscheidenden Staaten politisch nicht gewollt.

Wie geht es voraussichtlich weiter?

Ein Europa von zwei oder mehr Geschwindigkeiten ist daher das derzeit realistische Szenario. Aus rein ökonomischer Sicht

wäre es sicherlich sinnvoll, wenn nur diejenigen Länder an einer EWWU teilnähmen, die ähnliche Stabilitätseigenschaften aufweisen. Daneben hätte dies auf den ersten Blick den Vorteil, daß die Europäische Integration wenigstens im Kern voranschreiten könnte und nicht auf die Stabilitätsnachzügler gewartet werden müßte. Betrachtet man jedoch die möglichen Konsequenzen eines solchen Vorgehens genauer, dann ist eine solche Politik mit erheblichen Problemen und Gefahren für einen weitergehenden Integrationsprozeß in Europa verbunden. Eine Aufspaltung des Zuges in mehrere Teilzüge mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten macht schließlich nur Sinn, wenn alle Waggon früher oder später am gleichen Ziel ankommen. Aber genau hier liegt das Problem. Mit der Schaffung unterschiedlicher Währungszone innerhalb eines gemeinsamen Marktes werden die bereits existierenden ökonomischen Disparitäten eher noch vertieft.

Zunächst zu den möglichen ökonomischen Folgen eines Europa der zwei oder mehr Geschwindigkeiten. Die Länder, die Stabilitätskriterien der EWWU erfüllen können, bilden in einem solchen Fall einen ECU-Währungsraum. Neben dem ECU wird es weiterhin andere Währungen innerhalb der EG geben. Dies bedeutet, daß es auch noch im nächsten Jahrtausend ein Währungssystem ähnlich dem des EWS geben müßte, auch wenn die Zahl der teilnehmenden Währungen geringer sein wird. Für die Länder, die nicht an der EWWU teilnehmen, ändert sich in diesem Fall währungspolitisch wenig. Statt der »Ankerwährung DM« sehen sie sich einer »Ankerwährung ECU« gegenüber, der aufgrund seiner Stabilitätseigenschaft zur Leitwährung wird. Eine solche Konstellation bietet den Nicht-EWWU-Ländern nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten einer eigenständigen Geld- und Währungspolitik. Sahen sie sich vor Einführung des ECU im Schlepptau der Deutschen Bundesbank, müssen sie sich nun an der Politik der ökonomisch noch stärkeren Europäischen Zentralbank (EZB) orientieren. Sie werden zwar im erweiterten Rat der EZB vertreten sein, dieser hat aber nur beratende Funktion.

Aufgrund einer solchen Konstellation sind erhebliche Span-

nungen zu erwarten. Denn unterschiedliche Währungsräume mit stark voneinander abweichendem ökonomischem Potential innerhalb eines gemeinsamen Marktes bergen die Gefahr, daß die ökonomischen Disparitäten innerhalb der EG zunehmen werden. So wird der Handel zwischen den Ländern, die eine Währungsunion bilden, vereinfacht und sich vermutlich stärker vertiefen als der Warenaustausch zwischen der EWWU-Staatengruppe und den übrigen EG-Staaten. Die Exporte der Nicht-EWWU-Länder werden dagegen durch den Fortbestand währungsbedingter Transaktionskosten und aufgrund der Kursrisiken benachteiligt. Hinzu kommt, daß sich die Kapitalströme zunehmend auf den ECU-Währungsraum konzentrieren werden. Daraus folgt, daß die »alten« Europawährungen unter noch größeren Abwertungsdruck geraten als bislang und somit auch der Zwang zu einem ausreichenden Zinsaufschlag gegenüber dem ECU noch größer wird.

Zwar käme diesen Ländern eine Abwertung zum Ausgleich der Transaktionskostennachteile gegenüber dem ECU-Raum möglicherweise gelegen, gleichwohl entstünden ihnen damit neue Probleme. Angenommen, eine Währung wird tatsächlich abgewertet, so wird schon dadurch gegen eines der Kriterien verstoßen. Zwar wird durch die Abwertung theoretisch der Export gefördert, gleichzeitig verteuern sich aber die Importe. Die ohnehin bestehenden Inflationsprobleme – sonst wäre es nicht zu einer Abwertung gekommen – werden zunehmen. Zu deren Bekämpfung werden die betroffenen Notenbanken erfahrungsgemäß die Leitzinsen anheben. Es ist dann nicht auszuschließen, daß aufgrund der Hochzinspolitik die Exportimpulse überkompensiert werden und daß dies zu einem Einbruch der Konjunktur führt. Die Steuereinnahmen gehen daraufhin zurück, die Gefahr höherer Haushaltsdefizite nimmt zu, ein weiteres Konvergenzkriterium wird damit verletzt. Schließlich verteuern die höheren Zinsen die öffentlichen Schulden und belasten den Haushalt zusätzlich. Aber auch wenn keine Paritätsänderung im EWS erfolgt, werden die Probleme für das betreffende Land nicht geringer. Schon um einen weiteren Abwertungsdruck zu

verringern, muß es die Zinsen erhöhen; womit der letzte Teil der eben dargestellten Kausalkette in Gang kommt. Erfolge kann es bei einer solchen Konstellation allenfalls bei der Inflationsbekämpfung geben. Die Erfüllung der Beitrittskriterien wird aber für die zunächst abgehängten Länder immer schwieriger.

Aus ökonomischen Gründen ist es demnach wahrscheinlich, daß der Sichtkontakt zwischen den schnelleren und den langsameren Zügen verloren geht und die Gefahr besteht, daß die Nachzügler nicht im gemeinsamen Bestimmungsort ankommen werden. Wenn es für diese Länder aber – trotz eigener Anstrengungen – kaum Hoffnung auf einen späteren Eintritt in die EWWU gibt, weil sie befürchten müssen, daß die Eintrittsbarrieren unerreichbar hoch bleiben, werden dort politische Spannungen nicht ausbleiben. Erst recht dann nicht, wenn im Laufe der Zeit das Interesse der Kern-EWWU an einem Nachrücken der anderen EWS-Länder nachläßt, weil die Stabilitätsdifferenzen eher zugenommen haben.

Aus dieser Konstellation werden sich notgedrungen Probleme im politisch-institutionellen Gefüge der EG ergeben. In den ausgegrenzten Ländern wird sich der Eindruck ausbreiten, nur noch als »Europäer zweiten Ranges« zu gelten. Eine zunehmende Oppositionshaltung gegenüber den ECU-Staaten und der EZB ist zu erwarten. Dies wird auch auf die nicht-monetären Bereiche innerhalb der EG ausstrahlen. Wichtige Gemeinschaftsvorhaben, die der Einstimmigkeitsregel unterliegen, könnten blockiert oder gar als Pfand gegen Zugeständnisse auf monetärem Gebiet genutzt werden. Es war schon in der Vergangenheit nicht immer leicht, einen Konsens zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen herzustellen. Durch eine derartige Zwei-Klassen-Gesellschaft werden die schwierigen Abstimmungsprozesse aber noch weiter erschwert. Das Ringen um den Maastrichter Vertrag, insbesondere die Frage der Unabhängigkeit der EZB, ist nur ein Ausdruck des immer stärker spürbaren Spannungsverhältnisses zwischen Integration und Souveränitätsverlust. In einem Europa der zwei Geschwindig-

keiten potenzieren sich die Probleme, da sie durch das Spannungsverhältnis zwischen den Teilnehmerländern und den Nachzüglern überlagert werden.

Die geschilderten politischen Folgeprobleme eines abgestuften Vorgehens bekommen eine erhebliche zusätzliche Verstärkung durch die Sonderregelungen, die Großbritannien und zuletzt auch Dänemark zugestanden wurden. Diese beiden Länder behalten sich das Recht vor, zu entscheiden, ob sie überhaupt an der Währungsunion teilnehmen. Damit werden aber nicht nur die oben dargestellten Probleme verstärkt und zementiert. Das Bild eines Europas der zwei Geschwindigkeiten ist damit überholt, weil eine wesentliche Bedingung für diese Form der Integration entfallen ist: Die Integrationszüge fahren gar nicht erst mit allen Waggonen los. Wenn die Währungsunion durch den Souveränitätsvorbehalt einiger Staaten jedoch nicht mit allen Mitgliedstaaten verwirklicht werden kann, ist der Erfolg von Maastricht eher ein Pyrrhussieg. Auf Dauer ist eine geteilte Gemeinschaft nicht durchzuhalten. Das würde alle bisherigen ökonomischen und politischen Integrationserfolge gefährden. Integration bei gleichzeitiger Segregation kann nicht funktionieren.

*Demokratiedefizit der Währungspolitik beseitigen –
Die politische Perspektive eines geeinten Europas in den Vordergrund rücken*

Ein anderes Problem mit der Europäischen Währungsunion ist das sich noch ausweitende Demokratiedefizit. Dies betrifft schon die EG in ihrer heutigen Gestalt. Mit der Übertragung weiterer nationaler Hoheitsrechte auf europäische Institutionen wird dies Problem aber verschärft. Die Bevölkerung in den einzelnen EG-Ländern wählt schließlich nur noch nationale Regierungen, die selbst immer weniger entscheiden können. Diese Entwicklung kann auch die Direktwahl zum Europäischen Parlament nicht kompensieren. Dazu hat diese Versammlung viel

zu wenig den nationalen Parlamenten vergleichbare Kompetenzen. Durch die geplante EWWU erhält das »undemokratische Europa« einen zusätzlichen Schub.

Um das Demokratiedefizit aufzufangen, müßten mit der ökonomischen Integration merklich Schritte in Richtung einer Politischen Union unternommen werden. Aber eine derart weitreichende Preisgabe nationalstaatlicher Souveränität zugunsten wie auch immer konstruierter »Vereinigter Staaten von Europa« ist derzeit kaum vorstellbar, wenn man die Diskussionen über Maastricht, besonders über die Kompetenzen des Europäischen Parlaments sowie die diversen Sonderregelungen für einzelne Staaten betrachtet. Die Debatte darüber, ob und unter welchen Bedingungen die Aufhebung der europäischen Nationalstaaten zugunsten einer größeren politischen Einheit überhaupt einen Fortschritt darstellen würde, hat gerade erst begonnen.

Was nun?

Gemessen an den Folgen für die schwächeren Länder ist unter den gegebenen Bedingungen weder eine große noch eine kleine Währungsunion vorteilhaft. Für diese Staaten ist ein funktionierendes EWS attraktiver, wenn es gelingt, Abwertungen mit geeigneten strukturpolitischen Maßnahmen zu kombinieren, die letztlich realwirtschaftlich stabilisierende Wirkungen haben und so mittel- bis langfristig den Abwertungsdruck mindern. Realistischer ist derzeit allerdings die Annahme, daß in diesen Ländern die Abwertungen als – nur kurzfristig positiv wirkender – Ersatz für Strukturanpassungen eingesetzt werden.

Wenn es tatsächlich erklärtes Ziel der Europäischen Integration ist, zwischen den Ländern einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen zu erreichen (Art. 2 EG-Vertrag), muß dieser Prozeß auch gemeinschaftlich getragen werden. Gemeinsam geführt werden muß die Diskussion um die Verteilung der Lasten im Zuge der Schaffung einer einheitlichen

europäischen Währung. Um eine weitere Verschärfung der regionalen Disparitäten zu vermeiden oder gar deren Rückgang zu erreichen, bedarf es zudem sowohl einer geeigneten Industriepolitik als auch der dafür notwendigen Ressourcen. Ein nur mäßig dotierter Kohäsionsfonds verspricht hier keinen Erfolg. Dieser Fonds muß drastisch ausgeweitet werden und die Grundlage für einen europäischen Finanzausgleich bilden. Der Widerstand aus den reichen Staaten gegen jegliche Umverteilung ist jedoch schon jetzt erheblich, und spätestens bei deren deutlicher Ausweitung erfolgt vermutlich eine noch stärkere Rückbesinnung auf die eigenen nationalen Interessen. Realisierbar ist all dies nur dann, wenn die Politische Union stärkere Konturen gewinnen würde. Anzeichen hierfür gibt es derzeit kaum. Niedrigere Transaktionskosten aufgrund einer einheitlichen Währung allein können fehlende politische Visionen nicht ersetzen.

Bitte beachten Sie die folgenden Seiten

Hans Kalt

Neubeginnen mit Marx

Die politische Ökonomie
und die Veränderung der Welt

Broschur, 236 Seiten

ISBN 3-89438-058-6

"Den Theoretikern und den politisch Verantwortlichen im kapitalistischen Teil der Welt ist es gelungen, die ökonomischen Gesetzmäßigkeiten der kapitalistischen Reproduktion mit dem Ziel der Vermeidung systembedrohender Erschütterungen zu regulieren. (...) Der Marxismus dagegen hat nach dem Sieg der ersten unter Berufung auf ihn erfolgten Revolution die wissenschaftliche Potenz verloren, die Entwicklung der von ihr initiierten, im Ansatz sozialistischen Produktionsweise zu analysieren und weiterzutreiben. (...)

Wer die Vorgänge der jüngsten Vergangenheit verstehen und die Perspektiven, vor denen die Menschheit steht, erkennen will, muß bei der Analyse jener Basis beginnen, auf deren Grundlage die politischen Ereignisse der jüngsten Zeit abgerollt sind."

PapyRossa Verlag

Petersbergstr. 4, 5000 Köln 41

Tel. 0221/44 85 45 u. 44 62 40, FAX 0221/44 43 05

Jürgen Kuczynski

Probleme der Selbstkritik

**Sowie von flacher Landschaft
und vom Zickzack der Geschichte**

255 Seiten, ISBN 3-89438-026-8

Kuczynskis erstes Buch nach dem Anschluß der DDR. Texte aus der Zeit vor der "Wende", die nicht gedruckt worden sind, sowie neue Beiträge. "Scharfsinnige zeitgeschichtliche und aktuell-politische Analysen und Einschätzungen, denen mittlerweile selbst Vertreter der Regierungsparteien in Bonn, Dresden und anderswo nicht widersprechen." *Sächsische Zeitung*

Asche für Phönix

**Aufstieg, Untergang und Wiederkehr neuer
Gesellschaftsordnungen**

140 Seiten, ISBN 3-89438-041-1

"Der Untergang der ersten, rohen, deformierten Anfänge des Sozialismus in Osteuropa hat unseren Einblick in das Werden neuer Gesellschaftsordnungen außerordentlich geschärft," meint Jürgen Kuczynski. Seine These: Feudalismus wie Kapitalismus hatten, ehe sie sich endgültig durchsetzten, ein gescheitertes Vorspiel. Und der "Reale Sozialismus"? Deckt seine Asche einen Phönix?

"Nicht ohne Einfluß"

Macht und Ohnmacht der Intellektuellen

145 Seiten, ISBN 3-89438-053-5

Vier Studien über das Verhältnis von Macht und Intellektuellen: J.K.s Stasi-Akten; das Versagen aller führenden deutschen Wirtschaftswissenschaftler seit dem DDR-Anschluß; Intelligenz in der Antike, in Mittelalter, Kapitalismus und Realsozialismus; das (Wieder-)Verschwinden der Arbeiterklasse und die Rolle der Intelligenz in Gegenwart und Zukunft.

PapyRossa Verlag

Petersbergstr. 4, 5000 Köln 41

Tel. 0221/44 85 45 u. 44 62 40, FAX 0221/44 43 05

Opposition in Deutschland?

Für den Bayernkurier waren wir in den 60er Jahren das
Zentralorgan der außerparlamentarischen Opposition.

Schon in den 50er Jahren nannte Karl Barth die Blätter **eine Insel der Vernunft** in einem Meer von Unsinn.

Heute sind die Blätter als größte politisch-wissenschaftliche Monatszeitschrift im deutschen Sprachraum ein Forum demokratischer
Gegenöffentlichkeit.

Ein gemeinsames Projekt
von Herausgebern,
Redaktion,
Leserinnen und Lesern,
im Eigenverlag der Redaktion.

**Blätter für
deutsche und
internationale
Politik**

Fordern Sie ein kostenloses Probeheft an.
Für einen Verrechnungsscheck über 15 DM oder den gleichen Betrag in
Briefmarken gibt es die nächsten beiden Hefte als unverbindliches Probeabo.
Ein Jahresabo kostet 97,80 DM inkl. Porto.

Sie sollen uns kennenlernen!

Blätter Verlagsgesellschaft

Bertha-von-Suttner-Platz 6, 5300 Bonn 1, Telefon 0228/650133, Telefax 0228/ 650251