

MEMORANDUM '92

Gegen den ökonomischen Niedergang – Industriepolitik in Ostdeutschland

© 1992 by PapyRossa Verlags GmbH & Co. KG, Köln
Alle Rechte vorbehalten
Umschlag: Lux siebenzwo, Hölzel/Kubowitz, Köln
Lektorat: Jürgen Hartmann, Köln
Satz: Fotosatz Klaußner GmbH, Köln
Druck: Druckhaus Dresden

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Gegen den ökonomischen Niedergang – Industriepolitik in
Ostdeutschland / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik.**

– Köln: PapyRossa-Verl., 1992
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 92)
(Neue kleine Bibliothek ; 25)
ISBN 3-89438-043-8

NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

PapyRossa Verlag

Inhalt

Vorwort	9
I. Kurzfassung des Memorandum	10
<i>Liste der UnterzeichnerInnen</i>	44
II. Langfassung	53
1. Tiefgreifende Spaltung: Die soziale Lage in Ost- und Westdeutschland	54
1.2 Arbeitsmarkt West: Mehr Beschäftigung bei hoher Arbeitslosigkeit	54
1.2 Arbeitsmarkt Ost: Beschäftigungskatastrophe trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik	57
1.3 Beschäftigungsgesellschaften: Chancen und Grenzen	66
1.4 Reale Einkommen in Deutschland: Stagnation im Westen, Nachholbedarf im Osten	74
1.5 Armut: Keine Besserung im Westen, vor der Katastrophe im Osten	79
2. Risiken der Weltwirtschaft – wirtschaftliche Spaltung in Deutschland	87
2.1 Zur Lage der Weltwirtschaft	87

2.2 Westdeutschland: Ende des Einigungsbooms, wachsende Risiken	107
2.3 Ostdeutschland: Auf der Talsohle?	113

3. Treuhandpolitik: Kurswechsel erforderlich	119
3.1 Magere Bilanz – Treuhandpolitik am Wendepunkt	119
3.2 Kritik der Treuhandpolitik	120
3.3 Industriepolitik in Ostdeutschland – Leitideen für eine industriepolitische Alternative	129
3.4 Zum Stellenwert der neuen Treuhandpolitik im Rahmen der Gesamtpolitik für Ostdeutschland	140

4. Arbeitszeitverkürzung und Lohnkostenzuschüsse in Ostdeutschland	144
4.1 Arbeitszeitverkürzung	144
4.2 Lohnkostenzuschüsse	148

5. Zukunftsprogramm deutsche Integration: Alternativen zur Finanz- und Geldpolitik	157
5.1 Etappen der Finanzpolitik seit 1990	159
5.2 Staatsverschuldung als Lückenbüßer	164
5.3 Abgabenpolitik: Verteilungswirkungen und konjunkturelle Risiken	167
5.4 Zukunftsprogramm deutsche Integration: Finanzierungsvorschläge	172
5.5 Alternativen zur restriktiven Geldpolitik	177

6. Sozial-ökologischer Umbau: Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik	181
6.1 Deutsche »Automobilität« – Entwicklungstrends im Verkehr	182
6.2 Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik	190
 7. Europa in den neunziger Jahren: Für eine gesamteuropäische Integrationspolitik	197
7.1 Vom Binnenmarkt zur Währungsunion: Fortschritte und Defizite der EG-Integration	200
7.2 Deutsche Vereinigung und Zusammenbruch in Osteuropa: Vorschläge für ein neues Integrationskonzept	233

Vorwort

Das MEMORANDUM '92, 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

I. Kurzfassung des Memorandum

Gegen den ökonomischen Niedergang – Industriepolitik in Ostdeutschland

Anderthalb Jahre nach der staatsrechtlichen Vereinigung sind Ost und West in Deutschland durch einen tiefen wirtschaftlichen und sozialen Graben getrennt. Das vereinte Deutschland ist nach wie vor weit davon entfernt, einheitliche Lebensverhältnisse in allen Bundesländern herzustellen, wie es das nunmehr gemeinsame Grundgesetz fordert.

Die *ostdeutsche Wirtschaft* brach weitgehend zusammen, als sie durch die Wirtschafts- und Währungsunion dem Druck der nationalen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt wurde. Anfang 1992 waren vier Millionen Personen weniger beschäftigt als Ende 1989, fast die Hälfte der Vollzeitarbeitsplätze war vernichtet worden. Seit dem Beginn der Währungsunion sank die industrielle Produktion auf weniger als die Hälfte. Es drohen dauerhafte De-Industrialisierung und Verarmung ganzer Regionen.

Demgegenüber war die *westdeutsche Wirtschaft* zunächst der eindeutige Gewinner der Vereinigung. Unmittelbar nach der Währungsunion gab es einen enormen Nachfrageboom aus Ostdeutschland, der zu einem Produktionsboom in Westdeutschland führte. Das Sozialprodukt wuchs mit einer Jahresrate von 4,7 vH so stark wie seit den siebziger Jahren nicht mehr. Die Vollausslastung der Produktionskapazitäten bewirkte, daß die Ausrüstungsinvestitionen erneut stiegen. Die Gewinne explodierten, und auch die Lohn- und Gehaltseinkommen nahmen deutlich zu.

Mittlerweile ist der Einigungsboom ausgelaufen. Für Ostdeutschland ist die Illusion geplatzt, Währungsunion und Vereinigung würden – als eine Art Blitzstart in die soziale

Marktwirtschaft – binnen kurzem zu Vollbeschäftigung, sozialer Sicherheit und Wohlstand für die Mehrheit der Menschen führen. In Westdeutschland werden allmählich die Kosten und Belastungen sichtbar und spürbar, die mit der Einheit verbunden sind. Dabei handelt es sich allerdings auch um eine politische Weichenstellung: Die objektiv erforderliche Umverteilung von West- nach Ostdeutschland soll nach dem Willen der Bundesregierung offensichtlich im wesentlichen durch eine Umverteilung in Westdeutschland zu Lasten der ArbeitnehmerInnen und zugunsten der Unternehmen finanziert werden: Eine Sanierung der ostdeutschen Wirtschaft kann weder durch eine engstirnige Fixierung auf die marktradikale Treuhand-Alternative Privatisierung oder Liquidation im Osten noch durch Einkommens- und Sozialabbau im Westen herbeigeführt werden. Sie erfordert vielmehr in erster Linie eine konsequente Wirtschafts- und Industriepolitik, die sich an der Erhaltung, der Modernisierung, Erweiterung und Umstrukturierung des vorhandenen Potentials orientiert. Die Finanzierung einer solchen Sanierungsstrategie muß zweifellos zu einem erheblichen Teil vom Westen aus erfolgen. Hierzu gibt es realistische und ausgewogene Konzepte, die nicht wie die beschlossene Erhöhung der Mehrwertsteuer in besonderem Maße die ärmeren Schichten der Bevölkerung belasten.

Der Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft und die Notwendigkeit eines umfassenden Neuaufbaus bieten prinzipiell auch die Chance, einen neuen Entwicklungsweg einzuschlagen, auf dem die sozialen und ökologischen Fehlentwicklungen Westdeutschlands von vornherein vermieden würden – und der insofern positiv auf den Westen zurückwirken könnte. Hoffnungen hierauf scheinen sich jedoch nicht zu erfüllen. Im Gegenteil: Während das Ausmaß der Umweltzerstörung in Ostdeutschland allmählich bekannt wird, entsteht die Gefahr, daß der ökologische Problemdruck in Westdeutschland dadurch aus dem Blick gerät. Die Notwendigkeit eines ökologischen Umbaus auch im Westen tritt im öffentli-

chen Bewußtsein in den Hintergrund und rückt damit auf der Prioritätenliste der Politik noch weiter nach hinten. Ein schlimmes Beispiel hierfür sind die Weichenstellungen der Bundesregierung zur Verkehrspolitik in West- und Ostdeutschland.

Die deutschen Entwicklungen finden in einem internationalen Umfeld statt, das durch Instabilitäten und Risiken gekennzeichnet ist. Die weitere Entwicklung der Konjunktur in den anderen Zentren der Weltwirtschaft ist unsicher. Die Lage der Länder der Dritten Welt hat sich insgesamt – trotz unterschiedlicher Entwicklungen im einzelnen – nicht gebessert. Insbesondere aber stecken die osteuropäischen Länder in einer tiefen ökonomischen Krise, die mit politischen Instabilitäten und teilweise militanten inneren Konflikten einhergeht. Hieraus ergeben sich neue Anforderungen für die Politik der Bundesregierung und der Europäischen Gemeinschaft. Weder die eine noch die andere werden diesen bisher gerecht. Die Beschlüsse von Maastricht lassen ebenso wenig wie die Politik der Bundesregierung erkennen, daß die historische Bedeutung des Umbruchs in Osteuropa auch als Herausforderung an den Westen erkannt wurde, die eigene Politik radikal zu verändern, die 40 Jahre lang auf dem Gegensatz und der Konfrontation der Gesellschaftssysteme aufgebaut hatte. Eine ausschließlich auf die Kräfte des Marktes setzende ordnungspolitische Option kann dem Problemdruck nicht gerecht werden. Chancen für einen erfolgreichen Transformationsprozeß gibt es nur dann, wenn sich die Wirtschaftspolitik in Deutschland und Westeuropa auf die Ziele Vollbeschäftigung, soziale Gerechtigkeit, ökologischer Umbau und demokratische Beteiligung richtet. Die EG sollte nicht zu einer Festung reicher Länder werden, die sich gegen ihre armen Nachbarn im Osten und Süden abschotten. Nur die Perspektive einer gesamteuropäischen Integration kann die Gefahren neuer sozialer und politischer Konflikte eindämmen. Eine solche Perspektive erfordert eine Reform der bisherigen Integrationspolitik der EG.

1. Risiken der Weltwirtschaft

Die gegenwärtige Wirtschaftslage in der Welt ist wie 1991 durch konjunkturelle Risiken und strukturelle Krisen gekennzeichnet. Unter diesen steht die wirtschaftliche Entwicklung in den osteuropäischen Ländern an erster Stelle. Die Umstellung auf eine kapitalistische Marktwirtschaft verläuft **langsamer** und verlustreicher als erwartet. Die Produktion in den sechs ehemaligen osteuropäischen Mitgliedsländern des RGW dürfte derzeit um ein Fünftel unter dem Stand von 1989 liegen. Erst am Beginn scheint die Krise in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion zu stehen.

Ein Krisenfaktor ersten Ranges ist der Zerfall der bisherigen internationalen Austauschbeziehungen zwischen den osteuropäischen Ländern. Der Handel zwischen den Mitgliedstaaten des ehemaligen RGW hat sich 1991 halbiert. Hierauf gehen, so nimmt der Internationale Währungsfonds an, die Hälfte bis zwei Drittel der Produktionseinbußen der Mitgliedsländer zurück. Das mit der DM-Währungsunion verbundene Ausscheiden der DDR hat zwangsläufig krisenverschärfend gewirkt. Die Verschuldung der osteuropäischen Länder in konvertibler Währung steigt steil an, während ihre Möglichkeiten, sich diese im Zuge von Exporten zu beschaffen, ungünstiger werden. Sie müssen Kredite aufnehmen, um die laufende Zahlungsfähigkeit aufrecht zu erhalten, und sind nicht in der Lage, hiermit die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Die osteuropäischen Länder drohen ähnlich wie zahlreiche »Entwicklungsländer« in die Schuldenfalle zu geraten. Ausländisches Privatkapital fließt nur noch in wenige Länder und Branchen.

Die Bemühungen der osteuropäischen Staaten, als Ersatz für den Kollaps der bisherigen Handelswege neue Absatzmöglichkeiten im OECD-Raum zu erschließen, stoßen sowohl auf Probleme der Konkurrenzfähigkeit als auch auf westliche Handelshemmnisse. So hat die EG zwar im Rahmen der Abkommen mit der CSFR, Polen und Ungarn Maß-

nahmen zur Marköffnung eingeleitet; weitgehend ausgenommen aber bleiben Agrarerzeugnisse, Textilien und Montanprodukte – also gerade jene Bereiche, in denen die betroffenen Länder relativ rasch Marktanteile gewinnen könnten. Als völlig unzureichend müssen die westlichen Unterstützungsmaßnahmen für die übrigen osteuropäischen Länder bezeichnet werden. Das PHARE-Programm der EG für Osteuropa läuft 1992 aus, ohne daß bislang Klarheit über Anschlußfinanzierungen besteht.

Die wirtschaftliche Situation in den zur *Dritten Welt* gezählten Ländern ist außerordentlich unterschiedlich. Die Auslandsverschuldung bleibt eines der drängenden Hauptprobleme: Während der Druck in einer Reihe hochverschuldeter Staaten mittleren Einkommens (z. B. in Mexiko) abgenommen hat, verschlechtert sich die Lage in den armen Staaten vor allem Afrikas. Indien ist als Problemfall neu hinzugekommen. Unterschiedliche Entwicklungen in den Ländern der Dritten Welt werden auch dadurch gefördert, daß die Industrieländer verstärkt Handelsblöcke bilden. Dazu zählen der (West-)Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Nordamerikanische Freihandelszone (Nafta) und die ASEAN-Freihandelszone (Afta) in Südostasien. Die Uruguay-Verhandlungsrunde des GATT droht zu scheitern, und nicht-tarifäre Handelshemmnisse nehmen zu. Beide Tendenzen können den Welthandel beeinträchtigen.

Die weltwirtschaftlichen Regionalisierungstendenzen wären dann problematisch, wenn im Ergebnis Handelsblöcke entstünden, die den Zugang für Drittländer erschweren und die erforderliche Süd-Süd-Kooperation behindern. Schon heute droht für viele Rohstoffexporteure der Dritten Welt im Zuge tendenziell sinkender Nachfrage aus den Industrieländern die weltwirtschaftliche Marginalisierung. Während viele schwach entwickelte Staaten unter dem Druck von Struktur- und Anpassungsprogrammen ihre Märkte geöffnet haben, sperren sich die Industrieländer gerade in Bereichen (z. B. bei Textilien oder verarbeiteten Agrarprodukten) gegen die handelspo-

litische Liberalisierung, in denen Dritte-Welt-Länder potentiell konkurrenzfähig sind.

Hinzu kommt die von der internationalen Gebergemeinschaft signalisierte Reduktion der Entwicklungshilfeszahlungen. Eine Umkehr des Nettoabflusses von Kapitaltransfers des Trikontinents (Schuldendienst größer als Kapitalzufluß) ist vor dem Hintergrund steigender internationaler Kapitalnachfrage im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau im Mittleren Osten und dem Kapitalbedarf der ehemaligen DDR und der osteuropäischen Länder nicht zu erwarten.

Im *OECD-Raum* wird die für 1992 prognostizierte Konjunkturbelebung ausbleiben, da sich die Bedingungen verschlechtert haben. In Großbritannien deuten die aktuellen Konjunkturdaten im Frühjahr 1992 auf anhaltende rezessive Tendenzen hin, ob der Abschwung in den USA mittlerweile überwunden ist, erscheint ungewiß. In Japan und in einigen westeuropäischen Ländern dagegen, wo es 1989/90 zu einer Konjunkturbelebung gekommen war, schwächt sich das Wachstum ab.

Es besteht die Gefahr, daß der in den Prognosen für 1992 anvisierte weltwirtschaftliche »Lokomotivenwechsel« von Japan/Deutschland zu den USA vorerst ausbleibt: Damit wird der Annahme, daß es im Laufe des Jahres 1992 zu einer Wiederbelebung der weltwirtschaftlichen Wachstumsdynamik kommen wird, die Grundlage entzogen.

Die langanhaltenden wirtschaftlichen Probleme in den USA hängen u. a. mit der Krise des Finanzsystems, also mit strukturellen Faktoren, zusammen. Der Aufschwung in den achtziger Jahren beruhte zu einem großen Teil auf einer expandierenden inneren und äußeren Verschuldung. Hiermit wurden aber nicht in erster Linie produktive Investitionen, sondern das US-Rüstungsprogramm und spekulative Kapitalanlagen finanziert. Dies erweist sich nun im Zuge der konjunkturellen Verlangsamung als eine schwere und chronisch wirkende Belastung. Zwar ist der verschiedentlich befürchtete monetäre »Crash« mit Hilfe politischer Eingriffe zugun-

sten illiquider Kreditinstitute bislang verhindert worden. Dies ändert aber nichts daran, daß die hohe Schuldenlast nun die Wirksamkeit der staatlichen Geldpolitik (derzeit auf Niedrigzinskurs) beeinträchtigt und die Fähigkeit und Bereitschaft der Investoren und Verbraucher zu weiteren kreditfinanzierten Käufen einschränkt. Denn einerseits schränken Unternehmer und Verbraucher die Käufe ein, um ihre Schulden zu vermindern. Andererseits verteuern und reduzieren die Banken die Kreditvergabe, um ihre durch uneinbringbare Forderungen (»gesichert« durch überbewertete Grundstücke und Aktien) belasteten Bilanzen zu sanieren. Die Niedrigzinspolitik der Notenbank kommt daher beim Kreditnehmer nur teilweise an.

Die beklagte Kreditklemme vor allem der amerikanischen und japanischen Banken ist auch Ausdruck des monetären Katzenjammers, der nach der Deregulierungseuphorie der achtziger Jahre auf den internationalen Finanzmärkten eingesetzt hat: Größere und kleinere Börsencrashes und die hohe Instabilität der Wechselkurse haben deutlich gemacht, daß die Deregulierung und Internationalisierung der Kapitalmärkte deren Krisenanfälligkeit verstärkt haben. Finanzskandale tun ein übriges, um die Kreditsphäre in einen ständigen Unruheherd zu verwandeln. Nun werden die Kreditinstitute u. a. durch Auflagen der Baseler Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ) dazu veranlaßt, ihre Risikokredite einzuschränken und die Eigenkapitalpolster zu vergrößern. Schien in den achtziger Jahren der Überfluß an Geldkapital ein Problem, so ist es heute die Kapitalknappheit.

2. Ostdeutschland: Beschäftigungskatastrophe

In Ostdeutschland hat die Transformationskrise zu einem Rückgang von Produktion und Beschäftigung in einem Ausmaß geführt, das historisch bislang einmalig sein dürfte. Ver-

glichen mit dem Ausgangsniveau 1989 hat sich das Sozialprodukt nach neuesten Schätzungen 1990 und 1991 halbiert (-17 vH 1990 und -35 vH 1991). Die Industrieproduktion lag im Herbst 1991 auf etwa einem Drittel des Standes von 1989.

1989 waren ca. 9,7 Millionen Ostdeutsche erwerbstätig, Anfang 1992 nur noch knapp sechs Millionen. Von diesen arbeiteten ungefähr 540.000 als Pendler in Westdeutschland. Knapp 400.000 waren im Rahmen von ABM befristet beschäftigt, mehr als 500.000 arbeiteten kurz. Rechnet man die Kurzarbeit auf Vollzeitarbeitsplätze um, so hat sich die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1989 und 1991 nahezu halbiert. Das ostdeutsche Arbeitsvolumen ist zwischen dem 4. Quartal 1989 und dem 4. Quartal 1991 von 4,3 auf 2,4 Milliarden Arbeitsstunden zurückgegangen, wobei die ABM-Beschäftigten hier noch eingeschlossen sind. Der Beschäftigungseinbruch betrifft besonders die Frauen. Die Schaffung von ausreichenden, gegenüber Westdeutschland konkurrenzfähigen Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern wird noch eine lange Übergangsperiode erfordern. Vor allem dürfte es eine Illusion sein, innerhalb weniger Jahre ein den alten Bundesländern vergleichbares Produktions- und Beschäftigungsniveau erreichen zu wollen.

Im zweiten Halbjahr 1991 ist der Rückgang der Industrieproduktion im Osten zum Stillstand gekommen. Ob damit die Talsohle erreicht ist, erscheint jedoch ungewiß. In der Bauwirtschaft und in einigen konsumnahen Wirtschaftsbereichen steigt die Produktion, während in den alten Kernbereichen der DDR-Industrie, der Investitionsgüterproduktion, die Zeichen weiterhin auf Stagnation stehen. Vor allem der Schwermaschinen- und Waggonbau wird durch den dank staatlicher Bürgschaften abgesicherten Export nach Osteuropa gestützt. Laufen diese Programme aus, wird es auch dort zu weiteren Einbrüchen kommen. Insgesamt deuten die Produktionssignale nicht auf einen sich selbst tragenden Aufschwung hin. Die Wettbewerbsschwäche gegenüber der west-

deutschen und internationalen Konkurrenz hat sich noch nicht grundlegend geändert. Die Belebung der Bauwirtschaft erfolgte allein im Gefolge umfangreicher öffentlicher Finanztransfers aus Westdeutschland, der Wohnungsbau dagegen liegt weiter darnieder. Käme der Finanzstrom aus dem Westen (z. B. bei einer anhaltenden Konjunkturverlangsamung) zum Stocken, so würde dies auch die Baukonjunktur sehr rasch wieder zum Erliegen bringen. Ähnlich verhält es sich mit der Verbesserung der Situation in einigen konsumnahen Wirtschaftsbereichen. Die Stabilisierung dort ist Ausdruck einer gewissen Reorientierung der Verbraucher auf ostdeutsche Produkte. Eine reale Steigerung des privaten Verbrauchs ist allerdings nur dann möglich, wenn die übertragenen Einkommen kräftig zunehmen. Die z. B. vom DIW prognostizierte Steigerung der Nettoeinkommen dagegen liegt nur minimal über der erwarteten Inflationsrate. Selbst wenn es jedoch in absehbarer Zeit zu einem anhaltenden Anstieg der Produktion käme, würde das – wegen der damit verbundenen Produktivitätssteigerung – noch lange nicht zu dauerhaft mehr Beschäftigung führen.

Der Tiefpunkt am Arbeitsmarkt ist bei weitem noch nicht erreicht. Bis Jahresende 1991 hatten einige kurzfristig orientierte arbeitsmarktpolitische Regelungen (Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) das Schlimmste verhindert. Einige dieser Regelungen laufen nun aus oder werden nicht weiter ausgebaut. Das wirkliche Ausmaß der Probleme schlägt sich nun allmählich auch in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik nieder. In der Öffentlichkeit und bei den Betroffenen scheinen das Ausmaß und die Konsequenzen dieser katastrophalen Entwicklung am Arbeitsmarkt erst jetzt voll bewußt zu werden. Entscheidenden Einfluß auf dem Arbeitsmarkt hat in diesen Monaten die Politik der Treuhandanstalt, unter deren Dach sich noch über 6.000 Betriebe mit ca. 1,4 Millionen Beschäftigten befinden.

Solange die Beschäftigung in Ostdeutschland weiter massiv zurückgeht, steht und fällt die Produktionsstabilisierung mit

der Zunahme öffentlicher Transferleistungen aus dem Westen. Das Bild der Vergangenheit vom erhofften »Aufschwung Ost« war aber eng mit der Vorstellung einer kurzfristigen »Anschubfinanzierung« verknüpft: Im Zuge einer nach einer kurzen Übergangsphase selbsttragenden Belebung der ostdeutschen Wirtschaft sollte der öffentliche Transferbedarf aus dem Westen rasch zurückgehen, eine zunehmend aus inländischen Einkommen gespeiste Nachfrage sollte in die modernisierten ostdeutschen Produktionskapazitäten hineinwachsen. Bei diesem Szenario stand das Muster des westdeutschen »Wirtschaftswunders« der fünfziger Jahre Pate. Davon kann derzeit und auf mittlere Sicht für Ostdeutschland keine Rede sein.

3. Westdeutschland: Ende des Einigungsbooms

Optimistischen Konjunkturerwartungen für Westdeutschland in 1992 fehlt inzwischen eine wichtige Grundlage. Dies liegt nicht etwa an den gewerkschaftlichen Lohnforderungen in der Tarifrunde 1992, sondern an der fehlenden internationalen Konjunkturbelebung, die zur schwachen Exportentwicklung in Westdeutschland führt. Gerade darauf aber hatte der »Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung« in seinem Jahresgutachten 1991/92 seine Prognose abgestellt: »Dreh- und Angelpunkt unserer Prognose ist die Entwicklung beim Export.« Die optimistischen Exporterwartungen für Westdeutschland basierten auf der Annahme, daß die USA, Kanada und Großbritannien zum »Vorreiter« eines »breiten Konjunkturaufschwungs« würden. Davon kann im Frühjahr 1992 keine Rede sein. Infolgedessen mehren sich die Befürchtungen, daß sich die seit Mitte 1991 spürbare Konjunkturverlangsamung im Westen auch 1992 fortsetzen könnte. Selbst eine Rezession scheint nicht mehr ausgeschlossen.

In Westdeutschland läuft zudem die einigungsbedingte Sonderkonjunktur aus, ohne daß eine deutliche Belebung der Exporte Entlastung bringt. Es wird derzeit umgekehrt eher befürchtet, daß das Nachlassen der expansiven Wirkungen, die bislang von Deutschland auf die westeuropäische Konjunktur ausgingen, auch in den Nachbarländern stagnative Tendenzen verstärken könnte.

Noch bis in die jüngste Vergangenheit hinein hatte die deutsche Vereinigung den westdeutschen und teilweise auch den westeuropäischen Anbietern einen unverhofften Nachfrageschub beschert. Er kam dadurch zustande, daß die Produktion in Ostdeutschland sehr viel kleiner war als die Menge der für Konsumtion und Investition verwendeten Güter. Das preisbereinigte Bruttosozialprodukt war mit schätzungsweise 190 Mrd. DM nur etwas mehr als halb so groß wie die letzte inländische Verwendung (privater und öffentlicher Verbrauch sowie Investitionen). Diese »Produktionslücke« wurde durch einen Nettoimport an Gütern und Dienstleistungen in Höhe von 170 Mrd. DM (vorwiegend aus Westdeutschland) geschlossen (negativer Außenbeitrag 168 Mrd. DM; Importe 227 Mrd. DM abzüglich Exporte 59 Mrd. DM). Finanziert wurden diese Realtransfers vor allem durch öffentliche Finanzleistungen aus Westdeutschland. Die Produktionslücke sowie die darauf bezogenen öffentlichen Finanzleistungen machen die derzeitige Abhängigkeit der ost- von der westdeutschen Wirtschaft deutlich. Sie wird sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Sie ist Ausdruck der Transformationskrise, auf deren Abfederung und Überwindung die öffentlichen Finanzleistungen notwendigerweise auszurichten sind. Verständlicherweise konzentriert sich der Großteil der Finanztransfers derzeit auf Ausgaben im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Damit werden die sozialen Folgeprobleme der anhaltenden Arbeitsplatzlücke sowie die Finanzierung der Rentenversicherung abgedeckt. Freilich müssen mittelfristig die Ausgaben auch stärker auf investive und infrastrukturelle Maßnahmen konzentriert werden.

Westdeutschland hat seit der Währungsunion bis Mitte 1991 von der Nachfrage aus Ostdeutschland profitiert: Die öffentlichen Finanztransfers wurden vorwiegend über die Kreditaufnahme der öffentlichen Haushalte sowie einiger Sonderfonds in Westdeutschland aufgebracht und sind zu einem erheblichen Teil wieder in den Kassen westdeutscher Anbieter gelandet. Damit wurde in Westdeutschland ein kreditfinanzierter Einigungsboom ausgelöst, dessen dem Muster keynesscher Wirtschaftspolitik entsprechende Aufschwungdynamik allerdings zu Lasten Ostdeutschlands ging. Da infolge des Wachstumsschubs die Steuereinnahmen stärker als in der Finanzplanung unterstellt gestiegen sind, konnte ein Teil der öffentlichen Finanztransfers selbst finanziert werden.

Der durch die deutsche Einigung zustande gekommene Wirtschaftsboom verlor Mitte 1991 an Kraft. Entscheidende Ursachen dafür sind: Die Nachfrage aus Ostdeutschland stagnierte, allerdings auf hohem Niveau. Nachfrageimpulse über Exporte in die übrige Welt traten kaum noch ein. Da sich diese gesamtwirtschaftliche Konstellation in diesem Jahr nicht ändern wird, rechnen wir erneut mit einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums in Westdeutschland. Ob es zu einer rezessiven Entwicklung kommt, hängt allerdings entscheidend von der Verbesserung der Exporte in die übrige Welt sowie von der Geldpolitik ab.

In dieser labilen konjunkturellen Situation hat die Bundesbank in mehreren Schritten die Leitzinsen erhöht. Dadurch sollten die inflationären Tendenzen gezügelt werden, sollte Auslandskapital angelockt und Abwertungstendenzen der DM entgegengewirkt werden. Außerdem wollte die Bundesbank durch die Verteuerung und damit Verknappung der Geldversorgung den Verteilungsspielraum zu Lasten der Gewerkschaften einschränken. Diese Hochzinspolitik der Bundesbank wirkt nicht nur innerdeutsch restriktiv, sondern führte auch im westeuropäischen Raum zu Belastungen, denn die binnenwirtschaftlich gebotenen und von den Partnerländern gewünschten Zinssenkungen lassen sich nicht durchset-

zen. Während mit dieser Politik die kurzfristige Finanzierung verteuert wurde, konnten die langfristigen Kapitalmarktzinsen leicht abbröckeln.

Derzeit besteht die Gefahr, daß sich der bislang für den westlichen Teil Deutschlands konjunkturell positive Effekt der Vereinigung im Zuge einer Konjunkturverlangsamung ins Gegenteil verkehrt. Dafür sprechen folgende Faktoren:

- Der Einigungsboom hatte zu steigenden Steuer- und Beitragseinnahmen im Westen geführt und so die Finanzierung der deutschen Einigung erleichtert. Eine deutliche und 1992 anhaltende Konjunkturverlangsamung würde diesem teilweisen Selbstfinanzierungseffekt ein Ende setzen. Die Mittel müßten entweder durch eine noch stärkere Inanspruchnahme der Kapitalmärkte oder auf dem Wege von zusätzlichen Steuererhöhungen beschafft werden.

- Schon jetzt ist absehbar, daß die Konjunkturverlangsamung im Westen in Verbindung mit erhöhten Lohn- und Verbrauchsteuern und einer im internationalen Vergleich nunmehr höheren Inflationsrate zu einer Verschärfung von Verteilungskonflikten führt. Die Gewerkschaften berücksichtigen bei ihren Tarifforderungen neben dem Produktivitätsanstieg und dem Inflationsausgleich den Rückgang des Anteils der Arbeitnehmerinkommen am Volkseinkommen seit Anfang der achtziger Jahre. Die Unternehmen dagegen möchten ihre in den achtziger Jahren errungene hervorragende Renditeposition verteidigen.

- Der in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre sich verstärkende Aufschwung hat die angehäuften Probleme im Westen nicht nachhaltig entschärft. Die Arbeitslosenziffern sind hoch geblieben, in benachteiligten sozialen Schichten ist es zu einer Verarmung in Millionen von Haushalten gekommen. Das Wohnungsproblem gewinnt vor allem in den Ballungszentren potentiell explosiven Charakter. Im Zuge eines Konjunkturabschwungs steigen die Anforderungen an die Sozialhaushalte auch im Westen wieder an.

- Würden im Zuge knapper Finanzmittel in den öffentli-

chen Haushalten des Westens weitere Leistungseinschränkungen in sozialen und infrastrukturellen Bereichen vorgenommen, so würde dies die Akzeptanz von Transferleistungen zugunsten des Ostens weiter reduzieren.

– Im Zuge verschlechterter Wachstumsaussichten in Westdeutschland kann eine Verlagerung von Produktionskapazitäten und die Schaffung von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland zu Nachteilen für bisher Beschäftigte in Westdeutschland führen. Eine Konkurrenz von »Wessis« und »Ossis« um knapper werdende Arbeitsplätze wäre die Folge.

Unter diesen Bedingungen kann eine nach einem fast zehnjährigen Aufschwung »fällige« konjunkturelle Abschwächung in Westdeutschland – unter anderen Umständen wenig dramatisch – fatale ökonomische und politische Folgen haben. Deshalb muß wirtschaftspolitisch entschieden gegen gesteuert werden.

4. Alternativen für Ostdeutschland

Die faktisch betriebene staatliche Finanz- und Wirtschaftspolitik muß als solche offengelegt und in ihren langfristigen Konsequenzen transparent gemacht werden. Nur so kann sie Gegenstand öffentlicher Diskussion werden. Anknüpfend an die Vorschläge des MEMORANDUM '91 plädieren wir für eine langfristig ausgerichtete wirtschaftspolitische Gesamtstrategie. In den folgenden Überlegungen konzentrieren wir uns auf die zentralen Bereiche der Unternehmenspolitik, der Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik sowie auf die Instrumente der Finanzierung des »Zukunftsprogramms deutsche Integration«.

4.1 Kurswechsel der Politik der Treuhandanstalt: Für eine Industrieholding

Kernproblem der Wirtschaft in den neuen Bundesländern ist die Schaffung eines leistungsfähigen, modernen unternehmerischen Produktionsstandorts. Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, trägt eine einseitige Privatisierungsstrategie der Treuhandanstalt (THA) diesem Ziel völlig ungenügend Rechnung. Zwar kann die THA inzwischen von 5.000 verkauften Betrieben berichten, jedoch selbst nach optimistischen Schätzungen wurden dadurch im allerbesten Fall (gemäß den unverbindlichen Zusagen der Unternehmenskäufer) maximal eine Million Arbeitsplätze gesichert. Anfang 1992 befanden sich noch rund 6.000 Betriebe mit ca. 1,4 Millionen Beschäftigten in der Regie der THA, darunter knapp eine Million im verarbeitenden Gewerbe.

Mehr als die Hälfte der ehemaligen DDR-Unternehmen steht also noch im Angebot, ohne daß in genügendem Ausmaß investitionsfreudige Käufer in Sicht wären. Ob verstärkte Zeitungsinserate der THA nun die Liebhaber von Sonderangeboten auf den Plan rufen, muß eher bezweifelt werden. Inzwischen ist es auch der Bundesregierung bewußt geworden, daß die Alternative »privatisieren oder stilllegen« nicht akzeptiert werden kann. Kurzfristige betriebswirtschaftliche Kalkulationen, wie sie bei den Verkaufsplanungen der THA an potentielle private Käufer im Vordergrund stehen, sichern nicht die Berücksichtigung industrie- und regionalpolitischer Kriterien. Angesichts der desolaten Arbeitsmarktlage dürfte es auch unter Kostengesichtspunkten vernünftig sein, für eine möglicherweise auch mehrjährige Übergangszeit Unternehmensdefizite zu akzeptieren und die notwendigen Mittel für eine aktive Sanierung aufzubringen, um Stilllegungen zu vermeiden. Denn deren Kosten sind auf Dauer sehr viel höher. Damit soll nicht dauerdefizitären Staatsbetrieben das Wort geredet werden. Klar ist aber, daß Anpassungsfristen von zwei Jahren, wie sie die THA ihren

Sanierungskonzepten zugrunde legt, unrealistisch sind und auch nicht den Gegebenheiten in Westdeutschland entsprechen. Dort war in der Regel eine längere Anpassungszeit erforderlich, bis ein Unternehmen aus der Verlustzone herausgeführt werden konnte.

Wir fordern, daß die THA ihre – im Gesetz fixierte – Sanierungsaufgabe endlich akzeptiert und damit als staatliche Holding aktiv wird. Für Unternehmen, die als sanierungsfähig eingestuft worden sind, müssen unverzüglich die notwendigen Investitions- und Planungsentscheidungen getroffen werden, um mit der aktiven Sanierung endlich zu beginnen.

Um diese Orientierung praktisch durchzusetzen, sollten für einzelne Großunternehmen bzw. Branchen durch Ausgründung aus der THA Unternehmen gebildet werden, die sich zunächst im Bundeseigentum befinden und an denen sich dann die neuen Bundesländer und auch Privatunternehmen beteiligen können, so daß Gesellschaften auf der Basis gemischten Eigentums entstehen würden. Sie sollten als Industrieholdings fungieren. Der Unterschied zur Weiterführung dieser Firmen in den bisherigen Branchenabteilungen der THA besteht gerade darin, daß das Vertragen von Investitions- und Unternehmensplanungsentscheidungen wegen fehlender privater Käufer beendet wird.

Dieses mittelfristige Sanierungskonzept läßt sich mit folgenden Argumenten rechtfertigen:

- Lieferbeziehungen könnten zwischen den Unternehmen wieder aufgebaut und Absatzfelder in West- und Osteuropa gewonnen werden;
- regional bedeutsame Arbeitgeber bzw. Arbeitsplätze würden gesichert;
- Managementfunktionen sowie Forschungs- und Entwicklungspotentiale würden in Ostdeutschland erhalten;
- der Aufbau von Kapitalgesellschaften mit Entscheidungszentralen in Ostdeutschland wäre dadurch möglich. Verhindert werden könnte, daß – wie in zahlreichen Fällen bereits geschehen – westdeutsche Unternehmen Produktionsstätten

und Vertriebssysteme ehemaliger DDR-Betriebe allein zum Zweck der Stilllegung und zur Ausschaltung konkurrierender Kapazitäten aufkaufen.

4.2 Arbeitszeitverkürzung und Lohnkostenzuschüsse

Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in Ostdeutschland ist eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen des Integrationsprozesses. Rechnet man die Beschäftigung (ohne ABM) zum Jahresende 1991 auf Vollzeitarbeitsplätze um, ergibt sich eine Erwerbsquote in Ostdeutschland von etwa 33 vH, gegenüber 48 vH in Westdeutschland. Diese Kluft wird sich noch weiter öffnen, da die Gefahr droht, daß vor allem Frauen aus dem Arbeitsprozeß herausgedrängt werden. Die massive Senkung der Erwerbsquote erhöht zudem den Druck auf rasche Anpassung der Tarifeinkommen, da bei steigenden Lebenshaltungskosten die Haushaltseinkommen nicht mehr – wie bisher – von mehreren Einkommensbeziehern aufgebracht werden können.

Um diesen Trend zu stoppen und umzukehren, ist eine Vielzahl von kombinierten Maßnahmen notwendig. Eine massive Unterbeschäftigung mit entsprechendem Transferbedarf wird jedoch noch auf lange Sicht zum ostdeutschen Alltag gehören. Wir legen deshalb den Akzent im folgenden auch auf Maßnahmen zur Arbeitszeitverkürzung und auf Arbeitsplatzsubventionen.

Die Wochenarbeitszeit in der alten DDR lag im Durchschnitt bei 43,75 Wochenstunden. Rund ein Viertel der Beschäftigten hatte aufgrund von gesetzlichen Bestimmungen kürzere Arbeitszeiten. Im Zuge von Tarifverhandlungen ab Anfang 1990 ist es zu einer Reduktion der Arbeitszeit gekommen, so daß gegenwärtig die 40-Stunden-Woche als Tarifstandard angesehen werden kann. In einigen Bereichen wird noch bis zu 42 Stunden gearbeitet. In Westdeutschland dagegen wird im Durchschnitt 38 Stunden in der Woche gearbeitet.

Hieraus ergibt sich die Orientierung auf eine rasche weitere Senkung der ostdeutschen Arbeitszeiten bis mindestens auf das westdeutsche Niveau. Eine Reduktion von 40 auf 38 Wochenstunden würde – bei Berücksichtigung eines beschäftigungspolitischen »Sickereffekts« – etwa 170.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen oder sichern.

Eine wichtige Funktion können in diesem Zusammenhang auch die Kurzarbeit und die hierfür bestehenden Sonderregelungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zum Kurzarbeitergeld für die neuen Bundesländer erfüllen, denn es handelt sich bei Kurzarbeit im Grunde um eine Form der Arbeitszeitverkürzung mit einem (partiellen) Lohnausgleich. Auch künftig kann – anders als in Westdeutschland – bei strukturellen Arbeitsausfällen Kurzarbeitergeld gewährt werden, auch wenn der Arbeitsausfall nicht vorübergehender Natur ist und nicht zu erwarten ist, daß durch das Kurzarbeitergeld den ArbeitnehmerInnen die Arbeitsplätze und den Betrieben die eingearbeiteten Beschäftigten erhalten werden. Voraussetzung ist jedoch, daß die Betriebe die ArbeitnehmerInnen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammenfassen und daß der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht. Dies ist mit Ausnahme des Baugewerbes und der Dienstleistungsbereiche (einschließlich Banken und Versicherungen) bei nahezu allen anderen Wirtschaftszweigen von der Landwirtschaft über Bergbau und Energie bis zur Grundstoff-, Investitions- und Verbrauchsgüterindustrie der Fall. Die Regelung für die verlängerte Bezugsdauer des Kurzarbeitergeldes gilt nur bis Ende 1992. Eine intelligente Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmungen kann dazu beitragen, daß die Kurzarbeit im Zeitablauf auf einen möglichst großen Teil der betroffenen Belegschaften verteilt wird, um so eine Risikokonzentration bei einer begrenzten Beschäftigtengruppe zu vermeiden. In diesem Zusammenhang kann die Verbindung von Teilzeitarbeit und Kurzarbeitergeld systematisch genutzt und ausgebaut werden.

Eine andere Richtung weiterer Arbeitszeitverkürzung im öffentlichen Sektor hat die Landesregierung von Brandenburg eingeschlagen. Die unabweisbare Verringerung der Lehrerstellen hätte normalerweise die Entlassung von 6.500 LehrerInnen zur Folge gehabt. Um dies zu verhindern, einigten sich Kultusministerium und Gewerkschaften auf folgende Regelung: Die Arbeitszeit der Beschäftigten wurde ab 1. 7. 1991 um 20 vH verkürzt und im gleichen Umfang auch das Gehalt. Auf diese Weise konnten alle LehrerInnen ihren Arbeitsplatz behalten, und mit dem Verzicht auf den vollen Lohnausgleich wurden die Mittel frei, mit denen Stellen finanziert werden konnten. Da zugleich die Einkommen der im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands Beschäftigten auf 60 vH des Westniveaus angehoben wurden, blieb für die Betroffenen unter dem Strich ein Einkommensplus übrig. Es müßte im einzelnen geprüft werden, in welchen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, und gegebenenfalls auch der privaten Wirtschaft, dieses Beispiel Schule machen könnte. Eine wichtige Voraussetzung dürfte sein, daß das Ausgangseinkommen hinreichend hoch ist, um den (teilweisen) Verzicht auf den Lohnausgleich erträglich zu machen – gegebenenfalls könnten etwa im Rahmen von bestehenden Stufenplänen vereinbarte Tarifierhöhungen entsprechend verrechnet werden.

Zu kritisieren ist, daß der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung in Westdeutschland fast zum Stillstand gekommen ist. Von der 35-Stunden-Woche sind die alten Bundesländer noch weit entfernt. Wir plädieren dafür, die Arbeitszeitpolitik auch in Westdeutschland wieder stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Gegenstand von heftigen Kontroversen sind derzeit die tariflichen Vereinbarungen, die darauf hinauslaufen, das Lohnniveau in Ostdeutschland bis 1994 auf das in Westdeutschland stufenweise anzuheben. Begründet werden diese Vereinbarungen damit, daß die Aufrechterhaltung großer Lohndifferenzen in Deutschland zur Vertiefung von sozialen und poli-

tischen Gegensätzen führe und außerdem die Abwanderung von Fachkräften in den Westen fördere. Dagegen wird eingewandt, daß angesichts der niedrigen Produktivität und völlig unzureichender Umsatzerlöse im Osten eine rasche Anpassung der Löhne zur Vernichtung von an sich sanierungsfähigen Arbeitsplätzen führe und so ebenfalls den Abwanderungsprozeß verstärke.

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf aufmerksam zu machen, daß es nur sehr wenige und zumeist hochproduktive Sektoren sind, in denen eine Anhebung der Ostlöhne in die Nähe des westdeutschen Niveaus realisiert wurde oder unmittelbar bevorsteht. Es wird oft übersehen, daß die in der Öffentlichkeit bekannten Anpassungssätze nur die tariflichen Grundvergütungen zum Ausgangspunkt nehmen. Zusätzliche tarifliche Einkommensbestandteile (Urlaubsgeld, 13. Monatsgehalt, vermögenswirksame Leistungen usw.), die im Westen üblich sind, gehen in die Tariflohnvergleiche nicht ein. Zudem bleiben auch die in Westdeutschland verbreiteten übertariflichen Einkommensbestandteile unberücksichtigt. Tatsächlich liegt die effektive Bezahlung in den meisten Bereichen im Osten bei rund 40 vH der Effektiveinkommen der alten Bundesländer. Es läßt sich übrigens leicht ausrechnen, daß eine Familie mit nur einem Einkommensbezieher, dessen Arbeitslohn die Hälfte oder weniger der westdeutschen Bezüge ausmacht, bald sozialhilfeberechtigt ist.

Wir übersehen allerdings nicht, daß eine rasche Anpassung an westliche Einkommensstandards für eine Vielzahl von Branchen und Betrieben des Ostens angesichts mangelnder Umsatzerlöse zu einer zu hohen Kostenbelastung führt, während in anderen Betrieben (vor allem wenn sie von potenten Westunternehmen übernommen wurden) bereits problemlos volle Westlöhne gezahlt werden könnten. Daher schlagen wir vor, ein differenziertes Instrumentarium von Arbeitsplatzsubventionen anzuwenden. Ziel ist es, aktuelle Liquiditätseingpässe zu überbrücken und den Betrieben Zeit einzuräumen, um die notwendigen technisch-organisatorischen Um-

stellungen zu bewältigen sowie neue Märkte zu erschließen. So soll die Zahlung eines sich allmählich dem westlichen Standard annähernden Tariflohns ermöglicht werden, ohne den erforderlichen Umstrukturierungsprozeß durch zu hohe Kosten zu verhindern.

Dabei ist sowohl eine Differenzierung nach Wirtschaftszweigen und Betrieben als auch eine Befristung der Zuschüsse erforderlich. Ausgeklammert werden sollen jene Wirtschaftszweige, die den Anpassungsprozeß aus eigener Kraft bewältigen können. Die Auswahl der bezugsberechtigten Branchen könnte in Anlehnung an die von der Bundesanstalt für Arbeit angewendeten Kriterien bei der Kurzarbeiterregelung erfolgen.

Bei der Vergabe von Lohnsubventionen wäre an die noch nicht privatisierten Einheiten der Treuhand und an jene privaten Firmen zu denken, die sich in ostdeutschen Händen befinden, also vor allem kleinere und mittlere Betriebe und das private Handwerk.

Die Beschäftigten der begünstigten Bereiche und Betriebe sollten zeitlich befristet eine Grundförderung als Prozentsatz der tariflichen Grundvergütung erhalten. Bei arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen kann zusätzlich an Sonderregelungen gedacht werden. Dabei ist darauf zu verweisen, daß Lohnkostenzuschüsse ein auch in Westdeutschland akzeptiertes arbeitsmarktpolitisches Mittel sind – lediglich bei der Dimension und der konkreten Ausgestaltung müssen die besonderen Bedingungen in Ostdeutschland berücksichtigt werden.

4.3 Zukunftsprogramm deutsche Integration: Finanzierungsvorschläge

Die irrige Vorstellung, der »Aufschwung Ost« könne durch eine der Konjunkturbelebung vergleichbare westliche Anschubfinanzierung in Schwung gebracht werden und der

Staat könne sich bald zurückziehen, hat schon jetzt zu gravierenden Problemen und politischen Irritationen in Ost und West geführt und die Akzeptanz gegenüber finanziellen und anderen Belastungen beeinträchtigt. So erwiesen sich immer wieder Nachbesserungen und finanzielle »Aufsattelungen« als notwendig, wodurch die Transparenz der Gesamtfinanzierung nicht gerade erhöht wurde. Hektische, schlecht überlegte und wenig abgestimmte Maßnahmen lösten sich ab. Die schließlich doch notwendig werdenden Steuererhöhungen wirkten und wirken sozial einseitig, was zur Verschärfung der Tarifkonflikte beigetragen hat und weiter beitragen wird. Dies gilt nicht zuletzt für die im Februar 1992 beschlossene Mehrwertsteuererhöhung, die die ostdeutschen Privathaushalte stärker belastet und zu einem Anstieg der Inflation führt.

Zudem wurde und wird die Staatsverschuldung nicht gezielt zur Finanzierung des Aufbaus im Osten genutzt, sondern nur mangels eines Konzepts als »Lückenbüßer« eingesetzt, was dann aber in Wirklichkeit langfristig zu Zinsbelastungen der öffentlichen Haushalte führt. Eine realistische und vor allem langfristig orientierte Finanzierungskonzeption ist notwendig, um einerseits die erforderlichen Transfers nach Osten zu sichern und andererseits zu verhindern, daß die ebenfalls nicht geringer werdenden öffentlichen Aufgaben im Westen nicht unter dem Druck der Osttransfers eingeschränkt werden.

Deshalb schlagen wir ein »Zukunftsprogramm deutsche Integration« vor, das in Grundzügen im MEMORANDUM '91 bereits entwickelt wurde. Dabei setzen wir in zwei Richtungen neue Akzente:

- Notwendig ist die Einbeziehung von Umweltabgaben, um die Integration Ostdeutschlands mit dem ökologischen Umbau in Ost und West zu verbinden.
- Die Transformation in Ostdeutschland muß Hand in Hand mit entsprechenden Strukturverbesserungen in Westdeutschland gehen. Die Entwicklung im Osten darf nicht mit

A) Zukunftsprogramm deutsche Integration¹

Mehreinnahmen

- Ergänzungsabgabe von 10 vH auf die Körperschaft- und Einkommensteuer (letztere ab 50.000 DM/100.000 DM Jahreseinkommen für Alleinstehende beziehungsweise Verheiratete) 20 Mrd. DM
- Arbeitsmarktabgabe für Besserverdienende, Selbständige und Beamte 10 Mrd. DM
- Verbesserter Steuereinzug (Quellenabzugsverfahren für Zinserträge, Bekämpfung der Steuerkriminalität, häufigere Betriebsprüfungen) 15 Mrd. DM
- Investitionshilfeabgabe für das Warenproduzierende Gewerbe (Gesamtvolumen: 1,5 vH der Bruttowertschöpfung) 15 Mrd. DM
- Zwangsanleihe der Banken, Versicherungen und des Handels (Gesamtvolumen: 1,5 vH der Bruttowertschöpfung) sowie der privaten Haushalte 15 Mrd. DM

Summe der Mehreinnahmen 75 Mrd. DM

Minderausgaben

- Kürzungen des Rüstungshaushalts um 10 Mrd. DM (davon 5 Mrd. DM für einen Konversionsfonds) 5 Mrd. DM
- Kürzungen von direkten und steuerlichen Subventionen 10 Mrd. DM

Summe der Minderausgaben 15 Mrd. DM

Nettokreditaufnahme über eine Erhöhung des »Fonds Deutsche Einheit« zur Finanzierung des bisher nicht

eingepplanten Kreditbedarfs der fünf neuen Bundeslän-
der und ihrer Gemeinden 30 Mrd. DM

Gesamt volumen 120 Mrd. DM

B) Programm ökologischer Umbau

- Erhöhung der Mineralölsteuer um 50 Pfg./l (bleif-
reies und verbleites Benzin) und der Heizölsteuer
um 5 Pfg./l; Verwendung dieser Mittel für den
Umbau des Verkehrssystems 20 Mrd. DM

1 Bei diesem Programm ist die im Februar beschlossene Erhöhung
des Fonds Deutsche Einheit nicht berücksichtigt (1992 bis 1994
pro Jahr 5,9 Mrd. DM aus dem umgewidmeten Strukturhilfefonds
sowie zusätzliche Mittel des Bundes; aus der Mehrwertsteuererhö-
hung 1993 10,5 Mrd. DM und 1994 12,9 Mrd. DM).

Rückschritten im Westen verbunden sein; dies würde den
Integrationsprozeß politisch belasten.

Unser »Zukunftsprogramm« ist auf fünf Jahre angelegt; es
umfaßt einen jährlichen Mittelrahmen von 120 Mrd. DM.

Zur Finanzierung dieses jährlichen Finanzvolumens schla-
gen wir folgende Elemente vor:

- Eine Kürzung des Rüstungshaushalts um 10 Mrd. DM;
die dadurch freiwerdenden Mittel sollen jedoch zur Hälfte in
einen Fonds zur Finanzierung der Umstellungen auf zivile
Produktion in den betroffenen Regionen und Betrieben flie-
ßen.

- Die Subventionshaushalte müssen unter ökologischen
und beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten durchforstet
werden. Wir sehen im Bereich der Finanzhilfen und Steuer-
vergünstigungen Kürzungsmöglichkeiten in der Dimension
von 10 Mrd. DM.

- Die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe von 1,5 vH
für Besserverdienende, Beamte sowie Selbständige.

- Die verfassungsrechtlich gebotene Anpassung der Ein-
heitswerte beim Grundbesitz, welche die Basis für eine Be-
steuerung im Rahmen der Vermögens-, Erbschafts-, Schen-
kungs- und Grundsteuer bilden, an die aktuellen Markt-
werte.

- Die volle Besteuerung der Zinseinkünfte bei Halbierung
der von der Bundesregierung beschlossenen Freibeträge von
6.000/12.000 DM für Alleinstehende/Verheiratete. Durch
entsprechende Kontrollverfahren ist sicherzustellen, daß der
Vorsteuerabzug von 25 vH nicht faktisch zur Abgeltung-
steuer wird.

- Die Erhöhung der Mineralölsteuer um 50 Pfg./l sowie
der Heizölsteuer um 5 Pfg./l und ihr zweckgebundener Ein-
satz im Rahmen des unten skizzierten verkehrspolitischen
Gesamtkonzepts.

- Eine auf fünf Jahre beschränkte Ergänzungsabgabe in
Höhe von 10 vH der Einkommen- und Körperschaftsteuer-
schuld, ab einem Jahreseinkommen von mehr als 50.000/
100.000 DM (Ledige/Verheiratete).

- Im Rahmen der 1991 bereits vorgeschlagenen »Anleihe
mit Zeichnungspflicht« auf fünf Jahre für Banken und vermö-
gensstarke private Haushalte soll vermieden werden, daß der
erhöhte Kreditbedarf im Osten zu Extrazinsgewinnen west-
deutscher Kapitalanleger führt; die Verzinsung der Pflichtan-
leihen erfolgt in Höhe der Geldentwertungsrate.

- Die Einführung einer Investitionshilfeabgabe für fünf
Jahre, in deren Rahmen westdeutsche Unternehmen ver-
pflichtet werden, 1,5 vH der Bruttowertschöpfung zur Sanie-
rung ostdeutscher Unternehmen aufzuwenden. Im Osten ge-
tätigte Investitionen können angerechnet werden.

- Soweit die hier vorgeschlagenen Finanzierungsinstru-
mente nicht ausreichen, halten wir die Nutzung der staatli-
chen Kreditfinanzierung für akzeptabel. Nach unseren Be-
rechnungen werden im Rahmen dieser Finanzierung in den

nächsten Jahren 30 Mrd. DM pro Jahr an zusätzlicher Staatsverschuldung erforderlich. Insgesamt halten wir in den kommenden Jahren die Beanspruchung der Kreditmärkte durch alle Gebietskörperschaften im Umfang von 4 vH des Brutto-sozialprodukts in der Phase der (Vor-)Finanzierung des Um- und Aufbaus in Ostdeutschland für gerechtfertigt. Allerdings sollte entsprechend der Terminvorgabe im Rahmen der Maastrichter Beschlüsse darauf geachtet werden, daß die Konvergenznorm für die staatliche Nettokreditaufnahme von regional 3 vH des Sozialproduktes dann zumindest erreicht wird, wenn dies nach dem Zeitplan vorgesehen ist.

Angesichts der labilen Konjunkturlage ist eine Revision der Bundesbankpolitik erforderlich, wobei ihr derzeitiges Verhalten gegenüber der Tarifpolitik Anlaß bietet, den gesetzlichen Auftrag grundsätzlich zu überprüfen. Die Bundesbank soll zwar autonom handeln, sie darf jedoch nicht zur wirtschafts- und sozialpolitischen Superregierung werden. Zur Wahrnehmung der Rolle als dritter Tarifpartner ist sie weder befugt noch kompetent. Folgende geldpolitische Kurskorrekturen werden vorgeschlagen:

- Die Ausweitung der Geldmenge sollte in diesem Jahr über die von der Bundesbank genannte Obergrenze von 5 vH hinausgehen, um den Produktions- und Verteilungsspielraum auszuschöpfen.

- Eine Senkung der Leitzinsen ist konjunkturell geboten und wäre ein Beitrag zur Verringerung des internationalen Zinsgefälles.

5. Sozial-ökologischer Umbau:

Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik

Die Orientierung der Infrastrukturinvestitionen an kurzfristigen industrieansiedlungs- und auch beschäftigungspoliti-

schen Zielen als Ausdruck vermeintlicher ökonomischer Sachzwänge, wie sie z. B. im Verkehrswegeplanbeschleunigungsgesetz der Bundesregierung zum Ausdruck kommt, lehnen wir als ökologisch schädlich und ökonomisch ineffizient ab. Solche Maßnahmen dienen um so mehr der Verstärkung von Fehlentwicklungen, als bis jetzt ein integriertes Gesamtverkehrskonzept fehlt, in dem die ökologischen, raumstrukturellen, städtebaulichen und volkswirtschaftlichen Konsequenzen von verkehrspolitischen Weichenstellungen deutlich gemacht werden können. Dies bedeutet allerdings nicht, daß wir uns gegen jede Netzergänzung im Autobahn- und Bundesstraßennetz Ostdeutschlands sperren. Entschieden sind wir aber dagegen, daß die Autobahn- und Straßendichte Westdeutschlands in den neuen Bundesländern kopiert werden sollen. Statt dessen muß auch das westdeutsche Verkehrssystem insgesamt grundlegend umstrukturiert werden.

Neben diesem Mangel an einem ökologisch konsistenten Gesamtverkehrskonzept kritisieren wir an den vorgelegten Verkehrswegeplanungen für Ost- und Westdeutschland gleichermaßen:

- Den einseitigen Akzent auf dem Fernverkehr. Vernachlässigt wird der Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, bei dessen Gestaltung schließlich die Gemeinden weitgehend allein gelassen werden.

- Die schon jetzt absehbare und verkehrspolitisch geförderte Verschiebung der Verkehrsleistungen weg von der Bahn und hin zum PKW/LKW.

- Die prestigeorientierte Betonung der Hochgeschwindigkeit bei Fernverbindungen (Transrapid); vielfach gehen Zeitgewinne für kleine Gruppen bei der Verbindung zwischen weit entfernten Ballungsräumen wegen fehlender Anschlußoptimierung im Nahbereich wieder verloren.

Kernpunkt unserer Kritik ist die kostspielige und einseitige Subventionierung des PKW beim Personenverkehr, insbesondere beim Personennahverkehr.

Dies ist zunächst ökonomisch unverantwortlich. Nach Berechnungen des Heidelberger Umwelt- und Prognoseinstituts für 1989 verursachte der Autoverkehr in den alten Bundesländern insgesamt Kosten von rund 200 Mrd. DM. Dem standen Steuereinnahmen aus Mineralöl- und Kfz-Steuern in Höhe von 35 Mrd. DM gegenüber. Die Divergenz zwischen den privaten Nutzungspreisen und dem gesellschaftlichen Preis führt zu massiven Fehlallokationen von Ressourcen. Die Illusion niedriger Verkehrskosten löst Fehlentscheidungen bei der Standort- und Wohnortwahl aus und führt somit zu kumulativ ansteigenden Verkehrskosten der Gesellschaft.

Die indirekte Subventionierung des Automobils führt weiterhin zu enormen ökologischen Belastungen und Risiken. Es bleibt unklar, wie die Bundesregierung auf internationalen Konferenzen einerseits ehrgeizige Ziele bei der Reduktion der CO₂-Belastung aufstellen kann, um der Klimaverschlechterung entgegenzuwirken, und auf der anderen Seite verkehrspolitisch hemmungslos eine extensive Nutzung des Automobils vorantreibt.

Im Bereich der Verkehrspolitik wird besonders deutlich, daß die Orientierung auf den sozial-ökologischen Umbau in den neuen Bundesländern nur im Rahmen eines gesamtdeutschen und europäisch abgestimmten Konzepts möglich ist. Ohne eine gesamtdeutsche verkehrspolitische Wende kann im Osten die notwendige Akzentsetzung auf Öffentlichen Nahverkehr, Bahn und andere umweltverträgliche Verkehrsmittel kaum vermittelt werden.

Folgende Prinzipien sollten der Verkehrspolitik zugrunde gelegt werden:

- Die Ursachen erzwungener Mobilität, nämlich die Ballung von Arbeitsplätzen in wenigen Zentren und die großflächige Zerstörung der Naherholungsbereiche, sollten im Rahmen integrierter Raumordnungs- und Flächennutzungspläne minimiert werden. Ein wichtiges verkehrspolitisches Instrument ist die Verkehrsvermeidung.

- Im Nahbereich (ca. 50 vH der PKW-Fahrten gehen über

weniger als drei km) ist dem Ausbau von Radwegen, des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und einer entsprechenden Lenkung des PKW-Verkehrs Vorrang einzuräumen. Im Fernverkehr hat ein leistungsfähiges Bahnnetz sowohl im Güter- wie im Personalbereich Vorrang vor dem Ausbau der Fernstraßen. Die steuerliche Begünstigung des Autos muß beendet werden zugunsten anderer Verkehrsarten. Als erster Schritt ist die Erhöhung der Mineralölsteuer um 50 Pfg./l (ein Benzinpreis von 2 DM je Liter erscheint als Untergrenze) sinnvoll. Über entsprechende Freibetragsregelungen ist die Nutzung anderer Verkehrsmittel auf dem Weg zum Arbeitsplatz steuerlich zu bevorzugen. Ziel dieser steuerpolitischen Maßnahmen ist die Verkehrsverlagerung weg vom Automobil zu ökologisch verträglichen Transportmöglichkeiten.

- In den Städten ist eine Tempo-30-Regelung, verbunden mit entsprechenden verkehrsberuhigenden Maßnahmen, notwendig. Für Fahrten innerhalb der Städte sollte die Nutzung des PKW nur in Ausnahmefällen sinnvoll sein. Ziel ist eine großräumige Verkehrsberuhigung.

- Angesichts der Arbeitsmarktlage in den neuen Bundesländern, aber auch vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung der Automobilbranche für die westdeutsche Beschäftigung sind die arbeitsmarktpolitischen Implikationen der geforderten Umorientierung in Rechnung zu stellen. Im Rahmen einer eingeschränkten Nutzung des PKW (z. B. als Folge kostengerechter Preis- und Steuerpolitik) ist mit einem unmittelbaren massiven Rückgang der PKW-Produktion nicht zu rechnen. Soweit die PKW-Produktion dennoch zurückgefahren werden muß, sind Arbeitsplätze im Rahmen einer alternativen Verkehrspolitik sowie durch Arbeitszeitverkürzungen und aktive Strukturpolitik zu schaffen. Verkehrsdienstleistungen von ÖPNV und Bahn sind erheblich personalintensiver als der Autoverkehr. Gerade in Ostdeutschland bestünde die Chance, im Rahmen einer umweltverträglichen Gestaltung der Verkehrspolitik dauerhafte lokale Beschäfti-

gungsstrukturen zu schaffen. Die endogenen Arbeitsplatzeffekte von PKW-Produktionen und Straßenbau dürften dagegen in qualitativer und quantitativer Hinsicht im Osten weit geringer sein.

In den neuen Bundesländern impliziert eine solche sozial-ökologisch ausgerichtete Verkehrspolitik sowohl entsprechende Schwerpunktsetzungen bei den Infrastrukturinvestitionen als auch eine veränderte Raumordnungspolitik. Zu diesem Zweck müssen die örtlichen Mitbestimmungsmöglichkeiten der betroffenen Bürger ausgebaut werden. Zudem dürften verbesserte Mitsprachemöglichkeiten ein Beitrag zur politischen Integration sein.

6. Für eine gesamteuropäische Integrationspolitik

Der westeuropäische Integrationsprozeß läuft – verstärkt nach den Beschlüssen von Maastricht – in mehreren sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten ab. Dies birgt die Gefahr in sich, daß sich die schon jetzt vorhandenen Differenzen und Gegensätze in Europa verstärken. Dies gilt in doppelter Hinsicht.

Erstens: Während auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik, insbesondere mit der Orientierung auf eine westeuropäische Währung 1999, das Tempo der wirtschaftlichen Integration einiger Länder beschleunigt werden soll, bleiben zentrale Bereiche aus dem Integrationsprozeß ausgeklammert oder rücken weiter an den Rand. Dazu gehören insbesondere der soziale Bereich und die Gestaltung demokratischer Verhältnisse. Während die Kriterien der Zugehörigkeit zum Block der neuen Westeuropa-Währung auf eine fragwürdige Weise bereits jetzt fixiert wurden, bleibt unberücksichtigt, daß die Voraussetzungen für die Erreichung dieser Ziele sehr unterschiedlich sind. Eine gemeinsame Wirtschaftspolitik setzt vergleichbare wirtschaftliche und soziale

Ausgangsbedingungen voraus. Davon kann heute und in den nächsten Jahren auch im Europa der Zwölf keine Rede sein. Daher muß der Akzent im Integrationsprozeß auf Maßnahmen zur Verringerung der nationalen und regionalen Gefälle und zur Herstellung vergleichbarer Lebensverhältnisse gesetzt werden. Die Sozialcharta muß inhaltlich ausgefüllt werden. Vor allem ist das blockierende Prinzip der Einstimmigkeit im Ministerrat aufzuheben. Schließlich ist ein wirkliches Mitgestaltungsrecht des EG-Parlaments bei Entscheidungen des Ministerrates und der EG-Kommission als demokratischer Mindeststandard zu realisieren.

Zweitens: Die gegenwärtige Politik der EG gegenüber Osteuropa läuft Gefahr, die bestehenden sozialen und ökonomischen Gefälle zu verfestigen. Angesichts der vor allem Europa betreffenden Umbrüche und des rapiden Zerfalls der politischen und nationalstaatlichen Ordnungen im Osten erscheint eine grundlegende Umorientierung erforderlich. Dabei gehen wir davon aus, daß nur die Einbindung der osteuropäischen Reformländer in einen gesamteuropäischen Integrationsprozeß, den sie auch mitgestalten können, ein Beitrag zur Stabilisierung der Verhältnisse ist. Der Versuch, aus einigen Kernländern der EG eine Insel der Stabilität und des Wohlstandes aufzubauen, von der aus die Bedingungen für die Verteilung von »Entwicklungshilfe« dekretiert werden, würde zur Vergrößerung und Zementierung der Gegensätze führen.

Die Berücksichtigung der veränderten Situation in Gesamteuropa bedeutet zwar nicht das Ende des bisherigen Integrationsprozesses, beinhaltet aber massive Kurskorrekturen auf folgenden Gebieten:

– Die Märkte der EG müssen rasch und umfassend für die osteuropäischen Anbieter geöffnet werden, und zwar vor allem in den Bereichen, in denen diese schon heute konkurrenzfähig sind oder es kurzfristig werden können. Die Marktöffnung muß – wie das ja auch bei der Süderweiterung der EG der Fall war – asymmetrisch sein, d. h. den Reformlän-

dern müssen ausreichende Übergangsfristen eingeräumt werden. Vor allem die EG-Agrarpolitik steht in diesem Zusammenhang zur Reform an.

– Mittelfristig muß ein anhaltender Finanztransfer in die osteuropäischen Länder gesichert werden, dessen Dimension die derzeitige Finanzausstattung der EG-Haushalte bei weitem übersteigt. Wir plädieren für eine schrittweise Verdoppelung der bisherigen Eigenmittelausstattung von 1,2 auf 2,4 vH des Sozialprodukts der Mitgliedsländer. Auf der Basis von 1992 würde dies Zusatzeinnahmen von 65 Mrd. ECU mit sich bringen – ausreichend, um die bisherigen Strukturfonds aufzustocken und gleichzeitig einen jährlichen Finanztransfer nach Osteuropa in der Größenordnung von 50 Mrd. ECU zu sichern.

– Im Rahmen der ostdeutschen Integration hat sich gezeigt, daß angesichts der zu bewältigenden Transformationsprozesse Deregulierung und Marktliberalisierung für sich genommen in die Sackgasse führen. Notwendig sind eine transparente politische Konzeption und eine solide Planung der Umstrukturierungsmaßnahmen. Deshalb muß die EG Abschied nehmen von der einseitigen Orientierung an marktradikalen ordnungspolitischen Prinzipien und ein effizientes wirtschaftspolitisches Regulierungsinstrumentarium entwickeln.

– Die osteuropäischen Länder müssen an der Gestaltung des gesamteuropäischen Integrationsprozesses gleichberechtigt beteiligt sein und dürfen nicht als bloße Bittsteller und Subventionsempfänger behandelt werden, denen Bedingungen diktiert werden können. Beim Bau des »gemeinsamen europäischen Hauses« darf nicht an den Bedürfnissen der Mehrheit der späteren Bewohner vorbeigeplant werden. Daher ist ein rascher Beitritt der osteuropäischen Länder anzustreben, ohne dort erneut Rangordnungen zu schaffen. Die damit verbundene größere Schwerfälligkeit der europäischen Gremien muß in Kauf genommen werden.

Eine solche gesamteuropäische Integration würde sicher-

lich den Charakter des bisherigen Integrationsprozesses erheblich verändern. Vor dem Hintergrund der mit den gegenwärtigen Veränderungen der europäischen Landkarte verbundenen Risiken aber erscheint dies als unausweichlich und akzeptabel.

*Die Kurzfassung des MEMORANDUM '92 wurde bis zum
27. 3. 1992 von folgenden Personen unterstützt:*

Abkürzungen:

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

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

Udo Abelmann, GS, Hamburg
Udo Achten, Düsseldorf-Eller
Michael Ahlmann-Eltze, BR, Reesum
Jutta Ahrweiler, Oberhausen
Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin
Dr. Jochen Anthes, WA, Köln
Dr. Werner Anton, WA, Merseburg
Horst Arenz, Essen
Dr. Helmut Arnold, Frankfurt
Peter Artzen, GS, Backnang
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld

Erich Bach, GS, Lohr
Dr. Günther Bachmann, Berlin
Prof. Dr. Kurt Bader, Lüneburg
Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR,
Düsseldorf
Manfred Balder, GS, Wiesbaden
Peter Balluff, GS, Wiesbaden
Dr. Wilfried Barthel, Berlin
Ronald Battenhausen, MdL, Hanau
Walter Bauer, BRV, Kohlberg
Dr. Walter Baumann, Bad Vilbel
Peter Baumeister, PR, Peine
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld
Wolfgang Bayer, Bonn
Josef Bechtel, GS, Ludwigsburg
Steffen Becker, Darmstadt
Peter Behr, GS, Mönchengladbach
Petra Behrens, WA, Bremen
Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen
Rüdiger Beins, PRV, Barsinghausen
Georg Benz, Frankfurt
Andreas Beran, Hamburg
Wolfgang Bey, GS, Chemnitz
Falk Beyer, Erlangen
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
Bill Blatzheim, GS, Dresden
Heinrich Bleicher-Nagelsmann, GS,
Stuttgart
Wolfgang Bleyer, PR, Brake
Dirk Blotevogel, GF, Bonn
Fritz Blumberg, GS, Salzgitter
Dr. Manfred Bobke, GS, Düsseldorf
Prof. Dr. Gerhard Bodenstein,
Duisburg
Alwin Boekhoff, GS, Hamburg
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund
Manfred Böttcher, GS, Hannover
Gerd-Uwe Boguslawski, GS,
Göttingen
Manfred Bohle, Düsseldorf
Ulrike Bohnenkamp, WA, Etelsen
Heike Boller, BR, Saulheim
Prof. Dr. Dieter Boris, Marburg
Manfred Bork, GS, Freiberg
Heinz Bormann, Weinstadt
Dr. Gerhard Bosch, WA, Dortmund
Andreas Bovenschulte, Bremen
Elke Brachmann, Wiesbaden
Maren Bracker, GF, Helsa
Günter Brand, GF, Ronnenberg
Ulrich Brand, Darmstadt
Klaus Brands, Essen
Hannes Brandt, Hamburg
Monika Brandt, GS, Würselen
Dr. Lutz Brangisch, Berlin
Sonja Brauers, Gießen
Dr. Bernhard Braun, WA, Dortmund
Peter Braun, BRV, Bünde

Leo Braunleder, Wuppertal
Dr. Ulrich Briefs, MdB, Bonn
Fritz Brodrick, WA, Lünen
Stephan Brückl, WA, Augsburg
Peter Brückner-Bozetti, WA, Bremen
Dr. Klaus-Jürgen Buchholz, Hannover
Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS,
Nordhorn
Michael Buchner, Hamburg
Andreas Bürkle-Lehr, Hamburg
Dr. Manfred Burr, GS, Bochum
Dr. Manfred Busch, MdL, Düsseldorf
Klaus Busch, GS, Bremen
Dr. Christoph Butterwegge, WA,
Bremen

Luis Caballero-Sousa, Mainz
Peter-Martin Cox, Niedernhausen

Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt
Ilona Dammköhler, GS, Stuttgart
Adelheid Danielowski-Gayk,
Hannover
Onno Dannenberg, GS, Bremen
Manfred Degen, GS, Osnabrück
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg
Dr. Regine Deschle, Rostock
Jan Devries, Hannover
Andreas Diers, Vechta
Helmut Dinter, GS, Peißenberg
Florian Dohmen, WA, Viersen
Irene Dohn, BR, Hanau
Jochen Dohn, Hanau
Wolfgang Dohn, BR, Hanau
Ulrich Dolata, WA, Bremen
Heinz-Peter Domjahn, GS, Thallwitz
Günter Domke, GS, Düsseldorf
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd
Kurt Drommler, GS, Hückelhoven
Dietmar Düe, WA, Kassel

Angelika Ebeling, GF, Hannover
Franz Ebenschwanger, Neunburg
Alfred Ebert, BR, Illschwang
Michael Ebling, Mainz
Raimund Echterhoff, GS, Wuppertal
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach
Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen
Bertin Eichler, GS,
Sulzbach-Rosenberg
Dr. Joachim Eisbach, WA, Etelsen

Monika Eisele, Ubstadt-Weiher
Bernd Eisenbach, GS, Darmstadt
Prof. Dr. Dieter Eißel, Gießen
Gerd Emich, Saarbrücken
Gerhard Endres, Baldham
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen

Walter Fabian, GF, Hannover
Reinhold Falta, BR,
Stadecken-Elsheim
Hinrich Feddersen, GS, Hamburg
Dr. Peter Fehn, Hamburg
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg
Dr. Angela Fiedler, WA, Berlin
Horst Fingerhut, GS, Krefeld
Robert Fink, Hamburg
Meinolf Finke, Castrop-Rauxel
Georg Fischer, BR, Garbsen
Hermann Fischer, GS,
Waiblingen-Bittenfeld
Ruth Fischer, GS, Bad Überkingen
Volker Fischer, WA, Braunschweig
Helmut Fleischer-Brachmann,
Wiesbaden
Werner Flierl, GF,
Sulzbach-Rosenberg
Rainer Folta, GF, Hannover
Thomas Forth, Duisburg
Uwe Foullong, GS, Neuss
Norbert Franzen, GS, Oldenburg
Otfried Frenzel, BR, Chemnitz
Prof. Dr. Wolfram Friedersdorf, Berlin
Klaus Friedrich, Würzburg
Kurt Fussangel, Frankfurt

Thomas Gauger, GS, Krefeld
Elmar Gayk, Hannover
Jürgen Gebel, Nieder-Olm
Rolf Gehring, GF, Hannover
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach,
Hagen
Mirko Geiger, GS, Stuttgart
Petra Getfert, Bielefeld
Eveline Giannone, GS, Bremen
Werner Gierschke, GS, Arnstadt
Herbert Gissel, GS, Frankfurt
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen
Dr. Jörg Goldberg, WA, Frankfurt
Prof. Dr. Werner Goldschmidt,
Hamburg
Felix Golf, GS, Heubach

Arno Gottschalk, WA, Bremen
 Stefan Gress, Bremen
 Günther Griesel, Quickborn
 Herbert Grimel, GS, Hamburg
 Herbert Grimm, GF, Dortmund
 Konrad Grimpe, GF, Salzhemmendorf
 Christoph Großmann, Salzgitter
 Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel
 Dr. Rainer Grothusen, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Dr. Josef Gruber, Hagen
 Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld
 Hidir Güntas, GS, Köln

Klaus Hachenberg, GS, Hannover
 Wolfgang Haferkamp, Oberhausen
 Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf
 Andreas Hallbauer, Berlin
 Roland Hamel, Bremen
 Monika Hartjenstein-Lauenroth, GS, Hattingen
 Rosmarie Hasenkox, Köln
 Wolfgang Haupt, GS, Remmingen
 Dr. Gert Hautsch, Frankfurt
 Lothar Havemann, WA, Bremen
 Frank Havighorst, Hamburg
 Karl-Heinz Heer, BR, Ludwigshafen
 Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen
 Stefan Heimlich, GS, Kassel
 Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim
 Eckhard Hein, WA, Berlin
 Manfred A. Heinrichs, Erlangen
 Christoph Heintzmann, Braunschweig
 Dr. Michael Held, München
 Reinhard Helle, PRV, Lippstadt
 Julius Heller, Tübingen
 Bernd Henn, MdB, Braunschweig
 Jürgen Hennemann, BRV, Ebern
 Prof. Dr. Peter Hennicke, Mannheim
 Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart
 Dr. Frank W. Hensley, WA, Dossenheim
 Karl-Heinz Heppner, Bremen
 Thomas Herbing, Oldenburg
 Michael Hermund, GS, Bochum
 Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen
 Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen
 Frank Hiebert, Saarbrücken
 Georg Hiermann, GS, Herzogenaurach
 Rolf Hinsche, GF, Husum

Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf
 Peter Hlawaty, GS, Stuttgart
 Olivier Höbel, GS, Braunschweig
 Dr. Bernd Hoene, WA, 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, GF, Erlensee
 Reiner Hofmann, Gründau
 Heinz-Gerd Hofschien, WA, Bremen
 Sepp Hofstetter, GS, München
 Gerhard Hogräbe, GF, Seelze
 Helmut Holtmann, Bremen
 Rolf Homeyer, BR, Hannover
 Johann Horn, GS, Oberasbach
 Roland Hornauer, GPRV, Erlangen
 Joachim Hottmann, GF, Münster
 Max Huber, PR, Schwandorf
 Ulrich Huber, BR, Heidenheim
 Prof. Dr. Jörg Hußschmid, Bremen
 Alfred Hullmann, Essen
 Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, PRV, Seelze
 Prof. Dr. Hans Immler, Kassel
 Bodo Irrek, GS, Göttingen
 Christian Iwanowski, Essen

Prof. Dr. Klaus Jacob, Berlin
 Konrad Jäger, GS, Gießen
 H. Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf
 Michael Jäkel, GS, Köln
 Johannes Jakob, GS, Lingen
 Hans Janßen, Münster
 Klaus Jatho, GF, Goslar
 Christoph Jetter, GS, Darmstadt
 Karin Jürgen, Bremen
 Jürgen Jürgens, GS, München
 Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover
 Dr. Heiner Jüttner, Langerwehe
 Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg
 Kalle Jung, PRV, Freiburg
 Karin Junge-Kühne, GS, Detmold
 Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin
 Josef Kaiser, BR, Kressbronn

Hildegard Kaluza, WA, Bremen
 Ullrich Kaminski, WA, Berlin
 Heribert Karch, GS, Sprockhövel
 Manfred Kays, GF, Braunschweig
 Hans-Steffen Kerth, WA, Lörrach
 Klaus Kessler, Detmold
 Gisela Kessler, GS, Stuttgart
 Ralf Keusgen, Düsseldorf
 Christoph Keussen, Mannheim
 Klaus Keuter, Köln
 Dr. Thomas Kieselbach, WA, Bremen
 Hans Kirchgässner, BR, Friedrichshafen
 Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin
 Cäcilia Klar, GS, Stuttgart
 Peter Kleemann, Löhnberg
 Bernhard Klein, Hamburg
 Wilfried Klein, Bonn
 Alfons Kleine-Möllhoff, Bottrop
 Dr. Alfred Kleinknecht, WA, Amsterdam
 Helmut Klingl, BRV, Amstetten
 Pat Klinis, GS, Heidelberg
 Astrid Klinkhammer, Köln
 Jürgen Klitzschmüller, GS, Lübeck-Travemünde
 Dr. Johannes Klotz-Haller, Marburg
 Dieter Knauf, GS, Waiblingen-Bittenfeld
 Detlev Knocke, WA, Bonn
 Brita Knöllinger, Hamburg
 Manfred Knopf, GS, Lohr
 Stefanie Knoth, Bremen
 Michael Knuth, GS, Augsburg
 Paul Köhler, GS, Münzenberg
 Prof. Dr. Fritz Köhler, Rostock
 Claus-Walter König, GS, Leutenbach
 Otto König, GS, Hattingen
 Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert
 Manfred Körber, WA, Herzogenrath
 Dietmar Köster, Wetter
 Dr. Heribert Kohl, Erkrath
 Harald Kolbe, GS, Hannover
 Prof. Christian Kopetzki, Kassel
 Norbert Koprek, GS, Emmerthal
 Hardy Kowalzik, Hamburg
 Ralf Krämer, Dortmund
 Prof. Dr. Michael Krätke, LL Amsterdam
 Horst Kraft, GS, Düsseldorf
 Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld

Dieter Krause, GS, Bochum
 Prof. Dr. Günter Krause, Berlin
 Karsten Krauß, BRV, Chemnitz
 Peter Kremer, WA, Dortmund
 Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen
 Ulrike Kröger, GS, Bremen
 Dr. Stephan Krüger, WA, Berlin
 Heinrich Krüger, Berlin
 Lothar Krüger, Berlin
 Reinhard Krüger, Hannover
 Peter Krug, BR, Bremen
 Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel
 Werner Krusenbaum, GS, Mülheim
 Dr. Sabine J. Kryszon, Berlin
 Prof. Dr. Herbert Kubicek, Bremen
 Werner Kubitz, GS, Salzgitter
 Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin
 Michael Kuehn, Münster
 Eike Kühne, Detmold
 Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn
 Alfons Kuhnhauser, GS, Schwäbisch Hall
 Joachim Kuhnke, BR, Düsseldorf
 Rolf Kulas, GS, Oberhausen
 Ute Kumpf, GS, Stuttgart
 Brigitte Kurzer, GS, Sprockhövel

Bernd Lauenroth, GS, Hattingen
 Jörg Lauenroth-Mago, GS, Rätzlingen
 Richard Lauenstein, GS, Hannover
 Ulrich Leicht, BRV, Dortmund
 Bruno Leidenberger, GS, Hamburg
 Prof. Dr. Gerhard Leithäuser, Bremen
 Manfred Lesch, Frankfurt
 Hans Liersch, Münster
 Hartmut Limbeck, GS, Essen
 Ulla-Maj Lindberg, BR, Sprockhövel
 Axel Lindenlaub, GS, Altbach
 Axel Lippek, Bochum
 Hauke Lippert, Bargteheide
 Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt
 Hans-Peter Löser, GS, Zirndorf
 Uwe Loleit, GS, Labenz
 Andreas Lorenz, Berlin
 Angelo Lucifero, GS, Erfurt
 Brigitte Ludewig, GS, Wolfsburg
 Doris Ludwig, GS, Düsseldorf
 Matthias Lux, Oldenburg

Brigitte Maas, Berlin

Menne Maier, GS, Heidenheim
 Christiane Makus, Bochum
 Thomas Malkowski, GS, Göttingen
 Heike Marker, GF, Recklinghausen
 Ingo Marowsky, GF, Frankfurt
 Peter Marquard, Köln
 Heinz Martens, GS, Marburg
 Markus Marterbauer, WA, Wien
 Erwin Martin, GF, Lindhorst
 Gerhard Marx, GS, Braunschweig
 Claus Matecki, GS, Sprockhövel
 Margitta Matthies, WA, Hamburg
 Horst Maylandt, GS, Sprockhövel
 Uwe Meinhardt, WA, Köln
 Dr. Heinz-Rudolf Meißner, WA, Berlin
 Sylvia Meister, GS, Backnang
 Gerhard Meiwald, GS, Essen
 Dieter Mergelkuhl, BR, Bielefeld
 Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf
 Rainer Metke, GS, Harsleben
 Martina Metzger, Berlin
 Irmgard Meyer, Frankfurt
 Thomas Meyer-Fries, Germering
 Peter Meyer-Gronke, BR, Bremerhaven
 Gerd Minnerop, GBRV, Dortmund
 Walter Misch, Hannover
 Armin Mittelstädt, WR, Bremen
 Andrea Mögling, Bremen
 Franz-Josef Möllenberg, GS, Rellingen
 Helmut Mösko, Hille
 Annegret Mohr, Bonn
 Marita Monse, GS, Wuppertal
 Klaus Müller, BR, Hattingen
 Michael Müller, MdB, Düsseldorf
 Rainer Müller, GS, Bremen
 Sigrid Müller-Gessinger, GF, Mainz

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln
 Barbara Nauditt, GS, Dresden
 Martin Nees, GS, Marktheidenfeld
 Hans-Georg Nelles, Düsseldorf
 Klaus Ness, Peine
 Arno Netzbandt, Dortmund
 Bernd Neubacher, PR, Lübeck
 Karl Neubert, GBRV, Steinheim
 Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim
 Wolfgang Niclas, GS, Erlangen
 Helga Nielebock, Bochum
 Axel Nolte, Wuppertal

Prof. Dr. Jürgen Novak, Berlin
 Günter Nürnberger, GF, Wedemark

Dr. Paul Oehlke, Köln
 Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken
 Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen
 Jürgen Offermann, GS, Wuppertal
 Volker Offermann, WA, Kaarst
 Klaus Orth, GS, Hattingen
 Willi Orzykowski, BR, Hannover

Alexander Padrok, Hannover
 Holger Paetow, WA, Hamburg
 Fritz Peckedra, GF, Lage
 Martina Peil, GS, Essen
 Holger Peinemann, WA, Berlin
 Prof. Peter Peschel, Essen
 Erwin Peter-Winter, GS, Suhl
 Horst Peter, MdB, Kassel
 Ulrich Petri-Klar, GS, Stuttgart
 Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt
 Hermannus Pfeiffer, WA, Hamburg
 Dr. Wolfram Pfeiffer, WA, Raguhn
 Dr. Helmut Pfister, WA, Erlangen
 Bartholomäus Pfisterer, GS, Nürnberg
 Klaus Pickshaus, Frankfurt
 Michael Pilz, GS, Erlensee
 Matthias Pippert, Oldenburg
 Gerhard Pirner, GS, Sulzbach-Rosenberg
 Sigrid Pitsch, Suhl
 Achim Plener, Wuppertal
 Jörg Pöse, MdL, Erfurt
 Bernhard Pollmeyer, Bremen
 Klaus Priester, Frankfurt
 Prof. Dr. Jan Priewe, Mühlthal
 Martin Prinz, Hagen
 Erhard Pusch, GS, Bad Überkingen

Gunter Quaißer, WA, Aachen

Winfried Radermacher, GS, Aachen
 Wolfgang Räsche, GS, Coppenbrügge
 Jens Rannenberg, WR, Magdeburg
 Prof. Winfried Raske, Berlin
 Ulla Regenhard, WA, Berlin
 Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen
 Andrea Reimann, WA, Berlin
 Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen
 Jörg Reinbrecht, GS, Hannover
 Hartmut Reiners, Düsseldorf

Carmen Remus, St. Wendel
 Herbert Rensing, Detmold
 Dieter Reuter, Erndtebrück
 Norbert Reuter, WA, Aachen
 Gerhard Richter, Neubiberg
 Harald Richter, Alsdorf
 Karl-Heinz Richter, GF, Bad Nenndorf
 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
 Hermann Römer, Frankfurt
 Jochen Röver, GS, Mühlheim
 Francisco Rodriguez, GF, Oelde
 Bärbel Rompeltien, GF, Essen
 Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin
 Heike Ross, GF, Hannover
 Edith Roth, GF, Oldenburg
 Holger Rottmann, GS, Rüthen
 Albert Rozsai, GS, Frankfurt
 Carmen Rudolph, Wetter
 Hans-Peter Rudolph, GS, Kassel
 Karsten Rudolph, WA, Wetter
 Hajo Rübsam, GS, Homberg/Efze
 Reinhold Rünker, Oelde
 Werner Ruhoff, Köln
 Wilhelm Ruwe, Kassel
 Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Prof. Dr. Wolfgang Saggau, Bielefeld
 Heiner Sasse, Münster
 Dirk Sassenroth, GF, Salzgitter
 Rainer Saßmannshausen, PR, Hamm
 Thomas Sauer, WA, Köln
 Günther Sauter, Stuttgart
 Enzo Savarino, GS, Friedrichshafen
 Dr. Herbert Schaaff, Tönisvorst
 Dieter Schaefer, BR, Langenham
 Remo Schardt, GS, Mömbris
 Barbara Scheiter, GS, Waiblingen
 Dr. Sabine Schenk, WA, Berlin
 Manfred Scherbaum, GS, Sprockhövel
 Bettina Schewe, BR, Hamburg
 Dr. Klaus-Dieter Schewe, WA, Hamburg
 Andreas Schikora, WA, Berlin

Dominik Schirmer, Aschaffenburg
 Michael Schlecht, GS, Stuttgart
 Dr. Irmtraud Schlosser, WA, Berlin
 Walter Schlottau, WA, Berlin
 Thomas Schmahlfeldt, Köln
 Silvia Schmid, Berlin
 Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf
 Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen
 Norbert Schmidt, BR, Salzgitter
 Rainer Schmidt, GS, Dresden
 Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf
 Uwe Schmidt, BR, Biebertal
 Werner Schmidt, Stuttgart
 Christa Schmitthenner-Hundertmark, GS, Limburg
 Eberhard Schneider, GS, Bruchsal
 Gerhard Schneider, GS, Aalen
 Günter Schneider, GS, Unna
 Wolfgang Schöll, GS, Steinenbronn
 Wilfried Schollenberger, Heidelberg
 Harald Scholtz, Mainz
 Dieter Schormann, GS, Troisdorf
 Dr. Ursula Schröter, WA, Berlin
 Edgar Schrutek-Heilmann, Hamm
 Bernd Schüngel, WA, Berlin
 Josef Schürmann, GS, Sprockhövel
 Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf
 Hubert Schütz, GS, München
 Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz
 Carolin Schuldt, Teltow
 Dr. Karsten Schuldt, WA, Teltow
 Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg
 Hans-Peter Schulz, Köln
 Arne Schumacher, GS, Bochum
 Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt
 Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen
 Helmuth W. Schwarz, Lübeck
 Wolfgang Schwegler-Romeiß, Berlin
 Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm
 Jürgen Schwiers, GS, Berlin
 Helga Schwitzer, GS, Hannover
 Reinhard Schwitzer, GS, Hannover
 Prof. Dietmar Seeck, Emden
 Georg Seitz, BR, Erlangen
 Reinhard Seiler, GS, Lemgo
 Peter Seßner, BRV, Wiesbaden
 Thorsten Sieber, Lehrte
 Carsten Sieling, WR, Bremen
 Fritz Simon, GS, Bielefeld

Jutta Simon, BR, Bielefeld
 Werner Simon, Hemmingen
 Gert Söhnlein, GS, Kist
 Dr. Angelina Sörgel, WR, Bremen
 Mathias Sommerfeld, GS, München
 Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg
 Hans-Peter Speiser, WA, Bremen
 Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf
 Peter Spiekermann, GS, Melle
 Frank Spieth, GS, Alsfeld
 Martina Stackelbeck, WA, Dortmund
 Jürgen Stamm, GS, Stuttgart
 Sybille Stamm, GS, Stuttgart
 Johannes Steffen, WR, Bremen
 Thomas Steg, Adenbüttel
 Wolfgang Steinwedel, Barsinghausen
 Klaus Stenzel, GS, Hameln
 Christian Sternberg, Bonn
 Prof. Dr. Brigitte Stieler, Berlin
 Peter Stiller, BR, Hannover
 Günter Stockhorst, GS, Berlin
 Helmut Stöckel, Oberkochen
 Karl Stötefeld, BR, Hannover
 Dr. Detlev Sträter, WA, München
 Manfred Sträter, GS, Recklinghausen
 Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek,
 GS, Rüsselsheim
 Hein Struck, GF, Spenge
 Dr. Peter Strutyński, WA, Kassel
 Klaus Stürmann, BRV, Hamburg
 Werner Stürmann, Berlin
 Peter Stutz, Oldenburg
 Ortwin Swiderski, GS, Dülmen
 Prof. Dr. Gerd Syben, Bremen
 Lothar Szych, GS, Bochum

Jörg Tauss, GS, Bruchsal
 Prof. Dr. Joachim Tesch, Leipzig
 Karlheinz Tews, Hamburg
 Erika Thiel, BRV, Stuhr
 Helmut Thiel, Bremen
 Prof. Dr. Karl-Heinz Thieleke,
 Leipzig
 Jürgen Thiem, GF, Amberg
 Andreas Tiedemann, GS, Sprockhövel
 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
 Dr. Axel Troost, WA, Bremen

Manfred Ullrich, GS, Dortmund
 Hermann Unterhinninghofen, GS,
 Frankfurt

Dr. Alexander Voegelé, Berlin
 Harry Völler, Kassel
 Wolfgang Vogel, Erlangen
 Alfred Voges, Steinfurt
 Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall
 Andreas de Vries, BR, Hannover
 Hans de Vries, GF, Seelze
 Jan de Vries, GS, Hannover

Christian Wachter, Wien
 Georg Wäslér, GS, München
 Anno Wagner, BR, Köln
 Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen
 Prof. Dr. Dieter Walter, Berlin
 Rolf Walther, GS, Brüssel
 Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen
 Dr. Bert Warich, WA, Berlin
 Wilhelm Warner, WA, Hannover
 Dr. Hartmut Weber, Münster
 Dr. Ulrich Weber, Lünen
 Herbert Weber, Dresden
 Marita Weber, GS, Hannover
 Roberta Weber, WA, Niedernhausen
 Gabi Weberbauer, GS, Bruchsal
 Friedrich Wilhelm Weddige, Bielefeld
 Marianne Weg, Wiesbaden
 Doris Wege, GS, Frankfurt
 Dr. Bettina Wegner-Reimers, Berlin
 Ulrich Wehrhöfer, Bielefeld
 Klaus-Peter Weiner, WA, Marburg
 Petra Weißfuß, WA, Leipzig
 Dr. Marianne Welteke, Hungen
 Klaus Wendt, Heilbronn
 Michael Wendl, GS, München
 Gabriele Werner, WA, Bremen
 Ulrich Westermann, Frankfurt
 Christian Wetekam, Gießen
 Hans-Joachim Wiedorn, GF, Lingen
 Roland Wiegmann, Hamburg
 Franziska Wiethold, GS, Ratingen
 Frank Wilhelmy,
 Bad Münster-Ebernburg
 Gerd Will, GS, Nordhorn

Doris Willig, GF, Friedrichshafen
 Klaus Willkomm-Wiener, GS, Stein-
 bach
 Karl-Jürgen Winterwerb, GF,
 Wiesbaden
 Herbert Witt, Essen
 Herbert Wittek, GBRV, Salzgitter
 Herbert Wöhrle, BR, Abensberg
 Michael Wörle, Hamburg
 Dr. Frieder Otto Wolf, Berlin
 Hans-Otto Wolf, BRV, Dortmund
 Jürgen Wolf, Braunschweig
 Prof. Dr. Herbert Wolf, Berlin
 Manuela Wolff, GF, Peine
 Petra Wolfram, GS, Bochum
 Michael Wüst-Greim, Wiesbaden
 Dr. Herbert Wulf, WA, Solna
 Volker Wulf, WA, Bonn
 Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

Gerhard Zambelli, GS, Stuttgart
 Ingo Zander-Koller, BR, Göttingen
 Burkhard Zastrow, Berlin
 Margrit Zauner, WA, Berlin
 Dr. Norbert Zdrowomyslaw,
 Hamburg
 Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen
 Dr. Helmut Zeitschel, Leipzig
 Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin
 Philip Zeschmann, Trier
 Lothar Zimmer, PR, Dortmund
 Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg
 Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen
 Werner Zmuda, Erkrath
 Erna Zmuda-Schamper, GS, Erkrath
 Johannes Zöllner, Köln
 Dietmar Zoll, WA, Berlin

II. Langfassung

1. Tiefgreifende Spaltung: Die soziale Lage in Ost- und Westdeutschland

Die 1991 von der internationalen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelte Sonderkonjunktur in Westdeutschland resultierte wesentlich aus der ostdeutschen Nachfrage nach westdeutschen Produkten. Damit einher ging ein drastischer Abbau der Produktions- und Beschäftigungskapazitäten in den neuen Bundesländern. Dem höchsten Beschäftigungsstand nach 1945 in Westdeutschland steht der niedrigste in Ostdeutschland gegenüber.

1.1 Arbeitsmarkt West: Mehr Beschäftigung bei hoher Arbeitslosigkeit

Die Lage auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt wurde 1991 durch eine außerordentliche konjunkturelle Dynamik beeinflusst, die – wie schon 1990 – wesentlich von der ostdeutschen Binnennachfrage profitierte. Die Erwerbstätigenzahl (Inlandskonzept) stieg im November auf 29,53 Millionen und lag damit um 597.000 über dem Stand des Vorjahres. Massenentlassungen hat es praktisch nicht gegeben. Trotz des enormen Beschäftigungszuwachses um jahresdurchschnittlich 800.000 Personen (an dem überproportional Frauen partizipierten), der sogar über dem vorjährigen Arbeitsplatzaufbau von 700.000 lag, ging die Arbeitslosenzahl nur leicht zurück. Im Jahresdurchschnitt 1991 wurden mit 1,689 Millionen nur 194.000 weniger Arbeitslose registriert als im Vorjahr. Die

Arbeitslosenquote lag bei 6 vH. Trotz der guten gesamtwirtschaftlichen Situation liegt die Massenarbeitslosigkeit in Westdeutschland noch sehr hoch.

Diese Zahlen lassen darüber hinaus das Niveau der Arbeitslosigkeit infolge von Veränderungen des statistischen Erfassungskonzeptes unberücksichtigt. Nach den zahlreichen »Bereinigungen« der letzten Jahre tauchen nunmehr u. a. folgende Personengruppen nicht mehr in der Arbeitslosenstatistik auf:

- ältere Arbeitslose, die auf ihre Verrentung warten (ähnlich der Vorruhestands- bzw. Altersübergangsregelung in den neuen Bundesländern),
- krank geschriebene Arbeitslose und solche, die von Amtsärzten als nur noch eingeschränkt arbeitsfähig klassifiziert wurden,
- Arbeitslose, die keine Leistungen beziehen und sich drei Monate lang nicht beim Arbeitsamt melden.

Schätzungen zufolge belaufen sich diese »Korrekturen« der Arbeitslosenstatistik auf mindestens 150.000 Personen im Jahr.

Neben der konjunkturellen Entwicklung trugen 1991 auch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (Fortbildung, Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Zahlung von Kurzarbeitergeld) zur Verringerung der Arbeitslosenzahl bei. Mit jahresdurchschnittlich 145.000 Kurzarbeitern, 83.000 ABM-Beschäftigten und 237.000 TeilnehmerInnen an Fortbildungs- bzw. Umschulungsmaßnahmen wurde der Arbeitsmarkt um etwa 368.000 Personen entlastet – stärker als im Vorjahr. Dies liegt vor allem daran, daß sich die Zahl der Kurzarbeiter gegenüber 1990 nahezu verdreifacht hat. In ökonomischer Betrachtung muß dies als ein Hinweis auf Stagnationstendenzen beachtet werden. Im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit gab es Einsparungen und Umverteilungen zugunsten der neuen Bundesländer, insbesondere bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Politik soll auch 1992 durch die Kürzung der Mittel für neue ABM-Stellen in den alten Ländern

um 560 Mio. DM fortgesetzt werden. Von den Arbeitslosen muß es als geradezu zynisch empfunden werden, wenn die ABM-Kürzungen politisch u. a. mit einer »ausgezeichneten gesamtwirtschaftlichen Situation« begründet werden.

Die Zahl der jeweils im September ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen – arbeitslos seit einem Jahr und länger – lag 1991 bei 455.000 und ist damit im Vergleich zum Vorjahr wiederum deutlich gesunken: um 63.000 bzw. 12,2 vH. Der Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit war jedoch trotz des – für 1992 wiederum verlängerten und aufgestockten – Regierungsprogramms »Beschäftigungshilfen für Langzeitarbeitslose« geringer als in den Vorjahren. Seit Beginn der Förderung durch dieses Programm am 1. Juli 1989 konnten so lediglich 72.900 ehemals Langzeitarbeitslose durch die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen wieder in Arbeit gebracht werden. Der Gesamtrückgang seit 1989 um ein Drittel (gut 200.000 Personen) ist demzufolge auch in statistischen Korrekturen zu suchen. Stärkere Kontrollen seitens der Arbeitsämter sowie die automatische Tilgung jener Personen aus der Statistik, die nicht wenigstens einmal innerhalb von drei Monaten von sich aus Kontakt mit dem Arbeitsamt aufnehmen, haben die Langzeitarbeitslosigkeit statistisch gesenkt.

Das Arbeitskräfteangebot stieg in Westdeutschland im Verlauf des Jahres 1991 um 780.000 Personen. Maßgebliche Gründe dafür waren:

- ein Anstieg des Erwerbspersonenpotentials um 170.000 Zuwanderer aus den neuen Bundesländern,
- ein Zuwachs von 154.000 arbeitssuchenden oder beschäftigten Aussiedlern sowie
- ein Anstieg des Pendlersaldos mit den neuen Bundesländern um 290.000 Personen auf 360.000 im Jahresdurchschnitt 1991.

Da die Zahl der Erwerbstätigen (Arbeitskräftenachfrage) im gleichen Zeitraum um 800.000 zunahm, kam es nur zu einem geringfügigen Rückgang der Arbeitslosigkeit.

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

Jahr	Erwerbstätige insgesamt – im Inland –	beschäftigte Arbeitnehmer	Arbeitslose	Leistungs- empf.- 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		1.689		83	594

1.2 Arbeitsmarkt Ost: Beschäftigungskatastrophe trotz aktiver Arbeitsmarktpolitik

Im November 1989 gab es in der DDR etwa 9,7 Millionen Erwerbstätige – Anfang 1992 waren es in den neuen Bundesländern etwa 5,9 Millionen. Mit 1,343 Millionen Arbeitslosen, darunter 61,6 vH Frauen, lag die offizielle Arbeitslosenquote bei 16,5 vH (Frauen 22,4 vH, Männer 12,2 vH), wobei beträchtliche regionale Differenzierungen bestehen und einzelne Arbeitsamtsnebenstellen Quoten von 30 vH ausweisen. So verweisen die Kreise Teterow und Ribnitz-Damgarten auf Quoten von 30,7 bzw. 28,2 vH; in Dresden umgekehrt lag die Arbeitslosenquote besonders niedrig. Hinzu kommt das sehr unterschiedliche Angebot an neuen Arbeitsplätzen. Während z. B. in Potsdam auf eine offene Stelle 28 Arbeitslose kamen, betrug die Relation im Kreis Ribnitz-Damgarten 1 zu 88. Unter den Erwerbstätigen befanden sich mit 519.700 Kurzarbeitern und 393.500 Beschäftigten in ABM zahlreiche Personen, die lediglich in instabilen bzw. zeitlich befristeten Arbeitsverhältnissen beschäftigt wurden und zu großen Teilen künftig in die Arbeitslosigkeit verdrängt werden. Unter

Anlegung westdeutscher Beschäftigungs- und Arbeitslosenquoten ist in den neuen Ländern perspektivisch mit nur noch 5 bis maximal 6 Millionen Arbeitsplätzen zu rechnen.

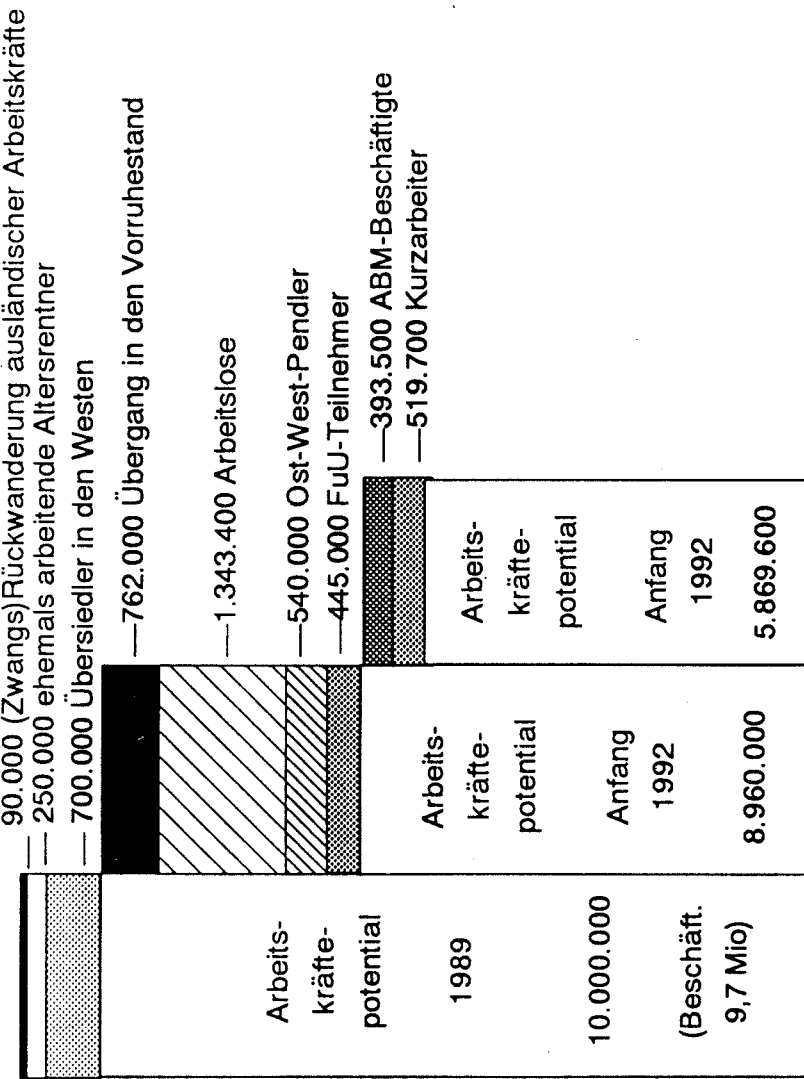
Der Beschäftigtenabbau verlief im wesentlichen in zwei Etappen.

– Der Rückgang der Erwerbstätigkeit von Ende 1989 bis zum Vorabend der Währungsunion belief sich auf rund 600.000 Personen (Arbeitslose, Vorruhestandler und Pendler).

– Mit Wirksamwerden der Währungsunion am 1. Juli 1990 wurden die DDR-Betriebe über Nacht der westdeutschen und internationalen Konkurrenz ausgesetzt, der sie im Regelfall nicht standhalten konnten. Gleichzeitig war mit der Einführung der DM klar, daß trotz Bereitstellung von Bürgschaften die bisherigen Haupthandelspartner in Osteuropa aufgrund ihrer Devisenknappheit nicht in der Lage waren, die osteuropaorientierte Exportwirtschaft der DDR zu stützen. Schließlich wirkte sich neben einem teilweise veränderten Kaufverhalten der DDR-Bürger verheerend aus, daß westdeutsche sowie ostdeutsche Groß- und Einzelhandelsketten und ihre vornehmlich westdeutschen Lieferanten quasi über Nacht den größten Teil der DDR-Waren aus den Einzelhandelsgeschäften verdrängten. Das Dreigestirn von Konkurrenzunfähigkeit breiter Teile der DDR-Wirtschaft, Schwerpunktsetzung der Treuhandanstalt auf Privatisierung statt Sanierung und abgeschnittenen Osteuropamärkten, vervollkommenet durch die zum Teil grundgesetzwidrige Abwicklungspraxis, führte dazu, daß seit Einführung der Währungsunion weitere 3,1 Mio. und somit seit Ende 1989 insgesamt fast 3,7 Mio. Dauerarbeitsplätze vernichtet wurden.

Die Arbeitsmarktpolitik in den neuen Ländern erfolgte im wesentlichen mit dem Einsatz aus Westdeutschland übernommener Instrumente, hat jedoch hinsichtlich ihres Ausmaßes und des relativen Gewichts im Wirtschafts- und Arbeitsmarktgeschehen auch im Westen keine Tradition. Obwohl mit diesen Instrumenten der Arbeitsmarkt zum Jahresanfang

Schaubild 1: Arbeitsplatzbilanz in den neuen Bundesländern 1989–1992



1992 um mehr als zwei Millionen Personen entlastet wurde, blieben sie nicht widerspruchsfrei.

Bei 892.100 Eintritten in eine Fortbildung, Umschulung oder betriebliche Einarbeitung, davon 55 vH durch Frauen, unterzog sich nahezu jede zehnte ostdeutsche Erwerbsperson den Weiterbildungsnotwendigkeiten. Sowohl die Qualität als auch die Struktur dieser Maßnahmen ließ, insbesondere in der Aufbauphase der benötigten Bildungsträgerlandschaft, jedoch teilweise zu wünschen übrig. Vor allem der Anteil der Umschulungen von 20 vH an allen FuU-Maßnahmen scheint angesichts des radikalen Strukturbruchs unzureichend. Deshalb reagierte im September 1991 die Bundesanstalt für Arbeit mit einer Dienstanweisung zur restriktiveren Anwendung der Zulassungsbestimmungen für freie Bildungsträger auf die z. T. ungenügende Qualität der Lehrkräfte, der Lehrinhalte und der technischen Ausstattung bei Auftragsmaßnahmen durch die Arbeitsämter.

Zur Entlastung des Arbeitsmarktes trugen darüber hinaus die Vorruhestandsregelungen (Vorruhestands- bzw. Altersübergangsgeld) bei. Ende 1991 bezogen 705.000 Personen diese Leistungen. Der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit muß man jedoch entgegen halten, daß mit der beschlossenen Herabsetzung der Altersgrenze auf 55 Jahre und dem Ausbleiben des wirtschaftlichen sowie arbeitsmarktpolitischen Aufschwungs in den neuen Bundesländern zu konstatieren ist, daß eine bisher schon von der Geschichte benachteiligte Generation, im Zweiten Weltkrieg geborene bzw. aufgewachsene Kinder und im Nachkriegsaufbau verschlissene junge Menschen, zur Alters- und Langzeitarbeitslosigkeit sowie zur Altersarmut verurteilt ist.

Während zu Anfang des Jahres lediglich 20.300 Personen in ABM beschäftigt waren, lag ihre Zahl Ende 1991 bei 389.900. Angesichts dieser rasanten Entwicklung und der inhaltlichen Struktur der AB-Maßnahmen (50 vH der Maßnahmen wurden in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Küstenschutz, Geländeerschließung und Hochbau, aber nur

27 vH in den Bereichen Büro, Verwaltung und Soziale Dienste durchgeführt) ist es nicht verwunderlich, daß ihr eigentlicher Vorteil, die Förderung spezieller Zielgruppen, nicht erreicht wurde; Frauen sind zur Zeit nur zu 36 vH an den ABM beteiligt. Die Tatsache, daß 1991 mehr als 65 vH der insgesamt von den Arbeitsämtern vermittelten Personen in ABM vermittelt wurden, zeigt aber auch, daß Wirtschaft und Staat nur unzureichend zur Schaffung neuer Arbeitsplätze beitragen.

Nicht zuletzt durch die Restriktionen der Treuhandanstalt und die langwierigen Verhandlungen um die Zukunft der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften sowie durch den Druck der Gewerkschaften entstand in der Öffentlichkeit und unter den Betroffenen ein Erwartungshorizont an dieses weitgehend neue arbeitsmarktpolitische Instrument, der jetzt in krassem Widerspruch zu den radikal verschlechterten Förder- und Finanzierungsbedingungen steht. Die Trägerstruktur von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist vielfältig; große Bedeutung dürfte insbesondere den Kommunen zukommen. Damit werden freilich häufig auch aus Beitragsmitteln der Versicherten öffentliche Pflichtaufgaben finanziert. Auch private Betriebe nutzen in Ostdeutschland das ABM-Instrument. Hingegen ist die Bedeutung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS) geringer geblieben als vielfach erwartet. Zum Jahreswechsel 1991/92 existierten in den neuen Bundesländern 333 Gesellschaften mit rund 130.000 Teilnehmern. Bezogen auf die durchgeführten Maßnahmen betrug der Anteil an allen FuU-Teilnehmern in den neuen Bundesländern 5 vH, an den ABM-Beschäftigten 13,3 vH und an den »Null-Stunden-Kurzarbeitern« 13,9 vH.

Durch den umfangreichen Einsatz aktiver Elemente der Arbeitsmarktpolitik konnte der Beschäftigungsabbau zwar teilweise sozial abgefedert, jedoch nicht kompensiert werden. Hinzu kommt der schnelle Anstieg von Langzeitarbeitslosigkeit, der Anfang 1992 bereits etwa 250.000 Personen betraf.

Auch die auf mittlerweile neun Monate gestiegene durchschnittliche Dauer der ostdeutschen Arbeitslosigkeit ist ein Zeichen dafür, daß langfristig mit einem krassen Arbeitsplatzdefizit gerechnet werden muß. Für eine große Zahl von ehemaligen DDR-Bürgern entsteht demzufolge ein Kreislauf von Langzeitarbeitslosigkeit – Armut – Sozialhilfe mit all seinen negativen psycho-sozialen Folgen.

Der gewaltige Arbeitsplatzabbau in den neuen Bundesländern betraf ausnahmslos alle Volkswirtschaftsbereiche und Berufsgruppen, auch die bislang als unterbesetzt charakterisierten Bereiche, wie die wirtschaftsnahen sowie infrastrukturellen Dienstleistungen, den Handel, das Gesundheitswesen, hier auch Ärzte u. a. Beschäftigtengruppen.

Für bestimmte Teilssegmente des ostdeutschen Arbeitsmarktes könnte die gespaltene wirtschaftliche Entwicklung verheerende Auswirkungen haben.

– Im Zuge der Umstrukturierung der großen Kombinate und der Wissenschaftslandschaft, insbesondere der Akademie der Wissenschaften, wurde das Forschungs- und Entwicklungspersonal um etwa zwei Drittel verringert. Die langfristigen Folgen könnten schwerwiegend sein, denn die Bedeutung solcher Potentiale als infrastruktureller Standortfaktor und Voraussetzung für Industrieansiedlungen ist hoch.

– Zu der zerstörerischen Umstrukturierung des ostdeutschen Gesundheitswesens trugen westdeutsche Kliniken, Universitäten, Pflegeeinrichtungen und Ärzte das Ihre bei. Mit Kopfprämien wird die Bestandsunsicherheit ostdeutscher Einrichtungen dazu benutzt, qualifiziertes medizinisches Personal abzuwerben. Eine faktische Unterstützung erhielten sie dabei von den öffentlichen Arbeitgebern, die es lange Zeit ablehnten, die abgeleisteten Dienstjahre des ostdeutschen Personals anzuerkennen. Bereits jetzt zeigt sich deutlich, daß durch diese Entwicklungen in einzelnen Regionen der ehemaligen DDR die medizinische Versorgung nicht mehr in ausreichender Quantität und Qualität gesichert werden kann.

– Grundsätzlich ist die massenhafte Abwanderung und zum Teil auch die Pendelwanderung qualifizierter Arbeitskräfte kritisch einzuschätzen. Durch diese Wanderungsbewegung droht der Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern auszubluten. Wie schwer es ist, Beschäftigungsverluste solchen Ausmaßes durch den Aufbau neuer Beschäftigungsfelder zu kompensieren, zeigen die regionalpolitischen Erfahrungen aus dem Ruhrgebiet und den Küstenländern. Zu befürchten ist ein sich langsam verfestigender Prozeß hoher Arbeitslosigkeit, der zur De-Industrialisierung und soziokulturellen Verödung ganzer Regionen führen kann.

Auch die Entwicklung auf dem ostdeutschen Ausbildungsstellenmarkt ist für die künftige Bereitstellung eines qualifizierten Facharbeiterpotentials besonders wichtig, die aktuelle Situation jedoch mehr als angespannt. Das vom Bildungsministerium aufgelegte Ausbildungsplatzförderungsprogramm (Betriebe mit weniger als 20 Beschäftigten erhalten einen einmaligen Zuschuß in Höhe von 5.000 DM, wenn sie einen Lehrling neu einstellen bzw. einem Konkurslehrling die Weiterführung der Lehre ermöglichen) wurde nur zögerlich aufgenommen. Bis zum Oktober 1991 wurden von den Zielbetrieben lediglich 17.000 Anträge auf Ausbildungsförderung gestellt, wohingegen das verfügbare Finanzvolumen für 50.000 geförderte Plätze ausgelegt war. Die aktuelle Situation der Kleinbetriebe und des Mittelstandes ist offensichtlich so prekär, daß eine zusätzliche »Belastung« mit Lehrlingen von der Mehrzahl der Unternehmen nicht akzeptiert wird. Insgesamt bestand im Jahre 1991 eine Gesamtnachfrage nach knapp 160.000 Ausbildungsstellen; davon blieben rund ein Viertel in den neuen Ländern unversorgt – und von diesen wiederum fanden höchstens die Hälfte eine Lehrstelle im Westen.

Ein erstes Indiz für die mittel- und langfristig gravierenden psycho-sozialen sowie gesundheitlichen Folgen der Massenarbeitslosigkeit in den neuen Bundesländern lieferte jüngst der AOK-Bundesverband. Danach verzichteten viele ostdeutsche Beschäftigte aus Angst vor Arbeitslosigkeit auf notwen-

Tabelle 2: Eckwerte des Arbeitsmarktes in der DDR bzw. den neuen Bundesländern (in 1.000)

Monat/ Jahr	Arbeits- lose	Leistungs- empfänger 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	—

dige Gänge zum Arzt. 1991 war der dortige Krankenstand mit 3,34 vH fast nur halb so hoch wie in Westdeutschland (6,15 vH).

Forderungen und Alternativen

Die aktiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik müssen ausgebaut und verbessert werden. Die Aufstockung der ABM auf 500.000 Plätze in den neuen Bundesländern ist sozial-, aber auch struktur- und wirtschaftspolitisch (Nachfrageinduzierung) geboten. In Westdeutschland sollten die aktiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik insbesondere mit Blick auf Langzeitarbeitslose und andere Problemgruppen weitergeführt werden.

Die Wirksamkeit alter und neuer, chancenreicher Instrumente – wie das der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften – sollte erhöht werden. Dazu gehört die effizientere Durchführung von ABM, eine Umverteilung von strukturell wirkungslosen Maßnahmen bei öffentlichen Gebietskörperschaften oder solchen ABM-Stellen, die der Erfüllung von Regelaufgaben dienen, oder von nur unzulänglich

organisierbaren Groß-ABM hin zu kleineren, straffer organisierbaren und mit größeren Ausgründungs- oder Existenzgründungschancen versehenen AB-Maßnahmen.

Darüber hinaus sind weitere Aktivitäten nötig, um der arbeitsmarktpolitischen Dramatik gerecht zu werden:

- Die derzeit gültige Kurzarbeiterregelung ist solange fortzuführen, bis betriebsbezogene Einzelfallentscheidungen über die Sanierung oder Liquidation getroffen sind.

- Bei der Genehmigung von ABM, FuU sowie Einarbeitungszuschüssen ist der Anteil von besonders betroffenen Personengruppen (Frauen, Ältere, Langzeitarbeitslose) mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen zu gestalten. Die bisherige Berücksichtigung von Frauen bei ABM (36 vH), FuU (55 vH) und Einarbeitung (10 vH) ist völlig unzureichend.

- Trotz weitgehender Tabuisierung ist die Frage der Arbeitszeitverkürzung als arbeitsmarktpolitisches Instrument neu zu stellen, jedoch nicht in ihrer unsozialsten Form der Verdrängung von älteren Beschäftigten aus dem Arbeitsleben, sondern in Form der Verkürzung der täglichen und wöchentlichen Arbeitszeit, durch großzügigere Freistellungsregelungen für Familien mit Kindern, Sabbaticals und andere Formen.

- Ein beschäftigungswirksamer Abbau der Überstunden könnte diese Maßnahmen unterstützend flankieren.

Die Bewältigung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Probleme ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Daher ist ein großer Teil der bisher beitragsfinanzierten Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit grundsätzlich aus allgemeinen Steuermitteln des Bundes, aus Arbeitgeberumlagen sowie einem Arbeitsmarktbeitrag für Selbständige und Beamte zu finanzieren. Darüber hinaus ist denjenigen Käufern von Treuhandunternehmen, die ihre Beschäftigungszusagen nicht einhalten, ein Bußgeld in Höhe der gesellschaftlichen Opportunitätskosten eines Arbeitslosen (mindestens 300.000 DM) aufzuerlegen und in den Haushalt der Bundes-

anstalt für Arbeit einzustellen. Die derzeitige vertragliche Praxis, daß sich Investoren durch die Zahlung von 30.000 DM je nicht realisierter Arbeitsplatzzusage freikaufen können, ist zu unterbinden.

1.3 Beschäftigungsgesellschaften: Chancen und Grenzen

Die massenhaften Entlassungen von Arbeitskräften in Ostdeutschland erfolgen noch immer schneller als die Schaffung neuer Arbeitsplätze. Zwischen Schließung, Konsolidierung und Aufschwung entsteht ein riesiges beschäftigungspolitisches Vakuum.

Dieses Vakuum erfordert nicht nur kurzfristig enorme arbeitsmarktpolitische Anstrengungen. Auch mittelfristig ist selbst bei günstigsten Entwicklungsverläufen nicht damit zu rechnen, daß Vollbeschäftigung in den neuen Bundesländern erreicht wird. Aufgrund dieser Problemdimension ergibt sich die Notwendigkeit, alle arbeitsmarktpolitischen Instrumente wirkungsvoll einzusetzen. Dies bezieht sich zum einen auf solche Instrumente, mit denen bereits umfangreiche Erfahrungen in den westlichen Bundesländern gesammelt wurden. Zum anderen gilt es, neue Instrumente zu initiieren, experimentell zu testen und – falls erfolgreich – zu verstetigen.

Besonders von den Gewerkschaften wurde frühzeitig ein neues Instrument gefordert und in die arbeitsmarktpolitische Diskussion eingebracht: *Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften* (BQG). Obwohl in den alten Bundesländern bereits seit einigen Jahren bekannt, blieben sie dort eine Randerscheinung und weitgehend auf den zweiten Arbeitsmarkt und die Realisierung von Qualifizierungsmaßnahmen beschränkt.

Zunächst waren Beschäftigungsgesellschaften als betriebs-

oder kombi-natsbezogene Auffangbecken konzipiert, die den direkten Sturz der Entlassenen in die Arbeitslosigkeit verhindern, sozialverträglich auffangen, Qualifikationen erhalten und eine zeitliche Brücke zu den neu entstehenden Beschäftigungsmöglichkeiten schlagen sollten. Des weiteren sollte durch die Schaffung eines – wenn auch befristeten – regionalen Arbeitsplatzangebots den Wanderungstendenzen entgegengewirkt und das vorhandene Qualifikationspotential weiterentwickelt werden.

Im Zuge des immer wieder vorhergesagten, bisher aber ausgebliebenen Aufschwungs in den neuen Bundesländern wurden an sie die zusätzlichen Erwartungen und Hoffnungen geknüpft, daß aus den Gesellschaften heraus Potentiale für privatwirtschaftliche Ausgründungen oder Existenzgründungen entstehen könnten. Darüber hinaus sollte die Tätigkeit im Rahmen solcher Beschäftigungsgesellschaften strukturgestaltende Wirkungen in den Regionen oder Kommunen hinterlassen.

Das aktuell diskutierte Potential von BQG könnte perspektivisch einem erneuten Funktionswandel unterliegen. Durch das dauerhafte Auseinanderklaffen von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage und die damit verbundene Herausbildung von Langzeitarbeitslosen und anderen arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen ist eine stärkere Hinwendung zu sozialpädagogischen und psychologischen Aufgabenfeldern nicht ausgeschlossen.

Die neue arbeitsmarkt- und strukturpolitische Ausrichtung der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften wurde in einen neuen Begriff gefaßt: *Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung* (ABS). Mit diesem Begriff wurde die entstandene Chance dieses Instrumentariums deutlich artikuliert: die angestrebte Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik.

Ob diese strukturpolitische Chance der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften in den neuen Bundesländern genutzt wird, aufgrund ständig wechselnder Rahmenbe-

dingungen überhaupt genutzt werden kann, hängt nicht zuletzt von der weiteren Gestaltung der förderrechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ab.

Zur Geschichte der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Nachdem bereits im Sommer 1990 vereinzelt Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften entstanden, fanden die gewerkschaftlichen Forderungen die erste breitere praktisch-politische Aufnahme im Land Brandenburg. Das Ministerium für Arbeit, Gesundheit, Frauen und Soziales initiierte mit dem brandenburgischen arbeitsmarktpolitischen Sofortprogramm vom Februar 1991 die ersten Förderprogramme für Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Bevor es freilich in den neuen Ländern zu einer breiten Gründung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften kam, entstand für viele diesbezügliche Initiativen ein erhebliches Hindernis: Am 7. Juni 1991 untersagte die Treuhandanstalt allen in ihrer Verwaltung befindlichen Unternehmen die Beteiligung an neu zu gründenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften. Ziel dieses gesellschaftsrechtlichen Rückzuges war es, eine Verstetigung der beschäftigungspolitischen Verantwortung der Treuhandanstalt möglichst zu verhindern und auf andere Träger abzuwälzen.

Obwohl zu diesem Zeitpunkt bereits zahlreiche Gesellschaften existierten, stellte die Verfügung doch viele weitere Projekte in Frage. Immerhin hatten Mitte 1991 mehr als 800 Treuhandunternehmen die Absicht, Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften für 97.000 ArbeitnehmerInnen zu gründen bzw. sich daran zu beteiligen.

Die sich an das Treuhand-Veto anschließenden Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften, den Arbeitgeberverbänden, der Treuhandanstalt und den Landesregierungen der neuen Bundesländer endeten am 17. Juli 1991 in der »Rah-

menvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)«. Damit war der Weg zur Bildung weiterer Gesellschaften jedoch noch nicht frei. Erst die im September erschienenen »Richtlinien zur Umsetzung der Rahmenvereinbarung zur Bildung von Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)« gestatteten den Vertragspartnern, an die praktische Umsetzung ihrer Vereinbarungen zu gehen.

Nach diesen drei Monaten gewollter oder ungewollter Verzögerungstaktik durch die Treuhandanstalt waren jedoch die günstigen Förderkonditionen für Ostdeutschland – Gewährung von 100 vH Lohnkosten- und 30–60 vH Sachkostenzuschüssen bei der Durchführung von ABM – bereits erheblich eingeschränkt worden. Mit dem Runderlaß der Bundesanstalt für Arbeit vom 26. August 1991 wurden zudem erste Kontingentierungen der Stellen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffen.

Während so die Rahmenbedingungen sich eher verschlechterten, bestand in der Öffentlichkeit und unter den Betroffenen eine Erwartung an dieses arbeitsmarktpolitische Instrument, die in Widerspruch zu den radikal verschlechterten Förderbedingungen geraten mußte.

Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften können freilich auch derzeit noch wichtige Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehören sowohl soziale und arbeitsmarktpolitische Funktionen im Sinne eines zeitlich befristeten Auffangbeckens als auch strukturpolitische, qualifikatorische sowie innovative Funktionen, die in ihrer Kombination jedoch nicht konfliktfrei sind.

Zur aktuellen Situation der Gesellschaften

Zum Jahreswechsel 1991/92 existierten in den neuen Bundesländern 333 Gesellschaften mit rund 130.000 Teilnehmern,

dies ergab eine Befragung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Obwohl in vielen dieser Gesellschaften eine Verknüpfung von Beschäftigung (ABM) und Qualifizierung (FuU oder berufsbegleitende Weiterbildungsmaßnahmen von ABM-Kräften, die bis zu 20 vH ihrer Arbeitszeit für solche Bildungselemente einsetzen können) realisiert wird, so ist doch der Schwerpunkt auf öffentlich finanzierte Arbeitsbeschaffung gelegt. Ihr Anteil an den etwa 400.000 ABM-Stellen liegt mit 52.000 ABM-Kräften bei 13 vH. Die 22.000 TeilnehmerInnen an FuU-Maßnahmen in den BQG machen einen Anteil am Gesamtbestand der BildungsteilnehmerInnen von nur 5 vH aus. Demgegenüber spielen einerseits andere Träger von ABM (öffentliche Gebietskörperschaften, freie Wohlfahrtsverbände, Treuhandbetriebe usw.) und andererseits freie Bildungsträger bei FuU eine bedeutendere Rolle.

Eine massive Entlastung des Arbeitsmarktes und eine Expansion der BQG auf diesem Wege ist derzeit nur begrenzt möglich. Unter Berücksichtigung dieser Situation läge es nahe, den Gesellschaften eine stärkere Orientierung auf die berufliche Qualifizierung zu empfehlen. Auf dem Gebiet der Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen herrscht jedoch jetzt schon ein erbitterter Wettbewerb freier Bildungsträger, welcher den Zutritt weiterer Konkurrenten erschwert. Während in Westdeutschland 8.000 Bildungsträger aktiv sind, konkurrieren in den neuen Bundesländern etwa 20.000 dieser Institutionen um potentielle TeilnehmerInnen und um die Finanzierung durch die Arbeitsämter.

Die strukturpolitische Relevanz der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften und der durch sie getragenen Maßnahmen ist quantitativ wie qualitativ begrenzt. Da eine Vielzahl von teilweise gegensätzlichen Interessen (Eigeninteresse der BQG, Interesse der Drittmittelgeber, kommunale Interessen und solche der Verbände) zu koordinieren sind, ist der Aufwand bei strukturpolitisch relevanten ABM-Projekten zudem größer als üblich. Dennoch zeigen Beispiele, daß

es durchaus möglich ist, struktur- und sozialpolitisch relevante ABM-Projekte zu initiieren. Hinzu kommt, daß die Bedeutung einzelner BQG für die Region überragend ist: In der Landgemeinde Küstrow (Kreis Ribnitz-Damgarten in Mecklenburg-Vorpommern) mit seinen 250 Einwohnern stellt der Verkehrsverein Küstrow e.V.-Beschäftigungsgesellschaft mit 80 Arbeitsplätzen den einzigen relevanten Arbeitgeber dar; die darniederliegende Landwirtschaft, die Gemeindeverwaltung und zwei Kleinstbetriebe geben dagegen nur noch etwa 20 Menschen Arbeit.

Aufgrund der akuten Finanzschwäche der ostdeutschen Gebietskörperschaften und der unzureichend fließenden privaten Investitionen stellen die BQG in der Regel auch nicht die befürchtete Konkurrenz zur privaten Wirtschaft dar.

In Zusammenhang mit den finanziellen Beschränkungen ist auf weitere Probleme der BQG hinzuweisen. Die in Ostdeutschland bisher realisierten Massenentlassungen konnten erst vor dem Hintergrund des scheinbar sicheren Auffangbeckens der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften so konfliktlos umgesetzt werden. Diese soziale Befriedungsfunktion muß nicht zwangsläufig negativ sein, kann aber in das Gegenteil umschlagen, wenn dadurch die Kampfkraft der Gewerkschaften und Betriebsräte zur Durchsetzung anderer wichtiger Forderungen faktisch geschwächt wird. Zudem befanden sich Anfang 1992 rund 45.000 Kurzarbeiter (Kug »0«) in den ABS-Gesellschaften. Einerseits blieben dadurch Ansprüche auf die zum 1. April im Tarifbereich der IG Metall durchgeführte Lohnanpassung erhalten. Andererseits verkehrt sich der Sinn der BQG, wenn angesichts der Deckelung der ABM-Stellen für viele der Übergang in eine Beschäftigungsgesellschaft mit Kurzarbeit-Null verbunden ist. Ein großer Teil der ohnehin begrenzten Managementkapazitäten der Gesellschaften wird durch den administrativen Verwaltungsaufwand für Tausende von Kurzarbeitern blockiert und wichtigeren konzeptionellen und strukturpolitisch orientierten Arbeiten entzogen. Zugleich wird so den bereits in der

Vergangenheit (damals allerdings zu Unrecht) geäußerten politischen Vorwürfen, die BQG seien nur Aufbewahrungsanstalten, neue Nahrung gegeben. Gleichzeitig konnte sich die Treuhandanstalt ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung für 100.000 Menschen auf elegante Weise entledigen und den schwarzen Peter der Entlassungen den BQG zuspielen.

Aufgrund der zum Jahresanfang 1992 eskalierten Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt und um den in die BQG eingetretenen Kurzarbeitern die Chance auf die Einmündung in eine Maßnahme zu ermöglichen, fordern wir die sinnvolle Aufstockung der ABM-Stellen um 100.000.

Perspektiven der Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften

Trotz aller Probleme und Konflikte führt an Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften kein Weg vorbei, will man nicht ganze Regionen in den neuen Bundesländern in eine Arbeitsmarktkatastrophe treiben lassen. Ob die hohen, wenn nicht gar überzogenen Erwartungen und Ansprüche an die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften von diesen erfüllt werden können, hängt von den weiteren politischen Rahmensetzungen ab.

Diese ABS-Gesellschaften sind zwar nicht als arbeitsmarktpolitisches Allheilmittel zu betrachten, es lohnt sich jedoch, die hoffnungsvollen Ansätze dieses Instruments aufzunehmen und weiterzuentwickeln. Die Zielrichtung sollte dabei in einer experimentellen Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung liegen. Dies gilt um so mehr in einer Zeit, in der die marktwirtschaftlichen Konzepte allein offensichtlich nicht greifen. Auf diese Weise könnten auch die Chancen von privatwirtschaftlichen Gründungspotentialen gestärkt, der Übergang aus einer weitgehend öffentlich finanzierten in eine marktmäßig organisierte Beschäftigung erleichtert und die strukturpolitische Einbindung der

BQG und ihrer Arbeiten in regionale/kommunale Entwicklungskonzeptionen gefördert werden.

Konkret sollten die BQG folgende Unterstützungen bekommen:

- Durch gezielte Beratung und die Veränderung förderrechtlicher Bestimmungen sind die BQG in die Lage zu versetzen, Mittel der Wirtschaftsförderung zu akquirieren.

- In Anlehnung an die Funktionen von Technologiezentren in Westdeutschland sollten zukunftssträchtige ABM-Projekte mit Ausgründungs- oder Existenzgründungschancen entsprechende finanzielle, logistische, personelle und betriebswirtschaftliche Dienstleistungen zu günstigen Konditionen zur Verfügung gestellt bekommen.

- Der Weg in die Selbständigkeit ist (auch förderrechtlich) schrittweise zu ermöglichen. Existenzgründung eines Management-Kopfes – Vergabe-ABM – Zugründung von gewerblich Beschäftigten an diesen Kopf könnten Schritte eines solchen Vorgehens sein.

- Die ansonsten fällige Arbeitslosenunterstützung könnte bei einem Übergang in die Selbständigkeit in Eigenkapitalzuschüsse umgewandelt werden.

- Sicherlich kann nur ein geringer Teil der bisher in den BQG betreuten Personen über diesen Weg den Schritt in den ersten Arbeitsmarkt finden. Arbeitsvermittlung über das Arbeitsamt, selbständige Beschäftigungssuche und verstärkte Wanderungsbewegungen dürften der bedeutendere Weg in eine neue Beschäftigung sein. Gleichwohl sollten die aufgezeigten struktur- und arbeitsmarktpolitischen Potentiale der BQG besser als bisher genutzt und für den Umbauprozess in den neuen Bundesländern aktiviert werden.

1.4 Realeinkommen in Deutschland: Stagnation im Westen, Nachholbedarf im Osten

Die durchschnittliche Erhöhung der westdeutschen *Tarifverdienste* betrug im vergangenen Jahr 6 vH (auf Monatsbasis) – das waren nicht nur gut zwei Prozentpunkte mehr als 1990, die Erhöhung lag auch erstmals wieder deutlich über dem Mittel der achtziger Jahre (3,8 vH), während derer die tariflichen Lohn- und Gehaltssteigerungen bekanntlich zu großen Teilen durch die Verkürzung der Arbeitszeit »gedrückt« wurden. Die gesamtwirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, die noch im Jahre 1990 auch die westdeutschen ArbeitnehmerInnen zu den vermeintlichen Gewinnern der deutschen Vereinigung werden ließen (mit 4,8 vH erreichten sie 1990 die höchste Reallohnsteigerung seit 1971), haben sich allerdings zwischenzeitlich deutlich verändert.

Zwar nahm die *Bruttolohn- und -gehaltssumme* je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer mit 6,2 vH (Vorjahr: 4,7 vH) noch einmal deutlich zu, die *Nettolohn- und Gehaltssumme* stieg allerdings nur noch um 3,2 vH (Vorjahr: 7,5 vH). Ursächlich hierfür waren vor allem folgende Faktoren:

- Die außerordentliche nominale Nettolohnsteigerung des Jahres 1990 war größtenteils Folge der dritten Stufe der Steuerreform; deren Effekte allerdings »verflachen« zunehmend.

- Zum anderen wurde der Nettolohnanstieg 1991 infolge der Beitrags- und Steuererhöhungen stark gebremst: Im April stiegen die Beiträge zur Sozialversicherung, und seit Juli mindert der 7,5prozentige »Solidaritätszuschlag« den Nettolohn- und -gehaltsanstieg.

Da gleichzeitig die Verbraucherpreise (Index der Lebenshaltungskosten von 4-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen) merklich um 3,6 vH anzogen, sank die *Kaufkraft* der Nettolöhne und -gehälter im vergangenen Jahr um 0,4 vH gegenüber dem Vor-

jahr. Die einigungsbedingten »Gewinne« der westdeutschen Arbeitnehmerschaft werden nunmehr wieder zurückgefordert. Die Nettolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer (1991 rund 2.500 DM monatlich) lag – gemessen an der Entwicklung der Lebenshaltungskosten – im vergangenen Jahr lediglich um 8,2 vH höher als 1981. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die *Arbeitsproduktivität* (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Preisen von 1985) um rund 17 vH.

Die *Bruttolohnquote* (definiert als Anteil der Einkommen aus abhängiger Beschäftigung am Volkseinkommen) ist im vergangenen Jahr wieder leicht auf 71,2 vH angestiegen. Sie lag damit allerdings immer noch deutlich unter ihrem Stand von 1981 (76,8 vH). Stellt man zudem in Rechnung, daß sich im gleichen Zeitraum die Erwerbstätigenstruktur weiter zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben hat (Anstieg der Arbeitnehmerquote), so wird der Umverteilungseffekt zu Lasten der abhängig Beschäftigten noch deutlicher: Die um die Veränderung der Beschäftigtenstruktur (Basis 1970) *bereinigte Bruttolohnquote* lag im vergangenen Jahr bei 66,2 vH. Zwar ist sie im Vorjahresvergleich wieder leicht angestiegen – lag damit aber immer noch gut 6 Prozentpunkte niedriger als zehn Jahre zuvor (1981: 72,4 vH).

Die Betrachtung allein dieser »funktionellen« Einkommensverteilung berücksichtigt allerdings weder die Tatsache, daß Einkommen meist von Haushalten, Familien oder allgemeiner: von »Verbrauchseinheiten« bezogen und bewirtschaftet werden, noch gehen in diese Betrachtung die zunehmenden Vermögenseinkommen der abhängig Beschäftigten ein. Mitunter versucht dieser berechtigte Hinweis zu suggerieren, daß sich die Einkommenslage der Arbeitnehmerhaushalte in Wirklichkeit günstiger darstellt, als die lediglich auf die Entwicklung der Arbeitseinkommen beschränkte Betrachtung nahelegt.

Doch auch die Betrachtung der *verfügbaren Einkommen nach Haushaltsgruppen* (»personelle« Einkommensvertei-

lung) bestätigt das Bild eines massiven Umverteilungsprozesses. Von 1980 bis 1990 nahmen die verfügbaren Einkommen der Selbständigen-Haushalte (außerhalb der Landwirtschaft) kräftig um rund 77 vH zu. Die Steigerungsraten der verfügbaren Einkommen aller übrigen Haushalte bewegten sich demgegenüber nur zwischen 23 vH und 33 vH. Da der Preisindex der Lebenshaltung im gleichen Zeitraum um knapp 28,9 vH angestiegen ist, lagen die realen Einkommen nur bei den Angestellten-Haushalten erwähnenswert (+3,2 vH) über dem Niveau von 1980, die der Arbeitslosen-Haushalte sind sogar um rund 4,4 vH gesunken. Allein die Selbständigen-Haushalte (außerhalb der Landwirtschaft) verzeichneten mit knapp 38 vH eine eindrucksvolle Verbesserung ihrer real verfügbaren Einkommen.

Dieses Bild rundet sich ab durch die Einbeziehung der *Geldvermögensentwicklung* in die Verteilungsbetrachtung. Im Jahre 1990 belief sich die Brutto-Geldvermögensbildung der privaten Haushalte auf knapp 203 Mrd. DM (netto: knapp 179 Mrd. DM); das waren rund 21 vH mehr als im Vorjahr. Der Geldvermögensbestand (einschließlich der Ansprüche an betriebliche Pensionsfonds) erhöhte sich damit auf fast 3 Billionen DM. Dem standen Verpflichtungen in Höhe von rund 275 Mrd. DM gegenüber, so daß sich ein Netto-Geldvermögensbestand von knapp 2,7 Billionen DM ergab – im Durchschnitt aller Haushalte entsprach dies fast 100.000 DM. Der Vermögensbestand ist aber bekanntlich sehr ungleich verteilt: So entfielen nach den Ergebnissen der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1988 auf rund die Hälfte der privaten Haushalte nur knapp 2 vH des erfaßten Gesamtvermögens, andererseits verfügten 1 vH der Haushalte über 14 vH des gesamten Netto-Geldvermögensbestandes. Ein Vergleich mit der vorletzten EVS aus dem Jahre 1983 weist eine zunehmende Verteilungsdisparität des Geldvermögens aus.

Was die *Vermögenseinkommen* der privaten Haushalte anbetrifft, so sind sie von 1980 bis 1990 deutlich stärker ange-

stiegen als die Arbeitseinkommen. Mit rund 147 Mrd. DM lagen die Bezüge aus Geldvermögen vor Abzug der Zinsen auf Konsumentenkredite (rund 122 Mrd. DM nach Abzug) 1990 doppelt so hoch wie 1980; allein 1990 stiegen sie um fast 17 vH.

Im Durchschnitt erzielten die Privathaushalte 1990 Vermögenseinkommen von rund 5.100 DM, allerdings waren die Vermögenseinkommen noch ungleicher verteilt als die Vermögensbestände. Das DIW stellt hierzu fest: »Die Arbeitnehmer- und die Nichterwerbstätigen-Haushalte bezogen im Berichtsjahr jeweils zwei Fünftel, die Selbständigen-Haushalte ein Fünftel der Zins- und Dividendensumme. Im Durchschnitt betrugen die Vermögenseinkommen der Arbeitnehmer-Haushalte 4.000 DM, die der Nichterwerbstätigen-Haushalte 4.800 DM und die der Selbständigen-Haushalte 15.200 DM« (DIW WB 31/91, S. 440). Werden diese Beträge bereinigt um die Zinsgutschriften auf Versicherungen – die ja kein aktuell verfügbares Einkommen darstellen – und saldiert mit den auf Konsumentenkredite geleisteten Zinsen, so belaufen sich die Zins- und Dividendeneinkünfte 1990 im Durchschnitt der Arbeitnehmerhaushalte auf 1.300 DM, der Nichterwerbstätigen-Haushalte auf 3.300 DM und der Selbständigen-Haushalte auf 6.500 DM. Die Geldvermögensinkommen sind also alles andere als ein verteilungspolitischer »Gleichmacher«.

Den alten Bundesländern vergleichbare Daten hinsichtlich der Einkommens- und Vermögensverteilung liegen bislang für die *neuen Bundesländer* nur zum Teil und/oder in Form hochgerechneter Stichprobenergebnisse vor. Anfang 1991 erreichte das durchschnittlich verfügbare Einkommen *aller Haushalte* in den neuen Bundesländern gut die Hälfte, das durchschnittlich verfügbare Einkommen *je Haushaltsmitglied* knapp die Hälfte des westdeutschen Niveaus. Bezogen auf Haushaltsgruppen war der interregionale Niveauunterschied am geringsten bei den Arbeitslosen-Haushalten – am stärksten ausgeprägt war er bei den Selbständigen-Haushal-

ten, obwohl diese auch in Ostdeutschland an vorderster Stelle auf der Einkommensskala stehen.

Bis zum Herbst vergangenen Jahres stiegen die durchschnittlich *verfügbaren Einkommen* aller ostdeutschen Haushalte um 10 vH – die der Arbeitslosen-Haushalte um mehr als ein Drittel, die der Rentner um gut 17 vH, die der Arbeitnehmer um rund 10 vH und die der Selbständigen um gut 15 vH. Im Jahresdurchschnitt 1991 schätzt das DIW die durchschnittlich verfügbaren Einkommen der ostdeutschen

- Arbeiter-Haushalte auf rund 2.700 DM,
- Angestellten-Haushalte auf rund 3.100 DM,
- Arbeitslosen-Haushalte auf rund 1.800 DM,
- Rentner-Haushalte auf rund 1.400 DM.

Die Disparität der Einkommensverteilung in Ostdeutschland ist also (noch) geringer als in den alten Bundesländern.

Dennoch vollziehen sich hinter diesen durchschnittlichen Entwicklungen der nominalen Einkommen soziale Differenzierungsprozesse von wachsender Dynamik:

– Die Steigerung der Realeinkommen verläuft wesentlich langsamer als die der Nominaleinkommen. Nach der Freigabe der meisten Preise und dem Abbau vieler Preissubventionen lag das Verbraucherpreisniveau bereits im dritten Quartal 1991 um etwa 15 vH über dem Stand von 1989. Für die ostdeutschen Haushalte besonders spürbar waren die im Verlauf des vergangenen Jahres wirksam gewordenen Erhöhungen der Energiepreise (+300 vH), der Eisenbahntarife (+80 vH), der Nahverkehrstarife (+250 vH), der Posttarife (+500 vH). Die in der Regel größte Zusatzbelastung verursachten die Mieterhöhungen vom vergangenen Oktober; die Lebenshaltungskosten lagen danach gegenüber dem Vorjahresmonat um gut 26 vH höher.

– Hauptsächlich infolge der Mieterhöhungen hat sich das Realeinkommen der privaten Haushalte Ostdeutschlands *im Verlauf* des Jahres 1991 verschlechtert – nach anfänglich schnellem Wachstum ist das Realeinkommen insbesondere seit Oktober letzten Jahres also wieder zurückgegangen. Die

speziell für Ostdeutschland inkraft gesetzten besonderen Wohngeldregelungen minderten zwar die Auswirkungen der Mieterhöhungen – sie konnten und sollten sie jedoch nicht voll kompensieren.

– Die Unterschiede im Realeinkommen der verschiedenen Haushaltsgruppen werden zusehends größer, eine wachsende Differenzierung von Einkommen und Lebenslagen ist die Folge.

1.5 Armut: Keine Besserung im Westen, vor der Katastrophe im Osten

Die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in *Westdeutschland* hat sich seit 1973, dem letzten Jahr mit Vollbeschäftigung, verdoppelt. Schätzungen taxieren die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen in Westdeutschland derzeit auf ca. 4 Mio. Dabei liegt der Hauptzuwachs nach wie vor bei den Hilfen zum Lebensunterhalt (HLU). Ihre Zahl hat sich von 1973–1989 mehr als verdreifacht, wobei nach wie vor nur jeder zweite Anspruchsberechtigte tatsächlich beim Sozialamt Hilfe einfordert.

Ein Strukturvergleich der HLU-EmpfängerInnen von 1973 und 1989 zeigt insbesondere bei der Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen einen rasanten Anstieg. Die Zahl der HilfeempfängerInnen ist hier insgesamt um das 13fache gestiegen, bei den jungen Frauen um das 10fache, bei den jungen Männern um das 20fache. Nach wie vor stellen Frauen das Gros der SozialhilfeempfängerInnen, aber Männer sind von Armut nicht mehr in dem Maße verschont wie früher. Insbesondere bei den jungen Erwachsenen liegt sozialer Konfliktstoff: Junge Menschen fallen, noch bevor sie eine Chance hatten, ins Erwerbsleben einzutreten, in das letzte Netz der sozialen Sicherung, das materiell unzureichend und mit zahl-

reichen Reglementierungen und demütigenden Kontrollen ausgestattet ist.

Daneben ist der Anstieg der ausländischen SozialhilfeempfängerInnen signifikant. Während die Zahl der deutschen HilfeempfängerInnen 1989 bei 2,1 Mio. liegt und damit gegenüber 1973 um das 2,4fache angestiegen ist, verzeichnet die Gruppe der ausländischen LeistungsempfängerInnen einen besonders hohen Zuwachs: 1989 bezogen 633.700 AusländerInnen HLU, seit 1985 hat sich diese Zahl mehr als verdoppelt. Auch unter den AusländerInnen verzeichnet die Gruppe der 18- bis 25jährigen mit 70 vH einen hohen Anstieg. War die Zahl der ausländischen HilfeempfängerInnen 1973 noch vernachlässigenswert niedrig, ist 1989 jede(r) 5. EmpfängerIn ein(e) AusländerIn. Mit der Zunahme der Zahl der Asylsuchenden gerade in den letzten Jahren dürfte die Zahl der ausländischen LeistungsbezieherInnen und deren Anteil an den gesamten SozialhilfeempfängerInnen weiter gestiegen sein.

Somit stehen auf der einen Seite vor allem Jugendliche und junge Erwachsene, die zu behördlich verwalteter Passivität und kontrollierter Alltagsgestaltung verurteilt sind, auf der anderen Seite nimmt die Zahl hilfebedürftiger AusländerInnen zu: bereits lange Zeit in Deutschland lebende und arbeitende ausländische ArbeitnehmerInnen, Ausländer der 2. und 3. Generation, Asylbewerber und anerkannte Asylberechtigte oder Menschen, die der wirtschaftlichen Not in ihrem Land entronnen sind und hier Hilfe suchen. Beide Gruppen – junge hilfebedürftige Deutsche und Ausländer – werden von der vorherrschenden Politik und großen Teilen nicht nur der Stammtisch-Öffentlichkeit stigmatisiert, als Belastung des sozialen Systems empfunden und an den Rand der Gesellschaft gedrängt. Gerade aber unter solchermaßen Marginalisierten steigt das Bedürfnis nach Abgrenzung, nach einer neuen »Ordnung«, in der man wieder einen geachteten Platz hat und die mit Aggression und Gewalt hergestellt werden soll.

Dieser soziale Sprengstoff ist zum großen Teil in der Bundesrepublik selbst geschaffen worden. In der Phase des Überangebots von Jugendlichen auf dem Ausbildungsmarkt wurden zahlreiche Jugendliche nicht so gefördert, wie es möglich und notwendig gewesen wäre. Von den Geburtsjahrgängen 1960–1969, die seit Mitte der siebziger Jahre auf den Ausbildungsmarkt gelangten, sind 1,5 Millionen unversorgt geblieben, das sind im Schnitt 15 vH dieser Jahrgänge; vor allem aber blieben 48,6 vH der ausländischen Jugendlichen auf dem Ausbildungsmarkt unversorgt. Die solchermaßen wenig, falsch oder gar nicht Qualifizierten stellen insgesamt einen großen Teil des derzeitigen und zukünftigen Armutspotentials in Deutschland.

Neben den EmpfängerInnen von HLU sind nach wie vor die Pflegebedürftigen und deren Familien in hohem Maße von Verarmung betroffen. Von den ca. zwei Millionen überwiegend älteren Pflegebedürftigen werden ca. 80 vH zu Hause von der Familie, Verwandten oder Nachbarn betreut, in den meisten Fällen von Frauen. Die vom Sozialamt und inzwischen von den Krankenkassen gewährten Leistungen liegen weit unter den tatsächlich entstehenden Kosten. Hier wie bei der Heimunterbringung verbleiben große Teile der Kosten bei den Betroffenen selbst und im Rahmen der Familiensubsidarität bei den Angehörigen. Den Rest müssen die Kommunen übernehmen, die sich gegen den damit verbundenen Kostenanstieg mit einer restriktiven Gewährungspraxis zur Wehr setzen. Die jahrelang unterbliebene Absicherung des Pflegerisikos im Rahmen der Sozialversicherung hat Hunderttausende Menschen in Armut gestürzt. Zugleich wurde das tradierte Rollenverständnis der Frauen als Pflegenden zementiert, dienen doch die Substandards in der stationären Pflege vor allem dazu, die Schuldgefühle bei den Angehörigen zu verstärken.

Von 1.000 Einwohnern in *Ostdeutschland* erhielten im zweiten Halbjahr 1990 insgesamt acht (alte Länder: 28) Sozialhilfeleistungen. Die Sozialhilfeträger der neuen Länder unterstützten 134.400 Personen – 65.600 Männer und 68.800 Frauen. Der Anteil der EmpfängerInnen laufender Hilfe zum Lebensunterhalt belief sich hierbei auf knapp 98 vH; Hilfe in besonderen Lebenslagen spielte also (noch) keine erwähnenswerte Rolle. Die erstaunlich niedrigen Zahlen von SozialhilfeempfängerInnen lassen sich zum Teil damit erklären, daß die entsprechend dem (Bundes)Sozialhilfegesetz zu gewährenden Leistungen nach wie vor unter dem Niveau in den westdeutschen Ländern liegen. Seit Mitte vergangenen Jahres gewähren Berlin (östliche Bezirke) 468 DM, Brandenburg 450 DM, Mecklenburg-Vorpommern 440 DM, Sachsen 435 DM, Sachsen-Anhalt 440 DM und Thüringen 440 DM als monatlichen Eckregelsatz. Im Westen übliche Mehrbedarfzuschläge in Höhe von 20 vH des Regelsatzes entfallen weiterhin für bestimmte Personengruppen – und über die materielle Sicherstellung hinausgehende gesetzliche Ansprüche werden nur soweit eingelöst, als die im Einzelfall dafür erforderlichen sozialen Dienste und Einrichtungen vorhanden sind.

Armut im Alter wird häufig noch dadurch abgefangen, daß Feierabend- und Pflegeheime mit knapp 140.000 Plätzen aus Mitteln des Staatshaushalts bei nur geringer Beteiligung der Bewohner (die meist aus der Rente bestritten werden kann) finanziert werden. Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die bislang vorliegenden Zahlen zum Sozialhilfebezug durch die verwaltungstechnische Umsetzung und Erhebung sowie durch Unkenntnis bei vielen potentiell Berechtigten »gedrückt« werden – und schließlich stammen die verfügbaren Zahlen insgesamt noch aus dem Beginn der Um- und Zusammenbruchperiode in den neuen Ländern. Inzwischen aber hat sich die soziale Lage erheblich verändert. DDR-typische Vor-

kehrungen für ein Leben auf niedrigem materiellen Niveau (Mindestrenten, Subventionierung von Waren und Diensten, äußerst niedrige Mieten) sind zwischenzeitlich zum Teil entfallen. Insbesondere die Vervielfachung der Mieten zum Oktober letzten Jahres – die Neubaumieten stiegen um fast das Dreifache und die Altbaumieten erhöhten sich um fast das Dreieinhalbfache – hat die Angleichung der Lebenshaltungskosten forciert.

Wichtiger Schutz vor Verarmung im Sinne des Erreichens oder Unterschreitens der Sozialhelfeschwelle ist neben einem ausreichenden Erwerbseinkommen die bisherige Gewährung von Sozialzuschlägen in der Arbeitslosen-, Unfall- und Rentenversicherung. Bereits zum Jahreswechsel sind diese aber bei Neuanträgen in der Arbeitslosenversicherung entfallen – und die laufenden Leistungen des AFG werden längstens bis Mitte 1995 auf den nicht dynamisierten Mindestbetrag von 495 DM aufgestockt. Die verglichen damit günstigere Sozialzuschlagsregelung in der Rentenversicherung (seit Beginn dieses Jahres werden die Renten auf einen Mindestbetrag von 600 DM aufgestockt, bei Ehepaaren auf 960 DM) entfällt bei Rentennewanträgen mit Ende des Jahres 1993 und bei den Bestandsrenten Ende 1996.

Von den knapp 2,9 Millionen RentnerInnen erhielten Anfang 1991 fast 663.000 (23 vH) den Sozialzuschlag. Unter den Zuschlagsberechtigten waren Frauen (rund 630.000) sehr viel stärker vertreten als Männer (rund 32.000). Unter den BezieherInnen von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Eingliederungsgeld, Unterhaltsgeld oder Altersübergangsgeld erhielten Mitte vergangenen Jahres rd. 142.000 Personen einen Sozialzuschlag, der den zu niedrigen Unterstützungssatz auf 495 DM monatlich aufstockte. Die Erfahrungen aus den alten Ländern legen nahe, daß die bekannten Aussteuerungsmechanismen den Anteil von Nicht- und Niedrig-SozialleistungsempfängerInnen deutlich erhöhen werden.

Damit ist eine Entwicklung skizziert, die schon mittelfristig dazu führen wird, daß die (noch) »verdeckte« und durch

Sozialzuschläge »abgefangene« Einkommensarmut in erheblichem Maße auf die überwiegend kommunal finanzierte Sozialhilfe zukommen wird. Vor allem vielen Westdeutschen scheint es immer noch nicht klar zu sein, daß es sich dabei um Menschen handelt, die ihre Lebenslage zunehmend weniger an den Zuständen in der alten DDR messen (die eine breite Schicht dürftiger Lebensverhältnisse beherbergt hat), sondern sich zu recht mit den »neuen Reichen« und hinreichend »Wohlhabenden« in den neuen und alten Bundesländern vergleichen.

Angesichts einer Entwicklung, die möglicherweise der Rede vom Weg in eine »halbierte Gesellschaft« Realität verschaffen könnte, wäre es verfehlt, die unumgänglich werdende materielle Absicherung erheblicher Bevölkerungsgruppen und -schichten über die Sozialhilfe abwickeln zu wollen. Dagegen spricht nicht nur die nun schon traditionell unzureichende Leistungshöhe der Sozialhilfe ganz allgemein und in den neuen Bundesländern im besonderen; die abschreckende, individualisierende, dem Fürsorgeprinzip folgende Ausgestaltung dieses Instruments der Armutspolitik – zu Beginn der sechziger Jahre geschaffen, um einzelne, individuelle Notstände in einer ansonsten »intakten« Gesellschaft zu beheben – verfehlt das Wesen und die Handlungserfordernisse angesichts des neuen, des modernen Pauperismus in Ost und West.

Die soziale Lage im Osten Deutschlands sollte Alternativüberlegungen zum Tragen bringen, die für die alten Bundesländer schon seit langem gefordert werden:

1. Für die gesamte Bundesrepublik müssen die Regelsätze der Sozialhilfe erhöht und bedarfsgerecht ausgestaltet werden – Regelsätze, die derzeit durch die Umstellung ihrer Berechnungsmethode auf das sog. Statistik-Modell das Ziel der Sicherung eines »menschenwürdigen Lebens« verfehlen. Unterschiede zwischen den Regelsätzen in Ost und West sowie die Nichtgewährung bestimmter Mehrbedarfszuschläge lassen sich nicht länger rechtfertigen. Besondere Anstrengungen

sind schließlich erforderlich, um die sozialen Dienste und Einrichtungen zu schaffen, die für die Durchführung der Sozialhilfe unentbehrlich sind. Bei den niedrigen Löhnen im Osten darf insbesondere das sogenannte »Abstandsgebot« der Sozialhilfe kein Argument sein, die Regelsätze auf ihrem unzulänglichen Niveau zu belassen.

2. Unsere Forderung nach Weiterentwicklung der Sozialhilfe zu einer bedarfsorientierten Mindestsicherung (vgl. MEMORANDUM '85 und MEMORANDUM '87) ist aktueller denn je. An unserer seinerzeitigen Begründung für diesen Weg hat sich nichts Grundsätzliches geändert. Auf der Grundlage verbesserter Sozialhilfesätze und der Begrenzung des gegenseitig unterhaltsverpflichteten Personenkreises auf Eltern und minderjährige sowie unverheiratete Kinder bzw. auf nicht dauernd getrennt lebende Ehegatten untereinander wäre es Ziel der Mindestsicherung, in Fällen von Erwerbsunfähigkeit, Alter sowie Arbeitslosigkeit den gleichzeitigen Bezug laufender Hilfe zum Lebensunterhalt zu verhindern.

Insbesondere mit Blick auf die Verarmungs- und Ausgliederungsprozesse in den neuen Bundesländern darf allerdings nicht übersehen werden, daß die psychischen, sozialen und möglicherweise auch bedrohlichen politischen Auswirkungen sozialen Abstiegs und sozialer Ausgliederung durch eine verbesserte finanzielle Unterstützung allein nicht behoben werden. Wenn es auch mittel- und langfristig nicht gelingen sollte, im Wege einer Politik der Arbeitszeitverkürzung, der Arbeitsverteilung und durch eine sozial und ökologisch orientierte Beschäftigungspolitik den Weg in eine »halbierte Gesellschaft« zu blockieren – und die Erfahrungen im Westen über die letzten gut 15 Jahre geben wenig Anlaß zu solchen Hoffnungen –, dann ist auch der subjektiven, sozialen und politischen Seite dieser Auflösungsvorgänge der Arbeitsgesellschaft und Normalbiographien sozialpolitisch erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen; eine Aufmerksamkeit, die sich deutlich abheben muß von herkömmlichen Konzepten sozialpolitischer, sozialarbeiterischer oder auch polizeilicher Inter-

vention. Gegenüber einer dann dauerhaft von Lohnarbeit ausgegrenzten Bevölkerung käme es auf Hilfestellungen an, die es ihr ermöglichen, auch ohne traditionelle Berufsarbeit nicht nur ihre materielle Existenz zu sichern. Wahrhaft massenhafte Hilfe wäre auch anzubieten zur (Wieder-)Erlangung von Identität und Lebenssinn ohne Lohnarbeit, zur Entwicklung einer Orientierung weg von traditionellen Arbeitsformen, hin zu neuen Formen des Lebens und Arbeitens – also Hilfen zur Neubewertung von Nichtarbeit oder zur Hinwendung zu Arbeiten, die der unmittelbaren persönlichen Bedarfsdeckung und der Verbesserung der eigenen Lebensqualität dienen. In der Tat ein breites Betätigungsfeld für eine neu zu konzipierende kommunale Sozialpolitik.

2. Risiken der Weltwirtschaft – wirtschaftliche Spaltung in Deutschland

2.1 Zur Lage der Weltwirtschaft

Im Frühjahr 1992 befindet sich die Weltwirtschaft noch in der konjunkturellen Schwächephase, die im zweiten Halbjahr 1990 eingesetzt hatte. Hinzu kommt die tiefe Strukturkrise des ehemaligen RGW, die mit einer massiven Verschlechterung des Lebensstandards der Bevölkerung verbunden ist. In der Dritten Welt droht vielen Ländern Lateinamerikas und Afrikas die weltwirtschaftliche Marginalisierung, während

Tabelle 3: Veränderung des Sozialprodukts in der Welt (in vH)

	Jährliche Zunahme				
	1980–1985	1985–1990	1989	1990	1991 ¹
Welt insgesamt	2,6	3,2	3,3	2,2	0,9
Industrieländer	2,4	3,2	3,3	2,6	1,3 (1,1) ³
Osteuropa/SU	2,9	1,1	1,9	–4,6	–10,6
Entwicklungsländer ² , darunter	2,0	3,1	3,7	2,5	2,4
Afrika	1,8	2,3	3,5	2,1	3,2
Mittlerer Osten	–	–	4,6	0,7	–4,0
Lateinamerika	1,1	1,6	1,4	–0,9	1,2
Asien	2,7	4,4	5,4	5,5	5,0

¹ Vorhersage des IMF.

² Ohne Osteuropa/Sowjetunion.

³ In Klammern: Schätzung der OECD vom Dezember 1991.

Quelle: UNCTAD, Trade and Development Report 1991, S. 5; Internationaler Währungsfonds (IWF), World Economic Outlook, Oktober 1991, S. 2; OECD, Economic Outlook Nr. 50.

andere Länder, vor allem Asiens, bemerkenswerte Wachstumserfolge aufweisen.

Konjunkturabschwächung in den entwickelten Industrieländern

Mit der Wachstumsabschwächung 1990/91 ist die lange konjunkturelle Erholungsphase ausgelaufen, die nach der Weltwirtschaftskrise 1980–82 eingesetzt hatte. Bei Schwankungen im Entwicklungstrend und Unterschieden zwischen den Ländern war das Hauptmerkmal dieser Periode ein kräftiger Investitionsschub, der zu einer Erneuerung und Erweiterung des Kapitalstocks geführt hat.

Dieser Investitionsboom ist 1990/91 ausgelaufen. Die Investitionen sind in Großbritannien, Nordamerika und Skandinavien deutlich, in Westeuropa leicht zurückgegangen, während es in Japan und Westdeutschland 1990 zunächst nochmals zu einer Investitionsverstärkung gekommen ist.

Der Zeitraum 1983 bis 1991 unterscheidet sich in mancher Hinsicht von der Vorperiode:

– Während das Tempo des Wirtschaftswachstums sich gegenüber dem Zeitraum 1973 bis 1982 mehr als verdoppelt hat (3,4 vH jährlich gegenüber 1,6), ist die Arbeitslosenquote hoch geblieben: 1983 bis 1991 lag sie mit durchschnittlich

Tabelle 4: Nachfragekomponenten in den Industrieländern (in vH)¹

	1982–1991	1989	1990	1991
Sozialprodukt	3,4	3,3	2,6	1,3
Privater Verbrauch	3,2	2,8	2,4	1,3
öffentl. Verbrauch	2,5	1,6	2,3	1,4
Anlageinvestitionen	5,1	5,4	3,3	–1,2

¹ Preisbereinigt, jahresdurchschnittliche Veränderung in vH, 23 Industrieländer. Quelle: IWF, World Economic Outlook, Oktober 1991, ber. nach Tab. A3.

7,4 vH mehr als doppelt so hoch wie 1973 bis 1982. Seit 1990 ist wieder ein Anstieg zu verzeichnen.

– Das Tempo der Lohnerhöhungen hat sich mehr als halbiert, während die Arbeitsproduktivität doppelt so rasch zunahm. In der Folge gingen die Lohnkosten zurück.

– Der Anstieg der Konsumentenpreise verlangsamte sich beträchtlich; da die Arbeitseinkommen aber nur wenig später anstiegen als die Preise, kam es nur noch zu geringen Verbesserungen ihrer Kaufkraft.

Die Kapitalrentabilität stieg infolgedessen allgemein deutlich an. Sie blieb auch 1989/90 hoch, ein zyklischer Gewinneinbruch wie 1979/80 blieb (mit Ausnahme der USA und Großbritanniens) bislang weitgehend aus. Trotzdem wurde der konjunkturelle Abschwung von 1990/91 ausgelöst von der erlahmenden Investitionstätigkeit. Zu einer tiefen Rezession wie 1980–82 ist es aber bis jetzt nur in Großbritannien gekommen. In Nordamerika und in einigen skandinavischen Ländern gab es ebenfalls eine Rezession, die Produktion ging dort aber nur leicht zurück. In den übrigen Ländern verlangsamte sich lediglich das Wachstum.

Tabelle 5: Sozialprodukt in den G7 (in vH)

	1989	1990	1991
USA	2,5	1,0	–0,5
Japan	4,7	5,6	4,5
Westdeutschland	3,8	4,5	3,2
Frankreich	3,9	2,8	1,4
Italien	3,0	2,0	1,0
Großbritannien	2,3	0,8	–1,9
Kanada	2,5	0,5	–1,1
OECD-Europa	3,4	2,9	1,2
OECD insgesamt	3,3	2,6	1,1

Quelle: OECD Economic Outlook Nr. 50, Dezember 1991.

In Japan und Westdeutschland dagegen kam es 1989/90 nochmals zu einer konjunkturellen Kräftigung. In Japan wurde dies durch einen Investitionsschub ausgelöst, der mit der verstärkten Binnenmarktorientierung zusammenhing; in Westdeutschland war der Effekt der Vereinigung ausschlaggebend.

Folgende Faktoren haben bisher eine ungünstigere Entwicklung verhindert:

- Die Rohstoffpreise, insbesondere die Preise für Rohöl, sind in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zurückgegangen. Der Golfkrieg hatte nur vorübergehende Auswirkungen. Die Inflationsraten waren auch in der Spätphase des Aufschwungs niedrig, eine scharfe Stabilitätspolitik blieb (mit Ausnahme Deutschlands) aus.

- Der zyklische Anstieg der Zinsen blieb begrenzt; allerdings waren die Realzinsen in der gesamten Periode relativ hoch.

- Die deutsche Vereinigung fiel in eine Periode beginnender Konjunkturabschwächung und wirkte in ganz Westeuropa wie ein antizyklisches Konjunkturprogramm.

- Den Schwellenländern Südasiens gelang es, den bislang exportgetriebenen Wachstumstyp auf einen stärker binnenmarktorientierten Entwicklungspfad zu orientieren, verbunden mit einem größeren Importsog.

- Im Gefolge japanischer Direktinvestitionen im asiatischen Pazifik-Raum dehnte Japan seine Industriewarenimporte ebenfalls rasch aus.

- Der Golfkrieg und der Nachfragesog der deutschen Vereinigung führten zu einer Entlastung der defizitären Zahlungsbilanzen der USA, Großbritanniens und Frankreichs.

Risikofaktoren zeigen sich vor allem auf den internationalen Geld- und Kapitalmärkten: Die Banken schränken ihre Kreditvergabe ein, während der Kapitalbedarf international ansteigt. Deutschland ist zum Kapitalimportland geworden, ohne daß der Finanzbedarf in den USA gesunken ist. Nur noch Japan erwirtschaftet Leistungsbilanzüberschüsse. Die

Verschuldung der osteuropäischen Reformländer steigt rasch an, ohne daß die Schuldenproblematik in der Dritten Welt gelöst ist.

Bislang hat die Spaltung der Weltkonjunktur – Abschwung in den angelsächsischen und skandinavischen Ländern, Stabilität oder Aufschwung in Japan und Westdeutschland – das Abgleiten in eine weltweite Rezession verhindert. Für 1992 erwarteten die Prognosen vom Herbst 1991 eine allgemeine Wiederbelebung, getragen durch den privaten Verbrauch und den Wohnungsbau, angeregt durch niedrigere Zinsen. Ein Aufschwung in Nordamerika würde verhindern, daß die konjunkturellen Ermüdungserscheinungen in Japan und Westdeutschland in eine Rezession münden.

Die bis März vorliegenden Konjunkturdaten zeigen aber, daß die Wiederbelebung der Konjunktur in den angelsächsischen Ländern ausbleibt, während sich das Wachstum in Deutschland und Japan weiter abschwächt. Es erscheint daher nicht ausgeschlossen, daß sich die gegenwärtige konjunkturelle Schwächephase bis weit in das Jahr 1992 hinein erstrecken wird.

Die Finanzkrise in den USA – ein Szenario

Die mit ihrem wirtschaftlichen Gewicht (36 vH des OECD-Sozialprodukts) die Konjunktur der entwickelten Industrieländer nach wie vor prägenden USA befinden sich in einer Situation innerer und äußerer Ungleichgewichte. Die seit Jahren außerordentlich hohen Leistungsbilanzdefizite, die zu einer Netto-Auslandsverschuldung von über 400 Mrd. Dollar geführt haben, sind wichtigste Ursache und Ausdruck der weltwirtschaftlichen Disproportionen. Als eine Hauptursache der schwachen Konjunktur gilt die Überschuldung von Staat, Unternehmen und Konsumenten, bei Krisenerscheinungen im amerikanischen Bankensystem.

Die außenwirtschaftlichen Defizite haben binnenwirt-

schaftliche Ursachen. Der Konjunkturaufschwung der achtziger Jahre war durch in- und ausländische Kreditaufnahme angetrieben. Die Krise 1981–82 wurde u. a. mittels eines Rüstungsprogramms überwunden, welches zu dem gewaltigen Doppeldefizit geführt hat. Die Verschuldung der Wirtschaft (ohne Finanzinstitutionen), der Verbraucher und des Staates beläuft sich inzwischen auf über 11 Billionen Dollar (Wallstreet Journal). In letzter Zeit, vor allem im Zuge der Sanierung der Spar- und Kreditbanken, nimmt die staatliche Verschuldung rascher zu als die private. Für das laufende Fiskaljahr wird mit einem Haushaltsdefizit von 400 Mrd. Dollar gerechnet, was zu den Staatsschulden von 3.600 Mrd. Dollar hinzukommt (davon 75 vH in handelbaren und zu verzinsenden Wertpapieren). Diese Summe umfaßt noch nicht weitere 2.200 Milliarden Dollar öffentlicher Schulden, die außerhalb des Staatshaushalts laufen (Economic Indicators 1991).

Die Zinsverpflichtungen der Konzerne beanspruchen derzeit fast 30 vH der Reingewinne und beeinträchtigen die Investitionen. Eine ähnlich marktverengende Rolle spielt die Überschuldung der Konsumenten, die derzeit trotz wiederholter Senkung der Notenbankzinsen und FED-Raten durchschnittlich 19 vH Zinsen auf Kreditkartenkäufe zahlen. Das labile amerikanische Bankensystem versucht, seine Bilanzen in Ordnung zu bringen, und schränkt die Kreditvergabe ein, so daß die staatlich betriebene Zinssenkungspolitik nicht bei den Kreditnehmern ankommt.

Die Staatsschuld gibt wenig Raum für eine aktive Fiskalpolitik. Die hohen öffentlichen Defizite liegen aber den jährlichen Leistungsbilanzdefiziten zugrunde. Die Finanzierung der Staatsverschuldung über den Zufluß von Auslandskapital kann nur funktionieren, wenn die potentiellen ausländischen Anleger über einen Nettoüberschuß an Dollars verfügen können. (Ob die Anlagen in den USA getätigt werden, hängt allerdings von weiteren Umständen, so den Renditen und den ökonomischen Perspektiven der USA, ab.)

Als Folge der Überschuldung wurde vielfach eine tiefe

Wirtschaftskrise erwartet, die von der Kreditkrise ausgelöst oder verstärkt werden würde. Um die Jahreswende 1991/92 zeigte sich, daß der Schuldenberg eher dazu führt, eine relativ milde Rezession zu verlängern: Um die Schuldenlast zu verringern, reduzieren Investoren und Verbraucher ihre Nachfrage. Daher kommt die US-Wirtschaft nicht aus der im Sommer 1990 begonnenen Konjunkturkrise heraus, welche wiederum negative Rückwirkungen auf die Weltwirtschaft hat.

Unter diesen Umständen ergibt sich eine paradoxe Situation für die USA. Im Zuge eines (am Jahresanfang) schwachen Dollars, fallender Preise für Rohöl und schwacher Inlandsnachfrage geht das Handelsbilanzdefizit (im Kern Folge struktureller Probleme der Wettbewerbsfähigkeit) zurück. Um die hohe innere Verschuldung bei niedriger Sparquote durch Auslandskapital zu finanzieren, müßte es aber eigentlich steigen (um die ausländischen Anleger mit Dollars auszustatten). Gleichzeitig werden die kurzfristigen Realzinsen durch Inflation und vor allem durch die Zinspolitik des FED gedrückt, was zur Abwertung des Dollar führt.

Zinsen und Dollar müßten aber steigen, um dem hohen US-Kreditbedarf zu entsprechen. Die vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus ungünstige relative Zinsposition der USA wird nicht zuletzt durch hohe Zinsen in Deutschland verstärkt, die zur Schwächung des Dollar beitragen. Es erfolgte demgemäß, angeführt von japanischen Anlegern, schon im ersten Halbjahr 1990 ein Nettoabfluß von Kapital aus den USA, statt des erforderlichen Zuflusses. Diese Tendenz hätte sich noch stärker durchgesetzt, wenn nicht die langfristigen Zinsen zum Nachteil der US-Konjunktur vergleichsweise hoch geblieben wären (inverse Zinsstruktur). Nachdem japanische Anleger 1989 noch für netto 26 Mrd. Dollar amerikanische Wertpapiere gekauft hatten, wurden 1990 solche Papiere für netto 16 Mrd. abgestoßen. Auch private Anleger aus Westeuropa reduzierten ihre US-Anlagen. Lag der Nettokapitalzufluß der USA 1987 noch bei 167 Mrd. Dollar, so sank er bis 1991 auf 52 Mrd. (Angabe fürs erste

Halbjahr, umgerechnet auf Jahresbasis). Direktinvestitionen in den USA schrumpften 1990 auf 37 Mrd. (1989: 70,5 Mrd.). Im ersten Halbjahr 1991 fielen sie weiter um 70 vH auf 7,6 Mrd. Dollar. Vom Standpunkt der japanischen und westeuropäischen Wirtschaft beeinträchtigt die Lage des US-Kapitalmarkts erheblich die Fähigkeit ausländischer Finanziers, ihr relativ überschüssiges Kapital anzulegen. Dies verstärkt die Labilität in Westeuropa und Japan. Nur die Zentralbanken dort erwarben noch in größerem Umfang US-Schatzpapiere, und zwar mit den Dollars, die sie im Rahmen von Stützungskäufen erworben hatten. Bei sinkenden Dollarkursen sind solche Käufe zwar verlustbringend, tragen aber zur Finanzierung der amerikanischen Defizite bei.

Solange die USA nicht ihr Haushaltsdefizit abbauen (was eine drastische Senkung der Rüstungsausgaben voraussetzt), ist die Situation auf Dauer unhaltbar und muß zu steigenden US-Zinsen sowie zu einer erneuten Zunahme der US-Leistungsbilanzdefizite führen. Zu befürchten ist, daß das US-Haushaltsdefizit, nicht zuletzt im Zuge sinkender Sozialausgaben und steigender Steuern, nur geringfügig sinken wird. Eine rasche Einschränkung von Rüstungskäufen, so wird befürchtet, könnte einen wirtschaftlichen Einbruch hervorrufen.

Der politisch-ökonomische Zerfall im RGW-Raum

In den Ländern des ehemaligen RGW-Raums zerfallen wirtschaftliche und teilweise auch staatliche Strukturen. Dem Zusammenbruch der bisherigen wirtschaftlichen und politischen Ordnungen entsprechen Produktionsrückgänge in einer seit der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 unbekannten Größenordnung.

Merkmale der Strukturkrise sind massive Produktionsrückgänge, der Zusammenbruch der bisherigen Außenwirtschaftsbeziehungen, hohe und steigende Leistungsbilanzdefi-

Tabelle 6: Bruttoinlandsprodukt Osteuropas (Veränderungen in vH)

	1986–88	1989	1990	1. Hj. 1991	1992 ²
chem. UdSSR	3,9	–3	– 2	–13,5 ¹	
Polen	3,9	0,2	–13	– 5	–3/–4
ČSFR	2,4	1,6	– 3,1	– 9,2	
Ungarn	1,7	–0,3	– 4,3	–10	+1/+2
Bulgarien	5,6	–0,4	–12	–26	
Rumänien	5,1	–9,9	–11	–18	

¹ Januar bis November, Schätzungen.

² Prognosen.

Quelle: Institut für Weltwirtschaft und internationale Beziehungen, Moskau 1991; Pressemeldungen.

zite, eine galoppierende Inflation, verbunden mit Abwertung der nationalen Währungen, steigende Massenarbeitslosigkeit und ein sich rapide verschlechternder materieller Lebensstandard.

Zu unterscheiden sind drei Ländergruppen:

– Die CSFR, Polen und Ungarn profitieren bei anhaltenden inneren Krisenerscheinungen – hier wirkt vor allem die Schocktherapie in Polen verhängnisvoll – von einigen Konzessionen im Außenwirtschaftsbereich seitens der EG, die Assoziierungsabkommen abgeschlossen hat. Außerdem ist ein gewisses Interesse privaten Auslandskapitals in Ungarn und der CSFR zu registrieren, wo wichtige Großbetriebe vor allem von deutschen Firmen übernommen wurden. Trotzdem konnte der Zusammenbruch der Industrieproduktion nicht vermieden werden.

– Bulgarien und Rumänien werden voll vom Kollaps des RGW-Handels getroffen, ohne daß es ihnen gelingt, im OECD-Raum neue Absatzmärkte zu erschließen. Vor allem die Aussichten für die Industrie sind katastrophal. Privates Auslandskapital ist nicht in Sicht, die Auslandsverschuldung steigt stark an.

– Die Situation in den Ländern der GUS ist vollkommen

unübersichtlich. Die immer noch vergleichsweise günstigen Statistiken drücken die Wirklichkeit nur unvollkommen aus. Die Industrieproduktion ist um 30 vH geschrumpft, die Investitionen sind zum Erliegen gekommen. Die Auflösung der bisherigen Strukturen ist in vollem Gang, ohne daß wirksame Reformansätze sichtbar wären. Die Auslandsverschuldung hat sprunghaft auf 70 Mrd. Dollar zugenommen. Der vorhandene Rohstoffreichtum (Rohöl, NE-Metalle) kann nicht genutzt werden, weil die Förderung stockt.

Gemeinsames Merkmal der Reformländer ist ein hoher Kapital- und Devisenbedarf zur Deckung laufender Ausgaben, der auf lange Sicht ein Krisenfaktor der internationalen Finanzmärkte bleiben wird. Befürchtet wird eine Verstärkung der Ost-West-Wandern: Während Arbeitskräfte aus Rußland nach Polen drängen, suchen polnische Arbeiter in Deutschland Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten.

Entwicklung in Asien, Afrika, Lateinamerika

Die wirtschaftliche Lage in den Ländern der Dritten Welt hat sich weiter differenziert. Klammert man die osteuropäischen Länder aus, so hat sich das globale Wachstum hier 1990/91 nur wenig abgeschwächt. Dies ist aber das Resultat sehr unterschiedlicher Tendenzen. Auch ist Wachstum weder mit einer allgemeinen Verbesserung des materiellen Lebensstandards noch mit größerem gesellschaftlichem Reichtum gleichzusetzen. So gelten nach Weltbank-Definition 40 vH der Bevölkerung im rasch expandierenden Ost-Asien als arm, während dies im subsaharischen Afrika »nur« für 11 vH der Einwohner zutrifft, obwohl die Pro-Kopf-Durchschnittseinkommen dort meist niedriger sind.

Während generell gilt, daß die Dritte Welt im Gefolge der Konjunkturabschwächung der Industrieländer ebenfalls eine erneute Wachstumsverlangsamung registriert, muß nach Ländergruppen und Regionen differenziert werden.

Tabelle 7: Wirtschaftswachstum in der Dritten Welt (in vH)

	Jahresdurchschnittliches Wachstum				
	1973–1992	1988	1989	1990	1991
Insgesamt, darunter:	4,5	3,7	3,7	2,5	2,4
LLDC ¹	4,0	3,3	2,0	2,1	2,9
Afrika, darunter:	2,9	4,1	3,5	2,1	3,2
Sub-Sahara	2,5	2,6	2,8	2,0	2,3
Asien, darunter:	5,7	9,0	5,4	5,5	5,0
vier Schwellenländer	8,1	9,6	6,3	6,7	6,2
China	7,5	11,0	3,4	4,7	7,0 ²
Indien	4,7	10,4	5,0	4,1	4,5 ²
Mittlerer Osten	4,9	–1,1	4,6	0,7	–4,0
Lateinamerika	4,3	0,2	1,4	–0,9	1,2

¹ 41 Länder mit dem niedrigsten Pro-Kopf-Einkommen.

² Nationale Schätzungen.

Quelle: IWF, World Economic Outlook, Oktober 1991, Tabelle A5; Weltbank, Trends in Developing Economies 1991, S. 115 und 275.

Zunächst bleibt hervorzuheben, daß das Wachstum in Afrika und in Lateinamerika in den achtziger Jahren nicht ausgereicht hat, um bei rasch steigenden Bevölkerungszahlen die Pro-Kopf-Produktion stabil zu halten. Während diese im Durchschnitt der Entwicklungsländer zwischen 1980 und 1991 um etwa 1,5 vH jährlich angestiegen ist (Industrieländer: 2,3 vH), ist sie in Afrika um 1,2 vH, in Lateinamerika um 0,5 vH gesunken. Für den ganzen Zeitraum 1950 bis 1985 zählt die Weltbank 18 Länder mit »negativem Wachstum« der Pro-Kopf-Einkommen, 28 mit unwesentlicher Zunahme und 41 mit bedeutendem Wachstum.

In Lateinamerika hat sich die Lage 1990/91 am ungünstigsten gestaltet. Hier ist die Produktion absolut zurückgegangen. Dabei konnten die ölexportierenden Länder (Venezuela, Mexiko, Kolumbien, Bolivien) sowohl von den zeitweilig höheren Ölpreisen als auch von größeren Verkäufen im Zusammenhang mit dem Golfkrieg profitieren. Dagegen verzeichneten andere Länder einen schweren Einbruch. Vor allem

Brasilien muß einen hohen Preis für ein rigides Stabilitätsprogramm zahlen. Mexiko wird neuerdings als Beispiel einer erfolgreichen Restrukturierung vorgeführt: Höheres Wachstum, wiedergewonnene internationale Kreditwürdigkeit und einströmendes Auslandskapital signalisieren aber wohl mehr die besondere Stellung des Landes den USA gegenüber als ein übertragungsfähiges Erfolgsrezept für Entwicklung.

Afrika erreichte 1991 – scheinbar gegen den Trend der Weltwirtschaft – mit einem Wachstum von (geschätzten) über drei Prozent eines der besten Ergebnisse der abgelaufenen Dekade. Aber auch hier schnitten nur die Ölexporteurs gut ab. Außerdem waren die Wetterbedingungen 1990/91 relativ günstig – was in den meisten Ländern der Region immer noch der wichtigste Wirtschaftsfaktor ist. Da die Bevölkerung aber mit einer Rate von rund drei Prozent jährlich wächst, bleibt der Kontinent offensichtlich vom weltweiten Wachstumsprozeß abgekoppelt. Entscheidend für die Lage großer Teile der afrikanischen Bevölkerung sind die Folgen der Kriege und die damit zusammenhängenden Flüchtlingsbewegungen, deren Last ganz überwiegend von den afrikanischen Ländern getragen wird. Trotz regionaler Hungerkatastrophen produziert der Kontinent aber Nahrungsmittelüberschüsse.

Der Mittlere Osten leidet schwer unter den Folgen des Golfkriegs. Während einige Ölexportländer profitieren (Saudi-Arabien/Iran), überwiegen in den meisten Nachbarländern Iraks die negativen Einflüsse. Hier werden allerdings einige Hoffnungen auf positive Effekte des Wiederaufbaus der zerstörten Länder gesetzt.

In Asien gibt es eine Gruppe von sieben Ländern, die u. a. im Gefolge der japanischen Entwicklung außerordentlich rasch expandieren. Neben den vier »Tigern« (Südkorea, Taiwan, Singapur, Hongkong), denen nun eine stärkere Binnenorientierung zu gelingen scheint, gehören dazu Indonesien, Malaysia und Thailand.

China und Indien verfolgten in der Vergangenheit etatistische und binnenorientierte Entwicklungskonzepte. Mit Pro-

Kopf-Zuwachsraten von fünfeinhalb bzw. knapp zwei Prozent jährlich im Zeitraum 1965 bis 1990 (1980 bis 1990: 7,6 bzw. 3,2 vH) konnten die beiden bevölkerungsreichsten Länder der Erde wichtige Entwicklungserfolge aufweisen. Am Ende der achtziger Jahre zeigten sich aber in beiden Staaten aus unterschiedlichen Gründen wachsende Schwierigkeiten: In China hatten die marktorientierten Reformen der achtziger Jahre eine rasche, aber sehr ungleichmäßige Entwicklung ausgelöst. Dies führte zu steigenden Preisen und Staatsausgaben. 1988/89 wurde daher ein Stabilitätsprogramm aufgelegt, welches Inflation, Staatsverschuldung und Wirtschaftswachstum bremste. Diese Politik wurde 1990 wieder gelockert, ohne daß die zugrundeliegenden Disproportionen (fehlende Infrastrukturen, Einkommensunterschiede Stadt/Land, regionale Differenzen) beseitigt waren. Derzeit beleben sich Wachstum und Inflation wieder. In Indien geriet die binnenorientierte Entwicklungsstrategie ebenfalls Ende der achtziger Jahre in eine Krise, deren Hauptmerkmal die rapide ansteigende Außenverschuldung und die interne und externe Zahlungsunfähigkeit des Staates sind. Unter Weltbankregie werden derzeit Reformen realisiert, durch die sich das Land stärker den internationalen Märkten öffnen und Auslandskapital anziehen will.

Insgesamt scheint es einigen Ländern der Dritten Welt (hierzu zählen u. a. die erwähnten sieben asiatischen Länder, aber auch z. B. Mexiko) zu gelingen, im Zuge von Exportorientierung und Anbindung an entwickelte Länder (Japan/USA) bemerkenswerte Wachstumserfolge (verbunden mit sozialen und ökologischen Problemen) zu realisieren. Dies ist aber ein Modell, welches nur für eine begrenzte Zahl von Staaten praktikabel erscheint, da es auf der Ausschließung anderer Nationen basiert. Trotz der Erfolge einiger Länder erscheinen die Entwicklungsperspektiven in den meisten Weltregionen daher weiterhin gedämpft. Vor allem bleiben die weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen entwicklungshemmend:

– Die internationalen Geber signalisieren, daß die Entwicklungshilfeleistungen angesichts der Aufgaben im Osten real zurückgehen werden. Die deutsche Vereinigung, der Wiederaufbau im Mittleren Osten und die Probleme Osteuropas werden – so schätzt der IWF – im Zeitraum 1992 bis 1996 zusätzliche Aufwendungen in Höhe von jährlich 100 Milliarden Dollar erfordern: keine Chance für eine Umkehr des seit 1985 negativen Kapitaltransfers der Dritten Welt.

– Ein anderer Problemkomplex sind die internationalen Austauschverhältnisse und die Rohstoffpreise. Der reale (gemessen an den Exportpreisen der Industrieländer für Industriegüter) Preisindex für Rohstoffexporte (ohne Erdöl) der Entwicklungsländer erreichte 1991 den Stand von 69 (1980 = 100). Der Zusammenbruch der letzten Marktregulierungsabkommen bei Kaffee und Kakao, der im Verhältnis zur Produktionsentwicklung rückläufige Rohstoffeinsatz und die Substitutionsmöglichkeiten in den Industrieländern lassen wenig Hoffnung auf eine grundlegende Wende bei den Rohstoffpreisen. Zwar hat der Wert der Exporte von Industriegütern aus Entwicklungsländern beträchtlich zugenommen, nach wie vor aber handelt es sich dabei um wenige Produktgruppen und wenige Länder.

Tabelle 8: Auslandsverschuldung der Entwicklungsländer (Mrd. \$ bzw. vH)

	Schulden in Mrd. \$		Schuldendienstquote ¹	
	1983	1991	1983	1991
Insgesamt	926	1494	17,0	16,1
Afrika	169	234	22,7	28,7
Asien	96	66	12,3	8,2
Europa	65	134	12,6	19,2
Mittlerer Osten	68	132	7,8	10,1
Lateinamerika	291	258	43,2	38,4

¹ Geleisteter bzw. fälliger (1991) Schuldendienst in vH der Exporteinnahmen.
Quelle: IWF, World Economic Outlook, Oktober 1991, Tabelle A45 ff.

– Die Schuldenkrise kann 1992 ihr zehnjähriges Jubiläum feiern, ohne daß eine Überwindung der entwicklungshemmenden Wirkungen absehbar wäre.

Im subsaharischen Afrika hat sich die Schuldenlast seit 1983 mehr als verdoppelt. Indien ist als neuer Problemfall hinzugekommen. Generell haben sich die Schuldendienstrelationen (Schuldendienst bzw. Zinsen zu Exporten bzw. Sozialprodukt) in den armen Ländern verschlechtert, während die Länder mittleren Einkommens Verbesserungen verzeichnen konnten.

– Die Zugangschancen der armen Staaten zu den Märkten der OECD-Länder haben sich mit dem Ausbau nicht tarifärer Handelshemmnisse trotz Zollabbaus nicht verbessert, während viele »Entwicklungsländer« ihrerseits Maßnahmen zur Handelsliberalisierung ergriffen haben. In den OECD-Ländern waren 1966 rund 26, zwanzig Jahre später schon 48 vH der Einfuhren mit Handelsschranken belegt. Eine wirksame Markttöffnung für Agrar- und Industrieprodukte der Dritten Welt ist beim gegenwärtigen Stand der GATT-Verhandlungen nicht in Sicht.

Handelsblöcke: Behinderungen der Weltwirtschaft

Der Welthandel wuchs 1990/91 im Zuge der konjunkturellen Abkühlung zwar langsamer als in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, der Zuwachs lag mit rund drei Prozent (Volumen) aber immer noch über dem der Produktion. Der Grad der internationalen Verflechtung der Industrieländer erhöht sich rasch: Während die Warenexporte der OECD-Länder seit 1985 um jährlich real neun Prozent zunehmen, expandieren die Direktinvestitionen um 34 Prozent.

Erhöhte Aufmerksamkeit gilt dabei in den letzten Jahren der Bildung von Handels- und Wirtschaftsblöcken (»Regionalisierung«). Während der globale Liberalisierungsprozeß stockt und Zölle durch nichttarifäre Beschränkungen ersetzt

Tabelle 9: Intraregionale Exporte in vH der Gesamtexporte

	1979/80	1988/89
Westeuropa	67,8	71,3
Amerika, darunter:	46,7	48,1
Lateinamerika	20,8	12,8
Osteuropa/Sowjetunion	51,6	53,1
Afrika	4,4	7,1
Japan/Süd- und Ostasien	41,0	42,2

Quelle: GATT, International Trade 1989–1990, Ifo-Schnelldienst 25–26/1991, S. 36; UNCTAD, Trade and Development Report, 1991, S. 38 bzw. 72.

werden, machen regionale Handelsabkommen und Verflechtungsprozesse um die drei industriellen Zentren USA/Japan/Westeuropa herum rasche Fortschritte. Dies ist um so wichtiger, als dort 70 Prozent der Weltexporte getätigt werden.

Hoch und zunehmend ist der Intrahandel in Westeuropa. Ungleichgewichtig sind die Verhältnisse in Amerika, wo Lateinamerika einseitig und in steigendem Maße von Nordamerika abhängt: Während 1989 noch 13 Prozent der Exporte in die Region selbst gingen, nahm Nordamerika 45 Prozent der Ausfuhren auf. Umgekehrt aber gingen nur noch elf Prozent der nordamerikanischen Ausfuhren in den Süden. In Afrika spielt der intraregionale Handel keine Rolle, knapp 50 Prozent der afrikanischen Ausfuhren gehen nach Westeuropa.

Einen Nachholbedarf im Vergleich zu Westeuropa und Amerika hat Asien: Nimmt man nur Japan und die sieben südostasiatischen Länder, so beläuft sich der Anteil des Intrahandels 1989 sogar nur auf 31 Prozent und hat gegenüber den Vorjahren nicht zugenommen.

Vor dem Hintergrund wenig erfolgversprechender multilateraler Verhandlungen im Rahmen der seit 1986 laufenden Uruguay-Runde des GATT haben sich die Bemühungen um regionale Handelsvereinbarungen intensiviert. Am weitesten fortgeschritten sind diese in Westeuropa. Mit dem Beschluß zur Gründung des europäischen Wirtschaftsraums ist eine

westeuropäische Freihandelszone entstanden, die EG und EFTA umfaßt. Die nach 1992 angestrebte Vereinheitlichung der bislang differenzierten EG-Handelspolitiken gegenüber der Dritten Welt würde den allgemeinen Protektionsgrad erhöhen.

Große Bedeutung für die weitere Entwicklung Europas hat der Zusammenbruch des osteuropäischen Handelsblocks RGW, dessen Intraverflechtung ebenfalls hoch war. Mit dem Beschluß, zum 1. 1. 1991 den wechselseitigen Warenaustausch nur noch in konvertiblen Währungen und zu aktuellen Weltmarktpreisen abzuwickeln, und dem Verbot von Barter-Handel durch die Sowjetunion (Mitte 1991 wieder gelockert) brach der Warenaustausch zwischen den ehemaligen Mitgliedsländern des RGW zusammen; für 1991 wird der Rückgang des Intrahandels auf ca. 50 Prozent oder 60 Mrd. Dollar geschätzt. Nur Polen, Ungarn und der CSFR gelang es, mit der EG Assoziierungsabkommen zu schließen, welche allerdings nur gut die Hälfte ihrer Ausfuhren betreffen. Der Zusammenbruch der bestehenden Handelsbeziehungen, akzentuiert durch das Ausscheren der ehemaligen DDR, gilt mit als Hauptgrund für die Zuspitzung der Wirtschaftskrise der osteuropäischen Länder: Der IWF z. B. macht den Kollaps des RGW-Handels für die Hälfte bis drei Viertel des aktuellen Produktionsrückgangs in Osteuropa verantwortlich.

Die Entwicklung in Europa wird vor allem in Afrika mit Besorgnis gesehen. Die AKP-Länder fürchten, daß mit dem erleichterten Marktzugang für europäische Randstaaten sowohl in der EG (Portugal/Spanien/Griechenland) als auch im Rahmen von Assoziierungsabkommen ihre ohnehin schwachen Präferenzpositionen bei einer Reihe landwirtschaftlicher Produkte verlorengehen könnten. Auch innerhalb Afrikas hat es Vorstöße zur Belebung der intraregionalen Wirtschaftskooperation in Süd-Süd-Richtung gegeben. Veränderungen sind dort im Zusammenhang mit der neuen Rolle Südafrikas zu erwarten.

In Amerika wird intensiv versucht, die handelspolitische

Integration voranzutreiben. Konkrete Formen hat dabei aber erst die Freihandelszone Kanada/USA angenommen. Die USA bemühen sich derzeit, Mexiko in eine nordamerikanische Freihandelszone (Nafta) einzubeziehen. Während die Teilnehmerländer in ihrer Handelspolitik nach außen weiter autonom bleiben, sollen die inneren Handelsbeschränkungen schrittweise abgeschafft werden. Dies betrifft weniger die Zölle, deren Bedeutung ohnehin gering ist, als vielmehr nichttarifäre Handelshemmnisse. Bei vielen lateinamerikanischen Ländern wächst die Befürchtung, daß die Nafta den Zugang zum nordamerikanischen Markt erschwert und Mexiko zum bevorzugten Anlageland für US-Kapital wird.

Zeitgleich mit den Bemühungen um den Ausbau der Nafta hat US-Präsident Bush daher seine Initiative für einen amerikanischen Wirtschaftsraum (»Enterprise for the Americas Initiative«) gestartet. Im Kern scheint dies aber bislang nicht mehr als eine Bereitschaftserklärung der USA zu beinhalten, mit einzelnen Ländern oder Ländergruppen über den Abbau von Handelshemmnissen zu verhandeln.

Eine Folge der handelspolitischen Vorstöße der USA sind in Lateinamerika Versuche, die bestehenden Süd-Süd-Abkommen (Anden-Pakt, Zentralamerikanischer Markt, Gemeinsamer Markt der Karibik, Lateinamerikanische Integrationszone) zu reaktivieren: Bislang haben diese die Handelsverflechtung kaum positiv beeinflußt; sie ist in den achtziger Jahren gesunken und umfaßt in keinem der Blöcke mehr als 15 Prozent der Exporte. Im März 1991 wurde zwischen Argentinien, Brasilien, Uruguay und Paraguay der Vertrag von Asuncion (MERCOSUR) geschlossen, dessen Ziele sich an der EG-Logik orientieren (freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital). Neu belebt wurde der Andenpakt: Schon 1992 sollen zahlreiche Importbeschränkungen abgeschafft, bis 1994 die Zölle auf maximal 15 Prozent reduziert werden.

Festzuhalten bleibt, daß die dominierende Rolle der USA als Absatzmarkt für die lateinamerikanischen Staaten weiter

zugenommen hat. Umgekehrt ist Lateinamerika eine bevorzugte Region für US-Direktinvestitionen: Zwischen 1984 und 1988 hat sich ihr Volumen auf 50 Mrd. Dollar verdoppelt, zwei Drittel der US-Direktinvestitionen in den Entwicklungsländern.

Auch die asiatischen Länder entfalten Blockbildungsaktivitäten. Dies erscheint vor dem Hintergrund des dort niedrigen internen handelspolitischen Verflechtungsgrads verständlich. Ausgangspunkt der Bemühungen ist die ASEAN (Indonesien, Malaysia, Philippinen, Singapur, Thailand, Brunei), eine lockere Vereinigung mit ursprünglich außenpolitischer Orientierung, in der es immerhin Ansätze wirtschaftlicher Kooperation gibt. Im Oktober 1991 haben die ASEAN-Wirtschaftsminister beschlossen, sich innerhalb der nächsten 15 Jahre zur Freihandelszone (AFTA) zu entwickeln. Im Rahmen eines angestrebten East Asian Economic Caucus (EAEC) sind China, Japan, die asiatischen Schwellenländer sowie die indochinesischen Staaten zu Kooperationsgesprächen eingeladen. Eine andere Initiative ist als konkurrierend zu betrachten. Auf Anregung Australiens gehen Bemühungen zurück, eine asiatisch-pazifische Zusammenarbeit APEC zu schaffen: Sie soll alle Nationen des Raums inklusive Japan und die USA umfassen. Für die USA, die sowohl über Direktinvestitionen als auch über Exporte (26 Prozent der nordamerikanischen Ausfuhren gehen nach Süd- und Ostasien) in der Region stark präsent sind, stellen Tendenzen zu einem rein asiatischen Handelsblock eine Gefahr dar.

Japan bemüht sich derzeit um Mitarbeit in allen Initiativen und steht den Blockbildungsbestrebungen der ASEAN widersprüchlich gegenüber. Immerhin gehen fast 30 Prozent der japanischen Ausfuhren nach Nordamerika; und in Nordamerika liegen 40 Prozent der japanischen Direktinvestitionen. Trotzdem entfalten Regierung und Wirtschaft rege diplomatische Aktivitäten im Raum, um die Beziehungen zu den asiatischen Nachbarländern zu verbessern.

Wichtiger als diese Manöver erscheinen sich abzeichnende

Veränderungen in den japanischen Außenwirtschaftsbeziehungen. Dazu gehört der steigende Anteil der ostasiatischen Nachbarländer am Industriewarenimport Japans: Die vier »Tiger« erreichten Ende der achtziger Jahre einen Anteil von knapp 20 Prozent, fast doppelt so viel wie zehn Jahre vorher. Die japanischen Direktinvestitionen wuchsen seit Mitte der 80er Jahre stürmisch. Hauptadressat waren dabei zwar die USA, der Anteil der acht ost- und südostasiatischen Länder (inclusive China) blieb aber mit einem Sechstel hoch.

Trotzdem bleibt festzuhalten, daß die wirtschaftliche Rolle Japans in der Region noch vergleichsweise schwach ausgeprägt ist, daß der Yen selbst im asiatischen Binnenhandel den Dollar als Fakturierungswährung noch nicht verdrängen konnte und daß die US-Direktinvestitionen in Asien immer noch deutlich höher sind als die japanischen. Die enge Verflechtung im pazifischen Raum dürfte die Bildung eines asiatischen Wirtschaftsblocks erschweren.

In der internationalen handelspolitischen Diskussion gibt es unterschiedliche Ansichten zur Regionalisierung. Angesichts der Schwierigkeiten einer generellen Handelsliberalisierung, wie sie die Auseinandersetzungen und das drohende Scheitern der Uruguay-Runde signalisieren, stehen aber Besorgnisse im Vordergrund. Auch wenn die sich bildenden bzw. verstärkenden Handelsblöcke nicht mit einer erhöhten Abschottung gegenüber Drittländern verbunden sind, wirkt der Abbau intraregionaler Schranken bei weiter bestehenden äußeren Handelshemmnissen diskriminierend auf Nichtmitgliedern.

Dies ist unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten besonders problematisch. In dem Maße, wie einzelne Länder bzw. Ländergruppen der Dritten Welt bevorzugten Zugang zu Märkten von Industrieländern erhalten, verschlechtern sich die Zugangsmöglichkeiten für andere Staaten, die ähnliche Waren anbieten. Eine entwickelte Arbeitsteilung innerhalb der Blöcke, welche auch einige schwach entwickelte Länder umfaßt, vermindert die Entwicklungschancen der

Nichtmitglieder. Außerdem untergräbt das Angebot intensiver Nord-Süd-Kooperationen an ausgewählte Entwicklungsländer die ohnehin geringen Chancen einer verbesserten Süd-Süd-Kooperation. Derzeit konkurrieren in allen drei Entwicklungskontinenten Nord-Süd- mit Süd-Süd-Modellen, was z. B. im Bericht der Südkommission von 1990 (»The Challenge to the South«) thematisiert wird. Ein rascher Fortschritt der Süd-Süd-Integration würde die Gefahr von Ausschlüssen im Zuge der Blockbildung Europa/Amerika/Asien bedeutend verringern, während die Integration von Teilen des Südens in Nord-Süd-Blöcke die im Süden gewünschte Errichtung von eigenen Süd-Strukturen hinfällig machen würde.

Schließlich haben die sich abzeichnenden Regionalisierungstendenzen auch für den Ausgang multilateraler Verhandlungen problematische Folgen. Die Errichtung von handelspolitischen »Festungen« als Folge regionaler Wirtschaftsvereinbarungen kann verhindert werden, wenn es rasche Fortschritte bei der multilateralen Liberalisierung gibt. Die regionalen Abkommen sind also – bewußt oder unbewußt – ein Druckmittel gegenüber den Ländern der Dritten Welt, den Liberalisierungsvorstellungen der Industrieländer in den multilateralen Verhandlungen nachzugeben, um eine solche Abschottung zu verhindern. Denn vom Scheitern multilateraler Verhandlungen hätten die von der Nord-Süd-Integration ausgeschlossenen Länder die meisten Nachteile zu erwarten.

2.2 Westdeutschland: Ende des Einigungsbooms, wachsende Risiken

Das Jahr 1991 ist zwar das erste einer gesamtstaatlichen deutschen Wirtschaftsentwicklung, es brachte jedoch keine einheitliche deutsche Wirtschaftslage. Der Konjunktur in West-

deutschland stand eine tiefe Krise im Osten gegenüber, so daß beide Gebiete zunächst getrennt analysiert werden müssen.

Nach Überwindung der zyklischen Weltwirtschaftskrise von 1980–82 setzte auch in der früheren BRD ein erneuter Aufschwung ein. Er zeigte 1987 eine deutliche Abschwächung, als das Sozialprodukt gegenüber 1986 nur noch um 1,5 vH zunahm, das Produzierende Gewerbe gar einen Rückgang von 1,4 vH aufwies. Danach beschleunigte sich das Wirtschaftswachstum jedoch wieder und hielt bis 1991 an. Diese relativ lange Expansionsphase hatte kräftige Stimuli, wenngleich sie nicht den ganzen Zeitraum prägten. Es lassen sich vielmehr deutlich unterschiedliche Perioden erkennen:

- Nach Überwindung der Krise von 1980–82 setzte allerdings sehr verzögert eine Investitionswelle ein, mit der die Unternehmen in Reaktion auf die Energieverteuerung, den technischen Fortschritt und die sich wandelnden internationalen Wettbewerbsbedingungen das Anlagekapital modernisierten. Sie wurde begleitet von einer Exportsteigerung als Ausdruck der Konkurrenzfähigkeit westdeutscher Investitionsgüterproduzenten und auch der wachsenden investiven Nachfrage auf dem Weltmarkt.

- 1987 flachte der internationale Akkumulationsboom ab. Der bundesdeutsche Export stagnierte (siehe Tab. 10). Dagegen setzte sich die Investitionswelle in Westdeutschland fort; besonders die Ausrüstungsinvestitionen wuchsen relativ rasch weiter und beschleunigten ihr Tempo wieder.

- Für die Beschleunigung des Wachstums 1989/1990 sorgte dann die deutsche Vereinigung. Sie führte zu einer Sonderkonjunktur und verlängerte den seit 1982 anhaltenden Zyklus.

- Alle diese Stimulatoren der Konjunktur haben zum Ende des Jahres 1991 an Dynamik verloren. Dabei fällt zugleich auf, daß der Private Verbrauch während des gesamten Zyklus bedeutend langsamer als die Investitionen und auch langsamer als das Sozialprodukt insgesamt anstieg.

Tabelle 10: Eckdaten des gegenwärtigen westdeutschen Zyklus

Bereich	1982–1991 durchschn. jährl. Rate	1987	1988	1989	1990	1991
in festen Preisen		Veränderung gegenüber Vorjahr, vH				
Bruttosozialprodukt	2,9	1,5	3,7	3,8	4,5	3,2
Produzierendes Gewerbe	2,0	–1,4	2,7	3,8	4,3	2,5
Bruttoanlageinvestitionen	4,1	2,1	4,6	7,0	8,8	6,9
Ausrüstungen	6,9	4,9	6,6	9,8	12,9	10,1
Bauten	1,9	0,0	3,1	4,8	5,3	4,0
Exporte	6,1	0,9	5,9	11,4	11,0	11,8
Importe	6,0	4,2	5,8	8,4	11,6	11,5
Privater Verbrauch	2,5	3,3	2,7	1,7	4,7	2,4

Quellen: Wirtschaft und Statistik, Wiesbaden, Heft 1/1992, S. 15, 17; Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung, Stuttgart 1990, S. 221, 229; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M., Nr. 1/1992, S. 72.

Die oben wiedergegebenen Zahlen zeigen deutlich, wie 1989 und vor allem 1990 die deutsche Vereinigung zu einem neuen Treibsatz des konjunkturellen Aufschwungs wurde, und dies zu einem Zeitpunkt, da sich alle wesentlichen Nachfragekomponenten in den anderen Industrieländern erheblich abschwächten (siehe Tab. 5). Lag die Kapazitätsausnutzung im ersten Aufschwungsjahr 1983 nach der letzten zyklischen Krise in der westdeutschen Industrie bei rund 78 vH, so war sie 1990 auf etwa 90 vH gestiegen (IFO-Schnelldienst 31/1991). Alle großen Industriezweige erlangten in den beiden Jahren 1990/91 ihren höchsten Auslastungsgrad im gegenwärtigen Zyklus. Auffällig ist vor allem die hohe Auslastung der Kapazitäten in der Konsumgüterindustrie, sie lag 1990 bei rund 93 vH. Damit wird eine weitere Besonderheit der westdeutschen Wirtschaftsentwicklung in den letzten zwei Jahren deutlich: Die Nachfrage aus Ostdeutschland konzentrierte sich zum Teil irrational auf westdeutsche Produkte.

Der dadurch ausgelöste Wachstumsimpuls für die west-

deutsche Wirtschaft konnte jedoch keine anhaltende Wirkung haben. Was den westdeutschen Unternehmen zuwuchs, war in erster Linie ein konsumtiver Nachfrageschub, der sich aus dem Warenhunger der ostdeutschen Käufer und den Modalitäten der Umstellung ihrer Ersparnisse und Einkommen auf DM ergab. Während die privaten Haushalte ihre verfügbare Kaufkraft sofort für die Befriedigung lange aufgestauter Bedürfnisse nutzten, sah sich die Masse der ostdeutschen Unternehmen aller Eigentumsformen nicht in der Lage, die dringend notwendigen Modernisierungsinvestitionen in Angriff zu nehmen. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse, im Umfang völlig ungenügende Kapitalbeteiligungen bzw. Aufkäufe aus dem Westen, hohe Verschuldung und nicht zuletzt eine destruktiv wirkende Politik der Treuhandanstalt ließen sowohl die Produktion als auch die Investitionen der ostdeutschen Unternehmen drastisch niedergehen. So konnte kein sich selbst tragender Aufschwung entstehen.

Das konjunkturelle Zwischenhoch, das die deutsche Vereinigung auslöste, wird durch die folgenden Daten belegt: Stieg in den ersten drei Vierteljahren 1991 die Nettoproduktion des Konsumgüterproduzierenden Gewerbes gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 5,7 vH, so die des Investitionsgüter-

Tabelle 11: Bruttoanlageinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands (Veränderungen gegenüber dem Vorjahr; jeweilige Preise in vH)

Bereich	1990	1991	1992
Verarbeitendes Gewerbe insges.	+11	+10	+ 3
davon:			
Grundstoff- u. Produktionsgüter	+11	+ 9	0
Investitionsgüter	+10	+ 9	+ 1
Verbrauchsgüter	+10	+ 7	+ 7
Nahrungs- und Genussmittel	+23	+17	+10

Quelle: IFO-Schnelldienst, Nr. 33/1991, S. 3.

ter-Gewerbes nur um 3,6 vH. Der Impuls zum Kapazitätsausbau war am größten in jenen Bereichen der westdeutschen Industrie, die in beachtlichem Umfang mit Waren des täglichen Bedarfs in die ostdeutschen Märkte einbrachen, wie die Ergebnisse eines IFO-Investitionstests zeigen.

Die Investitionsabsichten der westdeutschen Unternehmen sind für 1992 deutlich reduziert worden. Lediglich die Verbrauchsgüterindustrien, vor allem die Nahrungs- und Genussmittel-Branchen sind noch dabei, sich mit ihren Kapazitäten den neuen Märkten in Ostdeutschland anzupassen.

Zu den wichtigsten Unwägbarkeiten, die den weiteren Konjunkturverlauf beeinflussen, zählen:

– *Unsicherheiten der Weltwirtschaft.* Sollten sich in diesem Jahr in der USA-Wirtschaft die erwarteten Auftriebskräfte nicht oder nur sehr schwach durchsetzen und bleiben Großbritannien und andere Industrieländer in einer rezessiven Wirtschaftslage, so hätte dies negative Folgen für die deutschen Exporte. Bereits 1991 hatte sich die Ausfuhr von Waren und Dienstleistungen um 1,6 vH gegenüber 1990 vermindert. Die in Tabelle 10 ausgewiesene Steigerung der Exporte von 11,8 vH resultiert aus Lieferungen und Leistungen in die neuen Bundesländer. Diese Leistungen stagnieren in diesem Jahr, allerdings auf hohem Niveau.

Schließlich sind aus den enormen Zinsdifferenzen insbesondere zwischen dem USA- und dem deutschen Kapitalmarkt, die vorstehend beschrieben wurden, Störungen und Konflikte zu erwarten, die sich wachstumshemmend auswirken können.

– *Folgen der deutschen Einheit.* Die Nutzung der ostdeutschen Märkte ist abgeschlossen, für 1992 sind hier keine zusätzlichen Konjunkturimpulse mehr zu erwarten. Statt dessen hat der erforderliche Einkommenstransfer aus Westdeutschland zur Wirtschaftsförderung und für Sozialleistungen in die neuen Bundesländer zunehmend negative Wirkungen auf den weiteren Konjunkturverlauf, insbesondere durch die Art seiner Finanzierung und Verteilungswirkungen. Darauf wird im Kapitel 5.3 ausführlich eingegangen.

– *Abflauer Konsumboom in den neuen Bundesländern.* Die Einkommens- und Verbrauchssituation in Ostdeutschland wird nun zunehmend von der Arbeitslosigkeit, den verhaltener weiter steigenden Löhnen und Gehältern wie den Masseneinkommen überhaupt geprägt sein. Zudem ist mit dem Auslaufen des angestauten Nachholbedarfs in einigen Bereichen zu rechnen, z. B. bei PKW, Möbeln, Kleidung, Unterhaltungselektronik. Hinzu kommt, daß sich nun der Wettbewerbsdruck ostdeutscher Unternehmen auf den Konsumgütermärkten verstärken wird, was sehr zu begrüßen ist.

– *Ungünstigere Verwertungsbedingungen, schärfere Verteilungskonflikte.* In den alten Bundesländern neigt sich auch die Phase außerordentlich günstiger Kapitalverwertung im gegenwärtigen Zyklus ihrem Ende entgegen, wie die folgenden Daten zeigen.

Das verlangsamte Wachstum und die gestiegenen Kapitalkosten drücken nun auf die Profite der Unternehmen, sie werden 1992 deutlich weniger zunehmen. Zugleich haben sich die Verteilungskonflikte verschärft. Gegenüber der Profitentwicklung, die eine stürmische Kapitalakkumulation im

Tabelle 12: Verteilung des westdeutschen Volkseinkommens

	1987–1991 durchschn. jährl. Rate	1987	1988	1989	1990	1991
in lfd. Preisen		Veränderung gegenüber Vorjahr, vH				
Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit	6,0	4,2	4,9	4,5	7,5	8,5
Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen	7,8	1,7	9,6	9,9	8,8	3,0
Nettorealeinkommen je durchschn. Beschäftigten ¹	1,4	1,9	2,0	0,0	4,7	0,0

¹ Gemessen am Preisindex aller privaten Haushalte.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Nr. 1/1992, S. 20; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Frankfurt/M., Nr. 1/1992, S. 72.

auslaufenden Zyklus ermöglichte, blieben die Nettorealeinkommen je Beschäftigten deutlich zurück. Die Zahlen in Tabelle 12 lassen eine auffallende Differenz zwischen dem Anstieg der Bruttolohn- und Gehaltssumme um gut 8 vH gegenüber 1990 und dem leichten Rückgang des Nettorealeinkommens je Beschäftigten erkennen. Sie erklärt sich aus

– der kräftig weiter angestiegenen Beschäftigung im Jahr 1991;

– der Mehrbelastung der Löhne und Gehälter durch Solidaritätszuschlag, gestiegene Sozialabgaben und beschleunigte Preisentwicklung;

– der Vermutung, daß die neueingestellten Arbeitskräfte aus den ostdeutschen Ländern – um die Jahreswende gab es knapp 500.000 Pendler – überwiegend die untersten Einkommensgruppen belegen.

In dieser Situation gewinnen die wirtschaftspolitischen Maßnahmen eine große Bedeutung. Sie können der heraufziehenden Rezession entgegenwirken, aber auch durch Fehlentscheidungen und Unterlassungen die Konjunktur abwürgen. Der verfügbare Spielraum ist jedoch nur im Zusammenhang mit der ostdeutschen Wirtschaftsentwicklung zu sehen.

2.3 Ostdeutschland: Auf der Talsohle?

Die Entwicklung der ostdeutschen Wirtschaft im Jahre 1991 hat die euphorischen Prophezeiungen eines raschen, nur kurzfristig von Umstellungsschwierigkeiten gekennzeichneten Aufschwungs endgültig als Fehleinschätzung erwiesen. Noch vor Jahresfrist wurde von Wirtschaftsinstituten prophezeit, daß die Einführung der D-Mark unmittelbar einen Wachstumsschub auslösen werde, wie dies angeblich nach der Währungsreform von 1948 in der BRD geschah. Nun wird immerhin in Politik und Wissenschaft über Fehleinschätzun-

gen und einen langen, schwierigen Weg zur Angleichung der Wirtschafts- und Lebensbedingungen im Osten im vereinten Deutschland debattiert und den Kritikern der Anschlußpolitik nicht mehr so kategorisch »Panikmache« vorgeworfen. Noch immer aber wird, besonders von Politikern, die Tatsache verschleiert, daß die tiefe Struktur- und Umbruchkrise, in der sich die ostdeutsche Wirtschaft befindet, ihre Ursache nicht allein in der »sozialistischen« Vergangenheit hat, sondern in erheblichem Maße die Folge des abrupten Anschlusses an ein wesentlich produktiveres Wirtschaftsgebiet darstellt. Er erfolgte zu einem Währungskurs, der zwei- bis dreimal höher lag, als die realen Austauschverhältnisse entsprechend der Effektivität und Qualität der ostdeutschen Produktion es erfordert hätten. In unserem MEMORANDUM '91 (S. 144 ff.) haben wir diesen Zusammenhang bereits dargelegt. Die soziale Tragik der deutschen Vereinigung bestand in der Tat darin, daß es keinen Interessenvertreter des Produktivvermögens in Ostdeutschland gab. Es existierte überwiegend in Form des staatlichen Volkseigentums, das nach dem Sturz der herrschenden Bürokratie de facto herrenlos blieb. Dem Volk der DDR war es entfremdet, wobei die 1990 einsetzende Wahlpropaganda der großen Parteien dieses Verhältnis ebenfalls verdeckt hielt, indem sie die ostdeutsche Bevölkerung voll auf die konsumtive Kaufkraft der D-Mark fixierte. Für die westlichen Investoren waren »VEB«, wenn überhaupt, nur als Billigstangebote interessant. Die Lasten dieser verhängnisvollen Umstände tragen nun die Arbeitslosen in Ostdeutschland. Die Politik war herausgefordert, eine derartige Krise zu verhindern; sie hat versagt, aus welchen, sicher sehr komplexen Ursachen auch immer. Sie hat vor allem darin versagt, daß sie die Treuhandanstalt als Sachwalter des Staatseigentums nicht konsequent anhielt, diese Vermögenswerte treuhänderisch für das Volk, d. h. für die ökonomische Entwicklung in Ostdeutschland, zu nutzen.

Nach Ansicht des Bundeswirtschaftsministers soll das Jahr 1992 der ostdeutschen Wirtschaft einen »Investitionsschub

mit kräftiger Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Produktion« bringen. Es wird versucht, den Eindruck zu erwecken, als sei die Talsohle der Anpassungskrise durchschritten und der »Aufschwung Ost« nun das dominierende Merkmal der ostdeutschen Wirtschaft. Die Wirklichkeit aber ist wesentlich differenzierter und birgt nach wie vor große Schwierigkeiten und Risiken. Das ergibt sich bereits aus dem Ausmaß des wirtschaftlichen Zusammenbruchs.

Sofort mit Einführung der D-Mark kam es zu einem Sturz der Produktion. Im dritten Quartal 1990, dem ersten nach dem Währungsanschluß, das nun von der Statistik als Basiszeitraum für den Wandlungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft ausgewählt wurde, war die Industrieproduktion bereits auf die Hälfte des Niveaus von 1989, des Höhepunktes vor der Krise, gefallen. Mitte 1991 betrug die Produktion nur noch ein Drittel dieses Standes, so daß selbst zweistellige Zuwachsraten keine rasche Verbesserung der Situation bringen können; es wird viele Jahre dauern, bis dieser Wirtschaftseinbruch, rein quantitativ am Volumen der Produktion gemessen, überwunden sein wird.

Bis tief in das zweite Halbjahr 1991 hinein hielt, nach den bisher verfügbaren Daten, die Talfahrt der ostdeutschen Industrieproduktion an. Weitere Gefahren drohen, wenn in diesen Monaten die Treuhandanstalt über das Schicksal der noch ca. 6.000 Betriebe entscheidet.

Gemessen am niedrigen Niveau des dritten Quartals 1990 (die Hälfte des Standes von 1989) war der Index der Nettoproduktion des Verarbeitenden Gewerbes im Herbst 1991 weiter auf rund 65 vH gefallen. Dabei hat der Einbruch die technik- und intelligenzintensiven Zweige der Industrie am härtesten betroffen. Der Maschinenbau, die elektrotechnische, die elektronische sowie die feinmechanische oder optische Industrie, die zusammen etwa 45 vH des Produktionsvolumens erzeugten, haben ihren Ausstoß gegenüber dem niedrigen Niveau des dritten Quartals 1990 noch einmal drastisch vermindert. Aber gerade von der Entwicklung dieser

Branchen wird das Tempo und die Qualität des Angleichungsprozesses in den ostdeutschen Ländern geprägt, sie bestimmen das Einkommens- und Qualifikationsniveau des Beschäftigungspotentials. Sollten sich diese Branchen nicht wieder erholen, sinkt die ostdeutsche Standortregion auf ein marginales Niveau ab und läuft Gefahr, zu einem neuen deutschen Notstandsgebiet zu werden. Die gegenwärtige Entkopplung von Produktion und Verbrauch bliebe Dauerzustand: Im Jahre 1991 überstieg die ostdeutsche letzte inländische Verwendung von Waren und Dienstleistungen (361,2 Mrd. DM) das erzeugte Sozialprodukt in dieser Region (193,1 Mrd. DM) um 168,1 Mrd. DM.

Die gegenwärtig kräftigen Zuwachsraten der Investitionen werden nun als Indikator für den beginnenden Aufschwung hochgelobt. Die Ausrüstungsinvestitionen sind 1991 um rund 24 vH gegenüber dem Vorjahr auf etwa 36 Mrd. DM gestiegen, für 1992 wird ein Anstieg von 15–17 vH erwartet. Das läßt darauf schließen, daß die überlebenden Unternehmen mit der Modernisierung ihrer Kapazitäten beginnen und daß die Investitionsfördermaßnahmen greifen. Allerdings zeigt auch hier der Vergleich mit dem westdeutschen Niveau, wie enorm groß, trotz der hohen Zuwachsraten, der Abstand ist: 1991 wurden in den alten Bundesländern 19.182 DM je Erwerbstätigen investiert, in den neuen Ländern dagegen nur 8.333 DM, das sind 43 vH des westdeutschen Niveaus. Die Investitionen widerspiegeln dabei ebenfalls die schon bei der Produktionsentwicklung festgestellten Verhältnisse: Wurden in der Nahrungs- und Genußmittelindustrie 1991 mehr als 70 vH des entsprechenden westdeutschen Betrages investiert, waren es in der elektronischen Industrie nur etwa 12 vH und selbst im Straßenfahrzeugbau nicht einmal 30 vH. Diese Zahlen signalisieren mithin die Gefahr, daß der ehemalige Standort DDR, der traditionelle und moderne Industrien aufwies, zu einer verlängerten Werkbank für überwiegend wenig technik- und intelligenzintensive Branchen herabzusinken droht.

Von der ostdeutschen Bauwirtschaft wird erwartet, daß sie

eine Lokomotivfunktion im Wirtschaftsaufschwung übernimmt. Selbst hier zeigt eine nähere Betrachtung, daß nach dem Absturz auch dieses Wirtschaftsbereiches zwar eindeutige Belebungstendenzen eingetreten sind, aber noch kein grundlegender Aufschwung. Hohe, zweistellige Zuwachsraten für Auftragseingänge verzeichnete im zweiten Halbjahr 1991 gegenüber dem gleichen Vorjahreszeitraum nur der öffentlich finanzierte Tief- und Hochbau. Der Wohnungsbau und der Hoch- und Tiefbau für Unternehmen blieben mit ihren Auftragseingängen auch weiterhin bedeutend unter dem bereits sehr niedrigen Niveau des 2. Halbjahres 1990.

Alle derzeit verfügbaren Daten zeigen, daß sich in einigen Bereichen der Wirtschaft Belebungstendenzen entwickelt haben. Modernisierungsinvestitionen und Neuanlagen breiten sich aus. Aber sie ändern keineswegs die nach wie vor katastrophale Gesamtsituation. Das belegen eindeutig auch die Daten des Arbeitsmarktes: 1992 wird die Zahl der Arbeitslosen 1,3 Millionen erreichen. Die Arbeitslosenquote, unter Einschluß von quasi arbeitslosen Kurzarbeitern, liegt weit über 20 vH.

Der Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft infolge der ökonomischen Bedingungen des Einigungsvertrages und, nicht zu vergessen, infolge des Verlustes der Ostmärkte droht nun in einen kaum noch umkehrbaren De-Industrialisierungsprozeß zu münden, wenn in der Wirtschaftspolitik nicht wesentliche Kurskorrekturen vorgenommen werden. Vor allem in den folgenden Bereichen ist eine ernsthafte Überprüfung der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Praxis notwendig:

– *Konjunkturförderung in den früheren Bundesländern.* Ein Abgleiten der westdeutschen Wirtschaft in eine, wenn auch schwache Rezession hätte negative Folgen auch für die Finanzierung des Umbaus in Ostdeutschland. Die Bundesregierung steht folglich vor der komplizierten Aufgabe, Stabilitäts- und Wachstumspolitik zu koordinieren, wobei sie die dafür notwendige Entschlossenheit bisher vermissen läßt.

– Finanzierung und Gestaltung des noch für lange Zeit notwendigen Einkommenstransfers von West- nach Ostdeutschland. Hier muß der Übergang zu einem nichtinflationären Transfer von Ressourcen und Finanzen erfolgen, der in beiden Teilen Deutschlands Wachstumspotenzen erschließt. (Vergleiche hierzu den Abschnitt 5.4 im vorliegenden Memorandum.)

– Konstruktive Umgestaltung der weiteren Politik der Treuhandanstalt. Besonders in diesem komplizierten Bereich der Wirtschaftspolitik müssen Kurskorrekturen erfolgen, bevor es zu spät ist und ganze Wirtschaftsbereiche bzw. Standorte nicht mehr zu retten sind. (Dazu siehe Kapitel 3.)

– Installierung von besonderen Fördermaßnahmen für die neuen Bundesländer in Vorbereitung des gemeinsamen Binnenmarktes Westeuropa und für die Neuerschließung von Ostmärkten. Die gegenwärtig wirksamen Maßnahmen reichen nicht aus, um Rückschläge infolge der neuen Wettbewerbsbedingungen ab 1993 zu vermeiden. Hierzu werden besondere nationale Initiativen notwendig sein, da die EG-Interventionsnormen der ostdeutschen Situation nicht gerecht werden. Besondere Maßnahmen sind auch notwendig, um den »Aufschwung Ostdeutschland« mit den wirtschaftlichen Bedürfnissen der osteuropäischen Länder so zu verbinden, daß sich gegenseitiges Wachstum stimuliert.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: Die deutsche Wirtschaft befindet sich in einer kritischen konjunkturellen Situation, die entschlossenes wirtschaftspolitisches Handeln verlangt. Zugleich ist die tiefe und umfassende Struktur- und Anpassungskrise in Ostdeutschland keineswegs abgefangen.

3. Treuhandpolitik – Kurswechsel erforderlich

3.1 Magere Bilanz – Treuhandpolitik am Wendepunkt

Die Treuhandanstalt hat innerhalb von 18 Monaten die Zahl der Arbeitsplätze in ihren Firmen von 4,08 auf 1,65 Millionen Ende 1991 und ca. 1,4 Millionen Anfang 1992 reduziert. Tabelle 13 weist Bestände und Abgänge in absoluten Zahlen und prozentual aus.

Tabelle 13: Bestände und Verbleib der Abgänge der Beschäftigten von THA-Firmen von Mitte 1990 bis Anfang 1992

A) Bestände (in Millionen)		
30. 6. 1990	4,08	
1. 1. 1991	2,979	
31. 12. 1991	1,65	
1. 1. 1992	1,40	
B) Verbleib der Abgänge vom 30. 6. 1990 bis 31. 12. 1991		
	(in Mill.)	(in vH)
Privatisierung	1,0	41,1
in andere Unternehmen oder Selbständigkeit	0,37	15,2
Pendler Westberlin und Westdeutschland	0,27	11,1
Rente, Vorruhestand	0,22	9,1
ABM, FuU	0,235	9,7
Arbeitslosigkeit	0,336	13,8
Summe der Abgänge 30. 6. '90–31. 12. '91	2,241	100,0

Quellen: Treuhandanstalt Informationen 11, Februar 1992, S. 2, und IAB-Kurzbericht Nr. 2, 21. 1. 1992.

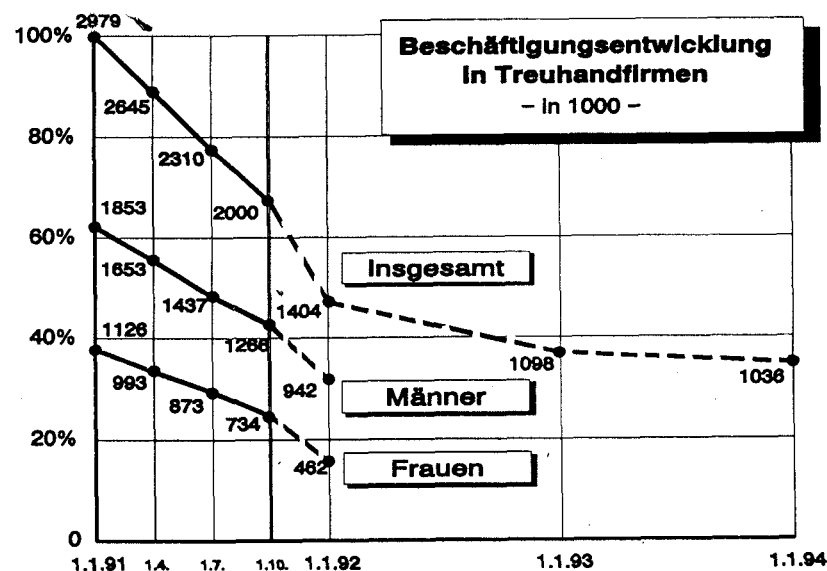
Die Zahlen sind mit Unsicherheiten behaftet. Der Posten »Privatisierung« umfaßt auch Unternehmen aus den Bereichen Handel, Banken, Versicherungen und sonstige Dienstleistungen sowie Rückübertragungen an Kommunen und Länder. Er sagt nichts Genaues darüber aus, wieviele dieser Arbeitsplätze tatsächlich gesichert sind, obwohl die THA behauptet, daß sie über Vertragsstrafen in Höhe von mindestens 30.000 DM pro Arbeitsplatz »verbindlich gesichert« seien. Ehemalige Treuhandunternehmen haben auch nach ihrer Privatisierung weiterhin Arbeitsplätze abgebaut, was einzelwirtschaftlich oftmals gut begründet sein mag und zu akzeptieren ist, es sei denn, die Unternehmen wären aus Gründen der Bodenspekulation oder zwecks Ausschaltung von Konkurrenzkapazitäten erworben worden. So sank die Beschäftigung der zwischen Juli 1990 und September 1991 vollständig privatisierten 2.039 Treuhandfirmen nach der Privatisierung von 355.000 auf 285.000 (1. 10. 1991). Bis Ende 1992 rechnen diese Betriebe mit einem weiteren Abbau von 50.000 Arbeitsplätzen. Erst 1993 ist auch in den privatisierten früheren Treuhandbetrieben mit einer Stabilisierung der Beschäftigung zu rechnen (IAB-Kurzbericht Nr. 2 vom 21. 1. 1992).

3.2 Kritik der Treuhandpolitik

Die Treuhandanstalt und die Bundesregierung bemühen sich, diese Institution als äußerst erfolgreich darzustellen. Ihren vermeintlichen Erfolg will die THA mit vier Indikatoren bilanzieren (so vor dem Wirtschaftsausschuß des Bundestages im Januar 1992):

- Bis Ende 1991 hat die THA 5.210 Unternehmen bzw. Unternehmensteile verkauft.
- Die Verkaufserlöse betragen bis Ende 1991 knapp 19,5 Mrd. DM.

Schaubild 2: Beschäftigungsentwicklung in Treuhandbetrieben



– Die Investoren haben 84 Mrd. DM an Investitionen in den nächsten Jahren zugesagt; hinzu kommen rund 30 Mrd. DM Investitionszusagen durch die westlichen Energieversorgungsunternehmen.

– Gleichzeitig haben die Investoren bis Ende 1991 982.000 Mitarbeiterzusagen (einschließlich Energiewirtschaft) vertraglich vereinbart.

Schaut man sich die Lage jedoch etwas genauer an, so erscheint die Bilanz wesentlich düsterer:

1. Die Zahl der von der THA genannten Privatisierungsfälle wächst rasch, weil die privatisierten Einheiten immer kleiner werden. Die Fallzahl selbst ist deshalb ohne hinreichende Aussagekraft.

2. Die THA »verwaltet« Mitte Februar 1992 immer noch knapp 6.000 Unternehmen, die sie möglichst rasch privatisieren will. 70 vH davon, so heißt es offiziell seit bereits knapp einem Jahr, gelten als sanierungsfähig, 10 vH seien stillzulegen, 20 vH müßten erneut geprüft werden. Kaum jemand außer den Managern der THA und der sie beratenden Consultingfirmen weiß genau, welche Benotungskriterien die THA bei dieser Einstufung verwendet und ob für alle Unternehmen die gleichen Kriterien verwendet werden. Zu den 6.500 THA-Unternehmen gehören auch viele Großunternehmen, die überwiegend kurzfristig nicht privatisierbar sind. Wenn tatsächlich 70 bis 90 vH der THA-Unternehmen überlebensfähig sind, also etwa 4.500 bis 5.800 Unternehmen, deren Zahl sich mittlerweile durch Auf- und Abspaltung vergrößert hat, so ist doch sicher, daß sie nicht allesamt in kurzer Zeit privatisierbar sind. Aber die THA wie auch das fachaufsichtführende Finanzministerium haben keine Konzeption dafür, was mit der Mehrheit dieser Firmen zu tun ist.

3. Die THA »verwaltet« diese Unternehmen und »begleitet« ihre Sanierung, wie sie selbst formuliert. Faktisch werden diese Firmen hängen gelassen: Die meisten sind unterkapitalisiert und durch Altschulden überschuldet; da sie nach banküblichen Standards kreditunwürdig sind, muß die THA Liquiditätskredite vergeben bzw. verbürgen, es muß also ein Teil der laufenden Kosten durch teure Kredite finanziert werden. 80 vH der THA-Firmen können große Teile der laufenden Kosten nicht finanzieren. Sanierungspläne und Investitionen werden faktisch durch die THA massiv blockiert, weil die Unternehmen angehalten werden, sich für potentielle Investoren offen zu halten. Faktisch gewährt die THA auf diese Weise Erhaltungssubventionen. So bluten viele THA-Firmen aus, sie verhungern gewissermaßen am ausgestreckten Arm und verlieren weiter Marktanteile.

4. Die THA betrachtet schnelle Privatisierung als Allheilmittel der Sanierung: »Privatisierung ist die beste Form der Sanierung« (Rohwedder). Demnach wäre eine schnelle, aber

schlechte Privatisierung immer noch besser als eine eigenständige Sanierung in THA-Obhut mit einer späteren Privatisierung. Viele Investoren verstehen unter Sanierung »Gesundshrumpfen«, manche beschränken sich sogar auf die bloße Grundstücksverwertung, andere wollen bloße Marktsicherungsinvestitionen, um potentielle Konkurrenz zu ersticken; manche bauen nur Vertriebsstützpunkte oder reine Montagebetriebe auf.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß die THA diese Probleme vielfach sieht und mit Hilfe von vertraglichen Beschäftigungsaufgaben bemüht ist, Investoren zu finden, die ernsthaft sanieren, investieren und möglichst viele Arbeitsplätze dabei schaffen wollen. Auch wenn die Auflagen mit Konventionalstrafen verbunden sind, darf nicht verkannt werden: Im Zweifelsfall werden sie nicht einzuhalten sein, beispielsweise wenn die Investoren auf eine verschlechterte konjunkturelle Entwicklung verweisen können; zudem führen die Beschäftigungsaufgaben zu Abschlägen bei den Verkaufspreisen. Durch diese gutgemeinten Auflagen läßt sich nicht verhindern, was durch die Strategie der schnellen Privatisierung unvermeidbar programmiert wird: Wo wenige Nachfrager nach Unternehmen einem großen Angebot gegenüberstehen, bestimmt die kürzere Marktseite die Konditionen. Die Treuhand muß ihre Verkaufspreise senken, je mehr Auflagen sie aushandelt; der Markt zwingt sie gewissermaßen zum »Verscherbeln«, solange sie an der schnellen Privatisierung festhält.

5. Die Zahl ausländischer Investoren ist noch relativ gering. Bis Dezember 1991 wurden z. B. nur 248 Unternehmen bzw. Betriebsteile an ausländische Investoren mit Beschäftigungszusagen für 92.000 Arbeitsplätze und 10,5 Mrd. DM Investitionszusagen (einschließlich Developer-Zusagen für Gewerbeparks) verkauft. Allerdings hat die THA ihre Auslandsakquisition inzwischen wesentlich verbessert und mit den Verkäufen der Stahlwerke Henningsdorf und Brandenburg an den italienischen Riva-Konzern sowie dem Paket

Minol/Raffinerien Leuna und Zeitz an das Konsortium Elf-Aquitaine-Thyssen-Handelsunion mit einer Investitionszusage von allein 5 Mrd. DM spektakuläre Erfolge erzielt.

6. Umfragen haben ergeben, daß die wichtigsten Investitionsmotive in der Erschließung des ostdeutschen Absatzmarktes und längerfristig der osteuropäischen Märkte liegen. Nur wenn für die Produktion in Ostdeutschland Standortvorteile wie zum Beispiel Absatznähe sprechen, wird investiert, andernfalls wird der ostdeutsche Markt von westlichen Standorten aus bedient. Für die potentiellen Investoren aus Westdeutschland oder dem Ausland sind die Investitionsrisiken relativ groß. Nur in guten konjunkturellen Lagen mit positiven langfristigen Erwartungen werden Erweiterungsinvestitionen in größerem Stil getätigt. Großunternehmen sind nur bereit, einen begrenzten Teil ihres Investitionsbudgets in riskanten und schwer kalkulierbaren THA-Firmen zu investieren, deren Sanierung in der Regel nicht mit Sanierungen in strukturschwachen westlichen Branchen vergleichbar ist; zudem ist erfahrenes und kompetentes Management, das in Ostdeutschland zu arbeiten bereit ist, extrem knapp. Mitunter ist das Management der entscheidende Engpaßfaktor für Investitionen im Osten. Hinzu kommt, daß die drastischen Abwertungen der Währungen osteuropäischer Länder die Produktion westlicher Firmen in diesen Ländern enorm verbilligen. Langfristig ist es durchaus möglich, daß bei offenen Grenzen eher in Osteuropa als in den neuen Bundesländern investiert wird. Anzeichen hierfür gibt es eindeutig in der Bekleidungsindustrie. Und auch VW dürfte den osteuropäischen Markt nach dem Erwerb von Skoda wegen der Wechselkurse in erster Linie aus der Produktion in der CSFR bedienen.

7. Die Beschäftigungszusagen, die die Investoren abgegeben haben, beziehen sich wie die Investitionszusagen »auf die nächsten Jahre«. Faktisch bauen die meisten Investoren die übernommenen, ohnehin schon stark geschrumpften Belegschaften weiter ab. Auf der Basis von Hochrechnungen über

notwendige Investitionen pro saniertem Arbeitsplatz wird angenommen, daß es trotz der Beschäftigungszusagen von etwa 980.000 Ende 1991 kaum mehr als 500.000 real existierende Arbeitsplätze in privatisierten Unternehmen gibt. Diese Angabe ist insofern realistisch, als mit dem zugesagten Investitionsvolumen von 84 Mrd. DM (ohne Energiewirtschaft, die mit 30 Mrd. DM Investitionen nur 77.000 Arbeitsplätze schaffen oder erhalten will) bei einer Kapitalausstattung von 150–200.000 DM je Arbeitsplatz nur rund 420.000 bis 560.000 Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden können.

8. Die in Ostdeutschland geplanten Investitionen bleiben nicht nur weit hinter dem zurück, was an Arbeitsplätzen in einer auch nur annähernd hinreichend großen industriellen Basis erforderlich ist. Hinzu kommen eine ganze Reihe weiterer Probleme:

– In Ostdeutschland existiert außer im Ver- und Entsorgungsbereich bislang kaum ein selbständiges Großunternehmen mit eigener Unternehmenszentrale, und auch im mittleren und kleineren Größenbereich fehlen nach wie vor eigenständige Ost-Firmen. Fast alle Betriebe sind von West-Firmen abhängige Dependancen, die »höherwertigen« Unternehmensfunktionen befinden sich im Westen (Unternehmenszentralen, F & E, zentrale Unternehmensfunktionen) und ebenso die hierauf bezogenen sog. produktionsorientierten Dienstleistungen anderer Unternehmen. Überdies ist die Konjunkturanfälligkeit abhängiger Betriebe meist größer. Dennoch ist die Einstufung der Ost-Firmen als »verlängerte Werkbänke« zu grob und zu negativ. Beispielsweise werden in der Region Jena auch High-Tech-Betriebe aufgebaut, allerdings viel zu wenige, die überwiegend nur für Marktnischen produzieren werden, weil das Hauptgeschäft von den westlichen Mutterfirmen bedient wird. Die Treuhand-Politik ist viel zu wenig mit Forschungs- und Technologiepolitik verzahnt.

– In vielen ostdeutschen Branchen wurden Chancen für

mehr gesamtdeutschen Wettbewerb auf oligopolistisch strukturierten und vermachteten Märkten verpaßt. Meist wurden die verkrusteten westdeutschen Wettbewerbsstrukturen einfach nach Ostdeutschland verlängert, und die westdeutschen Marktführer haben mit Argusaugen darauf geachtet, daß ihnen weder kurz- noch mittelfristig ebenbürtige Ost-Konkurrenz entsteht. In einigen Branchen wäre dies durchaus möglich gewesen. In anderen Fällen hat jedoch die THA aus der Kritik gelernt und bemüht sich nicht ohne Erfolg, Ost-Firmen an potente Außenseiter (z. B. ausländische Stahl- oder Mineralölunternehmen) zu verkaufen, die den gesamtdeutschen Wettbewerb beleben könnten. Allerdings besteht die Gefahr, daß dadurch mittelfristig bei verlangsamtem Wirtschaftswachstum gesamtdeutsche Überkapazitäten erhalten bzw. neu geschaffen werden.

– Auch dort, wo westliche (überwiegend westdeutsche) Firmen ohnehin geplante Erweiterungsinvestitionen im Osten statt im Westen plazierte haben, könnte es im Falle einer Wachstumsschwäche zu Produktionsverlagerungen von West-Standorten auf modernere neue Ost-Standorte kommen. Solche Gefahren – aus der Sicht westdeutscher Arbeitnehmer – könnten sich bald u. a. in der Stahlindustrie, im Schiffbau oder auch in der Automobilindustrie ergeben. Derartige Tendenzen können jedoch nicht für alle Industriezweige verallgemeinert werden. Sie machen deutlich, daß eine aktive Industriepolitik auf längere Sicht nicht allein im Osten praktiziert werden kann. Die beiden letzten Argumente sprechen allerdings nicht gegen den Erhalt bzw. die Schaffung neuer Industriebetriebe in Ostdeutschland, sondern eher dafür, eventuell auch in Westdeutschland Kapazitäten zu reduzieren, die anläßlich des Einigungsbooms ausgeweitet worden waren.

– Die mit den Investitionen in Ostdeutschland nachgefragten Investitionsgüter werden voraussichtlich zum überwiegenden Teil in Westdeutschland bzw. im westlichen Ausland hergestellt, so daß sie unmittelbar kaum Produktionseffekte

im Osten auslösen und dort die akuten Nachfrageprobleme mindern könnten. Local-Content-Klauseln könnten diese Probleme reduzieren.

– Die Treuhandanstalt vernachlässigt das Bemühen um die ökologische Ausrichtung der Unternehmenspolitik der Investoren bzw. ihrer eigenen Firmen häufig. Dies gilt sowohl für die auf die lange Bank geschobene Altlastensanierung, die vielfach zum Neubau von Fabriken und Gewerbebetrieben auf der grünen Wiese führt, als auch für die Produktpolitik; vielfach fördert die THA Investoren, die umweltpolitisch bedenkliche Produktionslinien (z. B. Chlorchemie) aufbauen. Eine ökologisch orientierte Industriepolitik erfordert nicht nur, daß bestehende Umweltgesetze eingehalten werden, sondern auch, daß ökologischer Strukturwandel aktiv vorangetrieben wird.

9. Die Finanzlage der Treuhand ist äußerst prekär. Bis Ende 1991 hat die THA ihren Kreditrahmen von 25 Mrd. DM nahezu ausgeschöpft, in den kommenden drei Jahren wird ein Kreditrahmen von jeweils 30 Mrd. DM durch die Bundesregierung zugestanden. Ob die Kreditaufnahme in den kommenden Jahren ausreicht, ist angesichts der zahlreichen finanziellen Verpflichtungen der THA, etwa für den Kreditabwicklungsfonds, und der schwer kalkulierbaren Sanierungsaufwendungen kaum zu ermesen. Zudem dürften die Privatisierungserlöse in Zukunft geringer sein, da die »Filetstücke« bereits verkauft sind. Hinzu kommen etwa 70 Mrd. DM (von insgesamt 104 Mrd. DM) betriebliche Altschulden, um die die THA ihre Firmen in diesem Jahr entschulden will. Rechnet man noch ungewisse Ausgleichsforderungen, die Inanspruchnahme von Bürgschaften für Liquiditätskredite, ökologische Altlasten und Entschädigungen hinzu, muß bis 1994 mit einer Gesamtverschuldung der THA von 250 Mrd. DM gerechnet werden. Diese Schätzung des BDI wurde vom Finanzvorstand der THA bestätigt. Sie kann niedriger, aber auch höher ausfallen, da wichtige potentielle Verbindlichkeiten noch in der Schwebe bzw. noch nicht genau bezifferbar

sind. Den Schulden stehen Vermögenswerte gegenüber, die im Kern aus dem Grundvermögen der THA bestehen. Das Bonner Finanzministerium hatte das Bruttovermögen der THA im Oktober 1991 auf 110 Mrd. DM (Wert der Immobilien) bis 200 Mrd. DM taxiert, den Oberwert jedoch für zu hoch angesetzt gehalten. Das Grundvermögen soll nur schrittweise wegen der begrenzten Aufnahmefähigkeit des Marktes verkauft werden.

Die hohe Verschuldung hat zur Folge, daß die THA bereits jetzt einen sehr großen Teil ihrer Einnahmen zum Schuldendienst verwenden muß, 1991 etwa ein Drittel ihrer Ausgaben (einschließlich Abführungen zu den Kreditabwicklungsfonds). In Zukunft werden in noch stärkerem Maße Kredite aufgenommen, um Zinsen und Tilgung zu zahlen. Irgendwann müssen die hohen Restschulden bzw. der Schuldendienst vom Bundeshaushalt übernommen werden. Schätzt man – optimistisch – das Bruttovermögen der THA auf 150 Mrd. DM und die bis 1994 auflaufenden Schulden auf 250 Mrd. DM, dann ist mit einer Überschuldung der THA von 100 Mrd. DM bis 1994 zu rechnen; mindestens dieser Finanzierungsanteil sollte bereits jetzt direkt aus dem Bundeshaushalt und damit überwiegend aus Steuereinnahmen finanziert werden. Ob darüber hinaus aus gesamtwirtschaftlichen Überlegungen die hohe Verschuldung der THA tragbar ist, wird an anderer Stelle erörtert. Hier ist nur zu betonen, daß der größte Teil der THA-Ausgaben nicht investiver Natur ist (Schuldendienst, Subventionierung der laufenden Ausgaben der Betriebe, Sozialplan-Zuschüsse usw.), aber dennoch kredit-finanziert wird.

3.3 Industriepolitik in Ostdeutschland

– Leitideen für eine industriepolitische Alternative

Die Grundidee einer industriepolitischen Alternative zur derzeitigen Treuhand-Strategie läßt sich wie folgt beschreiben: Da die volkswirtschaftlichen Kosten einer weitgehenden De-Industrialisierung Ostdeutschlands sehr hoch sind, sollte die vorhandene industrielle Basis so weit wie möglich gerettet und innerhalb von einigen Jahren unter staatlicher oder halbstaatlicher Obhut restrukturiert werden, sofern nicht kurzfristig »akzeptable« Privatisierungen möglich sind. Die sanierten Firmen können dann – auch über die Börse oder mit Hilfe einer besonderen vermögenspolitischen Konzeption – privatisiert und die Eigentumsanteile breit gestreut werden.

Private Investoren scheuen die hohen Investitionsrisiken, so daß das derzeitige Privatisierungspotential nur begrenzt ist, jedenfalls wenn »schlechte« Privatisierungen vermieden werden sollen. Sanierungsfähige Unternehmen dürfen weder zwecks bloßer Grundstücksverwertung »verschleudert« noch aus Kapitalmangel stillgelegt werden. Jedoch sollten Firmen, die zu »vernünftigen« Konditionen kurzfristig privatisiert werden können, auch möglichst rasch verkauft werden, ebenso wie nicht sanierungsfähige Unternehmen schnell stillgelegt werden sollten, insbesondere wenn sie vorgeschriebene Umweltstandards nicht einhalten bzw. in der vom Einigungsvertrag vorgeschriebenen Zeit nicht erreichen können. Durch die Sanierung in staatlicher Obhut soll gewissermaßen »Zeit gekauft« werden, die zur Restrukturierung erforderlich ist, aber durch die Rahmenbedingungen der schnellen Währungsunion nicht gewährt werden konnte. Restrukturierung bedeutet: Veränderung des Produktprogramms, Modernisierung der Produktionsverfahren, Veränderung der Unternehmensorganisation und des Managements, umfassende Qualifizierung der Belegschaften, sozialverträglicher Abbau überschüssigen Personals. Hinzu müssen gezielte Vermarktungs-

hilfen kommen (z. B. Wiederaufstockung der Hermes-Bürgschaften für GUS-Geschäfte, Präferenzregeln für ostdeutsche Firmen, Selbstbeschränkungsabkommen westdeutscher Konkurrenten). Während des Sanierungsprozesses können in der Regel die laufenden Kosten durch Einnahmen nicht voll gedeckt werden, so daß der Staat einen Teil der Verluste übernehmen muß. Die Verlustübernahme sollte schrittweise abnehmen, damit keine Dauersubventionen gezahlt werden müssen. Von vornherein muß die staatliche Unterstützung befristet werden, damit ein wirksamer Druck zur raschen Restrukturierung entsteht.

Zusammenfassend und im Überblick können die Alternativen zur Treuhand-Politik in folgender Weise dargestellt werden:

- aktive eigenständige Sanierung der überlebensfähigen, aber kurzfristig nicht privatisierungsfähigen Treuhand-Unternehmen durch die THA selbst oder andere öffentliche Institutionen bzw. Unternehmen;
- rasche Stilllegung der nicht sanierungsfähigen Unternehmen bei arbeitsmarktpolitisch ausgerichteter Restrukturierung und Nutzung verwertbarer Betriebsteile, Verbindung der Stilllegung mit aktiver Förderung von Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften;
- Anwendung transparenter Entscheidungsregeln für die Stilllegung, Sanierung und Privatisierung von THA-Betrieben bei Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Opportunitätskosten (Folgekosten der Arbeitslosigkeit und der De-Industrialisierung);
- Einbeziehung ökologischer Kriterien in die Sanierungskonzeptionen;
- stärkere Verkoppelung der Unternehmenssanierung mit der Forschungs- und Technologiepolitik;
- Förderung der Investitionstätigkeit in den neuen Bundesländern durch investitionslenkende Maßnahmen in Westdeutschland sowie durch »local content«-Klauseln und andere Marktsicherungsstrategien;

- finanzielle Unterstützung der Sanierung der Treuhand-Unternehmen bei harten Restrukturierungsaufgaben;
- Schaffung einer neuen Finanzierungsstruktur für die THA;
- Demokratisierung der zentralistischen THA.

Die wichtigsten Punkte dieser industriepolitischen Strategie sollen nun etwas näher skizziert werden.

Industriepolitik in Ostdeutschland – die wichtigsten Maßnahmen

a) Gründung von Industrie Holdings

Die THA in ihrer jetzigen Form sollte sich weiterhin im Kerngeschäft auf die Privatisierung sowie auf die sozialverträgliche Stilllegung nicht überlebensfähiger Firmen konzentrieren. Diejenigen großen und größeren Firmen, die nach bestimmten Entscheidungsregeln (siehe Punkt b) als sanierungsfähig, aber kurzfristig nicht als privatisierungsfähig gelten, sollten in neu zu gründende Branchenindustrieholdings (BIHAG) oder Einzelunternehmen in Form von Aktiengesellschaften überführt werden, die zusammen mit den Geschäftsführungen der Unternehmen die unternehmerische Führung wahrnehmen. Die BIHAG (z. B. der Chemieindustrie, des Schwermaschinenbaus, der Textilindustrie und der Stahlindustrie) sollen in der Regel mehrheitlich im Besitz des Bundes sein. Die neuen Bundesländer, Banken, private Beteiligungsfonds oder auch private Investoren können sich an diesen Holdings bzw. auch an einzelnen Unternehmen beteiligen. Möglich ist auch eine Beteiligung von privaten Investoren im Umfang von getätigten Investitionen. Die Landesregierungen können, wenn sie diesen Weg bevorzugen, einzelne Unternehmen in eigener Regie übernehmen, so daß diese aus dem Vermögen der THA oder später auch der BIHAG herausgelöst werden. Die Konditionen für die Eigentumsübernahme durch die Länder sind politisch zu verhandeln.

Vermutlich würden mehrere Dutzend der derzeitigen Treuhand-Unternehmen in die Holdings übernommen. Auf jeden Fall sollten die sanierungsfähigen regional bedeutsamen Großbetriebe einbezogen werden. Für die ca. 6.000 kleinen und mittleren Unternehmen sind alle bereits bisher praktizierten und neue Formen der Privatisierung anzuwenden (Aufträge für Investment-Banken, MBOs, MBIs, Beteiligungs-Holdings wie der Sachsenfonds oder die Deutsche Industrie-Holding, Management-Gesellschaften usw.).

Auch nachdem die Unternehmen in die BIHAG eingegliedert sind, können sie jederzeit privatisiert oder auch stillgelegt werden, wenn sich die Entwicklungschancen entsprechend geändert haben und eine Weiterführung auch bei Berücksichtigung der Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit nicht mehr gerechtfertigt ist. Andernfalls verbleiben sie für vier bis sechs Jahre in unternehmerischer Obhut der Holdings. In ihnen erhalten sie die Chance, eine Reihe von finanziellen Unterstützungen zu beziehen, müssen sich aber gleichzeitig harten Regeln für die Restrukturierung unterwerfen.

Das Management der Industrieholdings wird aus den derzeitigen Führungen der THA-Unternehmen, durch neue Akquisitionen im Westen sowie aus den entsprechenden Abteilungen der THA gewonnen, die ihrerseits bekanntlich branchenmäßig strukturiert sind. Eine weitere enge Zusammenarbeit mit dem inzwischen gewachsenen Managementpotential der THA erscheint sinnvoll. Der Unterschied zur Weiterführung dieser Firmen in den bisherigen Branchenabteilungen der THA besteht im wesentlichen darin, daß das Vertagen von Investitions- und Unternehmensplanungsentscheidungen wegen fehlender privater Käufer beendet wird.

Für die vielen hundert kleinen und mittleren sanierungsfähigen Unternehmen, die derzeit bereits von den THA-Niederlassungen verwaltet werden, sollte eine Erhöhung der Mittel für die Ausstattung mit Eigenkapital sowie mit Investitionsmitteln vorgesehen werden, um MBOs und MBIs erleichtern zu können.

Die BIHAG und die großen öffentlichen Unternehmen bleiben deshalb eigentumsmäßig beim Bund, weil die Länder finanziell überfordert werden, weil viele größere Firmen länderübergreifend strukturiert sind und weil einheitliche länderübergreifende Sanierungsgrundsätze gewährleistet werden sollten. Um den Ländern gleichwohl Einfluß auf die Entscheidungsprozesse einzuräumen, müssen demokratische Regeln für Entscheidungsabläufe gefunden werden (siehe f).

Nach vier bis sechs Jahren wird erneut über die Privatisierung entschieden. Angestrebt wird unter anderem der Gang an die Börse mit dem Ziel einer breiten Aktienstreuung. Bis dahin sollte der Gesetzgeber eine vermögenspolitische Konzeption vorlegen, durch die eine breite Vermögensbildung bei ostdeutschen Bürgern ermöglicht und finanziell (auch steuerlich) gefördert wird. Dies gilt namentlich für diejenigen Sparer, die im Zuge der Währungsumstellung benachteiligt wurden.

b) *Entscheidungsregeln*

THA-Firmen sind dann überlebensfähig, wenn sie zwei Kriterien erfüllen: wenn erstens mit hinreichender Wahrscheinlichkeit erwartet werden kann, daß die Firmen spätestens in vier bis sechs Jahren kostendeckend arbeiten und nicht überschuldet sind; wenn zweitens während dieses Zeitraums der Sanierungsaufwand je erhaltenen oder neu geschaffenen Arbeitsplatz nicht größer ist als die volkswirtschaftlichen Kosten andauernder Arbeitslosigkeit sowie die Kosten der Wirtschaftsförderung zur Schaffung eines neuen Industriearbeitsplatzes in der Region. Diese Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit sollten regional differenziert werden, denn sie sind in monostrukturierten Regionen mit extremer Arbeitslosigkeit höher als in anderen Regionen. Die Unternehmensberatung McKinsey hat den Rahmen für volkswirtschaftlich förderungswürdige Subventionen auf 150–300.000 DM je industriellen Arbeitsplatz geschätzt (McKinsey & Co., Überlegungen zur kurzfristigen Stabilisierung und langfristigen

Steigerung der Wirtschaftskraft in den neuen Bundesländern, April 1991). Auf die Opportunitätskosten je verlorenen Arbeitsplatz nicht anrechenbar sind die verschiedenen Altlasten: die betrieblichen Altschulden, die praktisch in keinem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens stehen, und die Kosten für die ökologischen Altlasten. Sozialplankosten gehören zu den Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit und nicht zu den Sanierungskosten. Betriebe, die die genannten beiden Voraussetzungen nicht erfüllen, sollten stillgelegt werden. Diese Regeln sollten für Betriebe aus denjenigen Branchen modifiziert werden, die auch in Westdeutschland dauerhaft auf staatliche Subventionen angewiesen sind (Bergbau, Werften, Landwirtschaft).

Der betriebswirtschaftlich ermittelte Wert eines Treuhand-Unternehmens errechnet sich aus dem kapitalisierten Wert zukünftiger Erträge abzüglich dem kapitalisierten Wert des Restrukturierungsaufwands, zuzüglich dem Liquidationserlös, dessen Untergrenze der Wert der Immobilien darstellt. Altschulden und ökologische Altlasten sollten dabei nicht veranschlagt werden. Zweifellos ist der betriebswirtschaftliche Vermögenswert angesichts vielfältiger Bewertungsunsicherheiten schwer zu beziffern. Diese Unsicherheiten schlagen sich in Risikoabschlägen bei der Bewertung zukünftiger Erträge nieder. Die volkswirtschaftliche Bewertung der Vermögenssubstanz unterscheidet sich von der betriebswirtschaftlichen dadurch, daß zum betriebswirtschaftlichen Wert die Opportunitätskosten derjenigen Arbeitslosigkeit hinzugezogen werden müssen, die im Falle einer Stilllegung als Dauerarbeitslosigkeit entstünde. Ist die volkswirtschaftliche Bilanzierung positiv, sollte saniert und nicht stillgelegt werden. Ist eine rasche Privatisierung möglich, und zwar zu Konditionen hinsichtlich des Kaufpreises und der Zahl erhaltener und geschaffener Arbeitsplätze, die in der Summe günstiger sind als die Sanierung durch die Industrieholding, dann sollte rasch verkauft werden.

Derartige Rechnungen mögen abstrakt und zu theoretisch

erscheinen, aber sie sind – wenigstens überschlägig – unvermeidlich, wenn nicht willkürlich und opportunistisch entschieden werden soll.

c) *Finanzielle Unterstützung der Sanierung*

Im Rahmen der erwähnten Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit können die BIHAG ihre Firmen finanziell durch eine Palette geeigneter Beihilfen unterstützen. Eine pauschale Verlustübernahme durch die BIHAG würde dazu führen, daß die Betriebe keiner wirksamen Kontrolle unterliegen. Werden ausschließlich maßgeschneiderte Einzelfallösungen gewählt, droht wiederum Intransparenz und Willkür. Die Obergrenze der Beihilfen während des 4- bis 6jährigen Anpassungszeitraums sollte nicht in jedem Fall ausgenutzt werden. D. h. die Betriebe müssen nachweisen, daß sie ohne die beantragten Beihilfen ihre Sanierungskonzeption nicht erreichen können.

Das gegenwärtige Finanzierungssystem für THA-Betriebe ist widersinnig. Zum einen ist die THA für ihre Betriebe immer noch mit den Altschulden und dem entsprechenden Schuldendienst belastet. Zum anderen müssen Teile der laufenden Ausgaben, also auch der Lohnkosten, durch Liquiditätskredite finanziert werden, die zwar von der THA verbürgt werden, aber zu einer steigenden Schuldenlast führen. Soweit die Unternehmen Investitionen durchführen können, werden diese (mit Abstrichen) im Rahmen der Förderkulisse für Ostdeutschland subventioniert. Betriebswirtschaftlich ist es widersinnig und paradox, laufende Kosten durch Kredite zu finanzieren und Investitionen (zu einem großen Teil) nicht. Auch volkswirtschaftlich ist dies außerordentlich problematisch. Sinnvoller wäre es, wenigstens zu einem Teil Lohnkostensubventionen zu gewähren. Insgesamt sollten die BIHAG – in Verbindung mit der regionalen und sektoralen Strukturpolitik – ihren Firmen ein gleichartiges Subventionspaket anbieten, das in der Summe den erwähnten Grenzwert nicht überschreiten darf. Die jährliche Subventionssumme sollte von Jahr zu Jahr abnehmen.

Das Beihilfenpaket ist mit der Europäischen Gemeinschaft abzustimmen, es schafft aber gegenüber der derzeitigen wildwüchsigen Beihilfepraxis keine grundsätzlich neuen EG-rechtlichen Probleme.

Unabhängig von den gewährten Subventionen sollten die Firmen der Industrieholdings von den Altschulden mindestens im Ausmaß ihrer Überschuldung befreit werden. Dieser Teil der Altschulden sollte vom Bund übernommen werden (siehe e).

d) *Investitionsförderung*

Da die private Investitionstätigkeit in Ostdeutschland sowohl in bezug auf den Kauf von THA-Unternehmen als in bezug auf sonstige Direktinvestitionen in den produktiven Sektoren zu gering ist, müssen die Anreize und der Druck hierzu verstärkt werden. Die bloße verbale Beschwörung der westdeutschen Unternehmen ist nicht sonderlich effizient, und die finanziellen Anreize in Ostdeutschland sind erstens für die öffentlichen Hände sehr teuer, zweitens nach allen Erfahrungen mit der regionalen Wirtschaftsförderung nicht sehr lenkungseffizient (Mitnehmereffekte), und drittens führen sie zu unerwünschten Verteilungseffekten. Eine zusätzliche Form der indirekten Investitionslenkung wäre die Erhebung einer Investitionshilfeabgabe (vgl. Kap. 5.4). Sie sollte zweckgebunden zur Finanzierung der Industrieholdings in Ostdeutschland verwendet werden.

e) *Marktsicherungsmaßnahmen*

Zeitlich befristete Marktförder- und auch Marktschutzmaßnahmen für die produktiven Sektoren der ostdeutschen Wirtschaft sind notwendig, damit sich ihre Marktanteile »vor der eigenen Haustür« wieder erhöhen können. Hierzu zählen besondere Absatzförderstrategien, z. B. gute Verbraucherinformationen, in Ausnahmefällen auch Quotenregelungen, etwa für bestimmte landwirtschaftliche Rohstoffe oder für Stahl, freiwillige Selbstbeschränkungsabkommen der west-

deutschen Wirtschaft bezüglich der Lieferungen nach Ostdeutschland sowie Selbstverpflichtungen bei der Auftragsvergabe westdeutscher an ostdeutsche Firmen.

Es sollten »local content«-Klauseln eingeführt werden, um finanzielle Präferenzen für ostdeutsche Produktion zu schaffen. Derartige Maßnahmen wirken nachfragesteigernd für die ostdeutschen Anbieter. Derartige Klauseln, die zeitlich zu befristen sind, sind in verschiedener Form denkbar:

- Investoren sollten verpflichtet werden, einen Teil der Investitionsgüter, die sie für ihre Investitionen in Ostdeutschland benötigen, bei ostdeutschen Firmen zu beschaffen, auch wenn diese möglicherweise ungünstigere Preise/Konditionen anbieten.

- Ebenso sollten Firmen der Industrieholdings verpflichtet werden, einen Mindestanteil der von ihnen benötigten Investitionsgüter bei Ost-Firmen zu kaufen.

- Die Investitionszuschüsse und -zulagen der Regionalförderung könnten ebenfalls an die Auflage geknüpft werden, daß die beschafften Investitionsgüter zu einem bestimmten Mindestanteil aus Ostdeutschland bezogen werden müssen.

- Denkbar wäre auch, daß die öffentlichen Stellen – Bund, Länder, Gemeinden, öffentliche Unternehmen – in Ost- und Westdeutschland angehalten werden, die benötigten Güter zu einem bestimmten Anteil in Ostdeutschland zu kaufen.

Natürlich können derartige Regeln betriebswirtschaftliche Effizienzverluste bewirken. Der Vorteil dieser »Quotierung« besteht darin, daß ostdeutsche Anbieter zum einen eine »Aufmerksamkeitswirkung« erzielen: Die potentiellen Nachfrager müssen ostdeutsche Angebote in ihr Kalkül einbeziehen, willkürliche Diskriminierung wird schwieriger. Ferner wiegen die langfristigen Vorteile einer erfolgreichen Re-Industrialisierung Ostdeutschlands schwerer als die kurzfristigen betriebswirtschaftlichen Nachteile, die noch dadurch gemindert werden, daß keine starren Vorschriften erlassen werden, sondern die Nachfrager nur ihre »Ost-Quote« erfüllen müssen. Überdies stehen den betrieblichen Nachteilen finanzielle

Gratifikationen für diejenigen gegenüber, die im Osten investieren und Subventionen der verschiedensten Art erhalten.

– Schließlich sollten die großen Einkäufer von Konsumgütern aller Art, die Einzelhandelskonzerne und Versandhäuser, die enorm vom Einigungsboom profitiert haben (das Versandhaus Quelle hatte 1991 ein Umsatzplus von 40 vH zu verzeichnen!), durch politischen Druck dazu veranlaßt werden, einen größeren Teil ihres Sortiments in ostdeutschen Betrieben fertigen zu lassen.

f) Erhöhung der Hermes-Bürgschaften für Exporte in die osteuropäischen Länder

Die extrem knappe Deckelung der Hermes-Bürgschaften für die GUS-Länder seit Januar 1992 wird die Existenzkrise zahlreicher Großunternehmen (Werften, Waggonbau, Schwermaschinenbau, Elektrotechnik, Allgemeiner Maschinenbau usw.) in den neuen Bundesländern erneut verschärfen. Die THA schätzt, daß ca. 150.000 Arbeitsplätze direkt und noch einmal 300.000 im Verflechtungsbereich verloren gehen werden, wenn die Ostmärkte nicht auf dem Niveau von 1991 gesichert werden. Natürlich ist diese Absicherung zur Zeit für den Bund sehr teuer, vermutlich aber dennoch billiger als eine zusätzliche Arbeitslosigkeit von 500.000 Menschen. Außerdem liegt es im langfristigen Interesse Deutschlands und ganz Westeuropas, wenn die Wirtschaft der GUS-Länder durch die Belieferung mit modernen Investitionsgütern, vor allem Transportmitteln, mittelfristig funktionsfähiger gemacht wird. Aktuell muß das Instrument der Barter-Geschäfte stark aktiviert werden. Großzügige Bürgschaften ersetzen natürlich nicht die allgemeinen materiellen und ideellen Hilfen bei der makroökonomischen Stabilisierung und Reformierung der Länder Osteuropas und der GUS durch die Bundesrepublik, die EG sowie die OECD-Länder insgesamt.

g) Neue Finanzierungs konstruktion der Treuhandanstalt

Die Erlöse der THA aus dem Privatisierungsgeschäft sollten zur Finanzierung der sozialverträglichen Abwicklung der Stilllegungen verwendet werden und darüber hinaus an die Industrieholdings abgeführt werden. Die THA ist von den sachfremden finanziellen Belastungen, die ihr im Einigungsvertrag aufgebürdet wurden, zu befreien; dies betrifft vor allem ihre Aufgaben bei der Finanzierung des Kreditabwicklungsfonds. Diese Aufgaben sollten auf den Bund übergehen. Auch die geplante Entschuldung der THA-Firmen in Höhe von 70 Mrd. DM sollte vom Bund übernommen werden. Dadurch träte bereits eine erhebliche Reduzierung der bis 1994 erwarteten Überschuldung der THA in Höhe von rund 100 Mrd. DM (siehe oben) ein. Darüber hinaus sollte ein Teil der laufenden Ausgaben der THA sowie der Holdings steuer- oder abgabenfinanziert werden. Hierzu könnten die Erlöse aus der Investitionshilfeabgabe verwendet werden, die jährlich etwa 15 Mrd. DM einbringt, wenn sie in Höhe von 1,5 vH der Bruttowertschöpfung des warenproduzierenden Gewerbes erhoben wird.

h) Demokratisierung der THA und der Holdings

Zunächst sollte der Bundestag einen Vollausschuß »Treuhandanstalt und Industrieholding« anstelle des derzeitigen Unterausschusses des Finanzausschusses einrichten. Der Ausschuß sollte u. a. den Wirtschaftsplan der THA sowie die Mittelvergabe an die Holdings beschließen. Ferner sollte der Verwaltungsrat der THA so zusammengesetzt werden, daß eine Parität zwischen Unternehmens- und Gewerkschaftsvertretern gewährleistet wird. Um die Ländervertretung im Verwaltungsrat der THA zu sichern, sollte der Bund Sitze an die neuen Länder abtreten. THA-Entscheidungen von besonderer arbeitsmarkt-, struktur- und umweltpolitischer Bedeutung sollten der ausdrücklichen Zustimmung der jeweiligen Landesregierung bedürfen. Dadurch wird eine Konsensbildung zwischen THA, Holdings und Ländern erzwungen.

Die branchenbezogenen Holdings sowie die großen staatlichen Aktiengesellschaften unterliegen der Mitbestimmung nach dem Mitbestimmungsrecht von 1976. In den Aufsichtsräten sollten nicht nur Vertreter des Bundes auf der Eigentümerbank sitzen, sondern der Bund sollte Aufsichtsratssitze an Ländervertreter abtreten. Beteiligen sich die Länder an den BIHAG mit einer Sperrminorität, so erhalten sie faktisch ein Vetorecht, das in einem Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte der Aufsichtsräte ausdrücklich garantiert werden sollte. Auf diese Weise könnte eine Abstimmung zwischen Landeswirtschafts- und Strukturpolitik einerseits und der Industriepolitik der Holdings andererseits gewährleistet werden. Gleichzeitig erhalten die Länder einen Anreiz, sich aktiv an den BIHAG zu beteiligen.

3.4 Zum Stellenwert der neuen Industriepolitik im Rahmen der Gesamtpolitik für Ostdeutschland

Die Treuhandpolitik, deren Hauptziel die Herstellung möglichst vieler wettbewerbsfähiger Unternehmen und Arbeitsplätze in den neuen Bundesländern sein sollte, kann die notwendige Politik auf anderen Feldern natürlich nicht ersetzen:

Die regionale Strukturpolitik versucht mit Hilfe hoher Subventionen für Investitionen (bis zu 33 vH der Investitionen sowie unter Einbeziehung der Sonderabschreibungsmöglichkeiten bis zu 50 vH) den Standort neue Bundesländer generell gegenüber den alten Bundesländern zu verbessern. Die Treuhandbetriebe sind hier zur Zeit systematisch benachteiligt, weil die Länder sich teilweise weigern, ihren Anteil zu den Investitionszuschüssen zu zahlen.

Eine offene Frage ist allerdings, ob es sinnvoll ist, das gesamte Gebiet der neuen Bundesländer mit den gleichen Fördersätzen zu bedienen. Die mehr die Wachstumspoltheorie

vertretenden RegionalwissenschaftlerInnen neigen eher der These zu, die Förderorte drastisch zu reduzieren und dann zu »klotzen, statt zu kleckern«, während die eher ausgleichsorientierten Theoretiker und Politiker am Ziel der vom Grundgesetz geforderten Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse festhalten. Die Auflösung dieses Konflikts fällt der Raumordnungspolitik des Bundes und der Länder zu, die das System der zentralen Orte auch für die neuen Länder zu definieren hat. In jedem Falle muß verhindert werden, daß das Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse selbst substantiell in Frage gestellt wird.

Die Infrastrukturpolitik auf allen Feldern ist ebenfalls eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um langfristig gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Eine gute Telekommunikations- und Verkehrsinfrastruktur z. B. ersetzt nicht eine aktive Industriepolitik. Die Beschäftigungseffekte beim schnellen Aufbau der Infrastrukturen können sogar für eine gewisse Zeit verdecken, daß die Industriepolitik nur sehr geringe Erfolge aufweist. In der Regionalwissenschaft bekannt sind z. B. die Entleerungseffekte, die durch die verkehrlich gute Erschließung von peripheren Regionen entstehen können, wenn in diesen Regionen nicht gleichzeitig wirksam für qualitativ hochwertige Arbeitsplätze in allen Sektoren gesorgt wird. Und hierfür zuständig ist dann das gesamte Spektrum der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, der Forschungs- und Entwicklungspolitik einschließlich der Bildungs- und Hochschulpolitik, der Umweltpolitik, Landwirtschaftspolitik usw., alles Politiken, die die Wettbewerbsnachteile von peripheren Regionen verringern sollen.

Auch die Mittelstandspolitik, die für die neuen Bundesländer absolut notwendig ist und weiter ausgebaut werden sollte, indem z. B. auch die THA viel mehr tut, um Management-Buy-Outs, -Buy-Ins und die Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften zu unterstützen, kann eine aktive Industrie- und Landwirtschaftspolitik nicht ersetzen. Vielmehr sind diese Politiken komplementär zueinander. Größenstruk-

turpolitik ist essentiell für die Durchsetzung einer modernen Wirtschaftsstruktur (vgl. MEMORANDUM '91, Exkurs – Unterschiedliche Unternehmensgrößen erforderlich). Sie darf aber nicht ins Gegenteil verkehrt werden und dem Erhalt bzw. der Schaffung von Großunternehmen und auch von Konzernzentralen in Ostdeutschland keine Bedeutung mehr beimessen. Schließlich muß es auch trotz der derzeit notwendigen Priorität der Betonung des regionalwissenschaftlichen Export-Basis-Theorems Ziel der Politik sein, die endogenen Potentiale zu stärken, die möglicherweise in einem langen Entwicklungsprozeß dann auch exportfähig werden können. Es ist z. B. absolut skandalös, auf dem flachen Lande die siedlungsnah Versorgung im Handel weitgehend zusammenbrechen zu lassen (vgl. die Konkursserie der Konsumgenossenschaften). Dies wird neben der ignoranten Landwirtschaftspolitik, die die Zahl der Arbeitsplätze in kürzester Zeit hat dramatisch zurückgehen lassen, die Entleerung der ländlichen Kommunen forcieren und damit zu einer drastischen Überalterung der Landbevölkerung führen. Neue Chancen im Bereich der ökologischen Landwirtschaft und Lebensmittelverarbeitung, des sanften Tourismus, der Kleinindustrie auf dem Lande usw. können unter diesen Bedingungen nur schwerlich gedeihen. Das Handwerk und die produktionsorientierten Dienstleistungen haben selbstverständlich nur geringe Chancen, wenn die – aus der Industriegeschichte der DDR bekannt – relativ wenigen großen Industriebetriebe in den Kleinstädten auf dem Lande ersatzlos geschlossen oder auf Minibetriebe heruntersaniert werden. Eine zentrale Rolle für die langfristige Gesundung des Industriestandortes Ostdeutschland spielen ebenfalls die Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie die Hochschulpolitik. Die Stärkung dieses Feldes kann langfristig der Auslöser für die Neugewinnung und den modernisierten Erhalt von hochtechnologischer Produktion sein. In Einzelfällen mag die Vergabe öffentlicher Mittel für diese Politikfelder mit der Sanierungsfinanzierung für vorhandene Industrien konkurrieren. Gene-

rell muß jedoch daran festgehalten werden, daß beide Politikbereiche sich komplementär zueinander verhalten. Dieses Herangehen ist z. B. ein wesentlicher Grund dafür, daß die Modernisierung des Ruhrgebiets in den letzten 20 Jahren wesentlich vorangekommen ist.

Die von uns vorgeschlagene Industrie- und Treuhandpolitik kann also ihre Wirksamkeit nur voll entfalten, wenn sie in die hier knapp skizzierten anderen Politiken eingebettet ist. Umgekehrt gilt dies gleichermaßen.

4. Arbeitszeitverkürzung und Lohnkostenzuschüsse in Ostdeutschland

Die Sicherung (noch) bestehender und die Schaffung neuer, dauerhafter Arbeitsplätze muß im Zentrum aller politischen Anstrengungen stehen, die auf die ökonomische und ökologische Modernisierung der Wirtschaft in den neuen Ländern gerichtet sind. Dies gilt für die Finanz- und Wirtschaftspolitik, für die regionale und sektorale Strukturpolitik und natürlich auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik. Angesichts der bereits bestehenden Massenarbeitslosigkeit und der auf absehbare Zeit weiterhin negativen Arbeitsmarktperspektive für Ostdeutschland werden die bisher dazu vorgeschlagenen Maßnahmen allein kaum ausreichen, um kurzfristig ausreichende Abhilfe zu schaffen. Die Tiefe der Transformationskrise und der erhebliche Zeitbedarf für eine durchgreifende ökonomisch-ökologische Modernisierung machen deshalb weitere Maßnahmen erforderlich, die positive Beschäftigungseffekte erwarten lassen. Dazu zählt insbesondere eine Politik systematischer Arbeitszeitverkürzungen und gezielter Arbeitsplatzsubventionen.

4.1 Arbeitszeitverkürzungen

Die gesetzliche Arbeitszeit in der früheren DDR betrug 43,75 Stunden in der Woche. Sie galt für rund 75 vH der Beschäftigten. Die übrigen hatten bereits kürzere Arbeitszeiten. Seit Beginn freier Tarifverhandlungen im Frühsommer

1990 haben die Gewerkschaften schrittweise Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit vereinbart. Mittlerweile kann die 40-Stunden-Woche in den neuen Ländern weithin als tariflicher Arbeitszeitstandard angesehen werden; lediglich in Ausnahmefällen besteht noch eine Arbeitszeit von 41 oder 42 Stunden. Allerdings ist gleichzeitig festzuhalten, daß der Prozeß der weiteren Anpassung in Richtung der westdeutschen Arbeitszeitdauer offenkundig sehr langfristiger Natur ist. In vielen Tarifbereichen sind mehrjährige Stufenpläne vereinbart, an deren Ende gleichwohl oft eine Arbeitszeit steht, die dann immer noch länger ist als in den jeweiligen westdeutschen Tarifbereichen. Nur in einzelnen Bereichen konnte mittelfristig die vollständige Anpassung an das Westniveau festgeschrieben werden.

Das mindeste, was die Tarifpolitik ins Auge fassen sollte, ist die möglichst kurzfristige Reduzierung der tariflichen Wochenarbeitszeit auf das westdeutsche Niveau. Dies beträgt derzeit (Stand: 31. 12. 1991) im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt 38,1 Stunden, berücksichtigt man auch die künftig in Kraft tretenden Stufen, ergibt sich ein Durchschnitt von 37,6 Stunden. Eine solche Verkürzung wäre durchaus bei vollem Lohnausgleich möglich. Dann allerdings verringert sich der für die nominelle Lohnerhöhungen zur Verfügung stehende Verteilungsspielraum mit der Folge, daß die Angleichung von Ost- und Westeinkommen zeitlich hinausgeschoben wird. Geht man von einer raschen Verkürzung der Wochenarbeitszeit von 40 auf 38 Stunden in den neuen Bundesländern aus, dann entspräche dies einem Volumen von 5 vH. Wenn man, optimistischerweise, unterstellt, daß dies zur Hälfte beschäftigungswirksam wird, könnten rund 170.000 Arbeitsplätze gesichert bzw. neu geschaffen werden. Das wäre – gemessen an der vorhandenen Arbeitslosigkeit – immer noch bei weitem zu wenig. Deswegen sind weiterreichende Schritte in Betracht zu ziehen.

Eine wichtige Funktion können in diesem Zusammenhang auch die *Kurzarbeit* und die hierfür bestehenden Sonderrege-

lungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) zum Kurzarbeitergeld für die neuen Bundesländer erfüllen, denn es handelt sich bei Kurzarbeit im Grunde um eine Form der Arbeitszeitverkürzung mit einem (partiellen) Lohnausgleich. Auch künftig kann – anders als in Westdeutschland – bei strukturellen Arbeitsausfällen Kurzarbeitergeld (Kug) gewährt werden, auch wenn der Arbeitsausfall nicht vorübergehender Natur ist und nicht zu erwarten ist, daß durch das Kug den ArbeitnehmerInnen die Arbeitsplätze und den Betrieben die eingearbeiteten Beschäftigten erhalten werden. Voraussetzung ist jedoch, daß die Betriebe die ArbeitnehmerInnen in einer betriebsorganisatorisch eigenständigen Einheit zusammenfassen und daß der Arbeitsausfall auf einer schwerwiegenden Verschlechterung der Lage des Wirtschaftszweiges beruht. Dies wird mit Ausnahme des Baugewerbes und der Dienstleistungsbereiche (einschließlich Banken und Versicherungen) für nahezu alle anderen Wirtschaftszweige von der Landwirtschaft über Bergbau und Energie bis zur Grundstoff-, Investitions- und Verbrauchsgüterindustrie als gegeben unterstellt. Die Regelung für die verlängerte Bezugsdauer des Kug gilt nur bis Ende 1992. Eine intelligente Anwendung dieser gesetzlichen Bestimmungen kann dazu beitragen, daß die Kurzarbeit im Zeitablauf auf einen möglichst großen Teil der betroffenen Belegschaften verteilt wird, um so eine Risikokonzentration bei einer begrenzten Beschäftigtengruppe zu vermeiden. In diesem Zusammenhang kann die Verbindung von Teilzeitarbeit und Kug systematisch genutzt und ausgebaut werden.

Ein anderes Beispiel für eine mögliche Richtung weiterer Arbeitszeitverkürzung hat die Landesregierung von Brandenburg gegeben. Die unabweisbare Verringerung der Lehrerstellen hätte normalerweise die Entlassung von 6.500 LehrerInnen zur Folge gehabt. Um dies zu verhindern, einigten sich Kultusministerium und Gewerkschaften auf folgende Regelung: Die Arbeitszeit der Beschäftigten wurde ab 1. 7. 1991 um 20 vH verkürzt, im gleichen Umfang auch das Gehalt.

Auf diese Weise konnten alle LehrerInnen ihren Arbeitsplatz behalten, und mit dem Verzicht auf den vollen Lohnausgleich wurden die Mittel frei, mit denen dies finanziert werden konnte. Da zugleich die Einkommen der im öffentlichen Dienst Ostdeutschlands Beschäftigten auf 60 vH des Westniveaus angehoben wurden, blieb für die Betroffenen unter dem Strich sogar noch ein Einkommensplus übrig. Es müßte im einzelnen geprüft werden, in welchen anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes, und gegebenenfalls auch der privaten Wirtschaft, dieses Beispiel Schule machen könnte. Eine wichtige Voraussetzung dürfte sein, daß das Ausgangseinkommen hinreichend hoch ist, um den (teilweisen) Verzicht auf den Lohnausgleich erträglich zu machen, gegebenenfalls können etwa im Rahmen von bestehenden Stufenplänen vereinbarte Tarifierhöhungen entsprechend verrechnet werden.

Schließlich darf nicht vergessen werden, daß auch Westdeutschland von wachsenden Arbeitsmarktproblemen betroffen ist und diese durch hohe Arbeitslosigkeit im Osten wegen der zunehmenden Verschränkung von west- und ostdeutschem Arbeitsmarkt tendenziell zunehmen werden. Deshalb besteht auch in der alten Bundesrepublik die Notwendigkeit weiterer beschäftigungswirksamer Maßnahmen. Es ist daran zu erinnern, daß das tarifpolitische Ziel der 35-Stunden-Woche noch längst nicht realisiert ist, wie auch die oben genannten Zahlen ausweisen. Lediglich für ein Viertel der tariflich erfaßten ArbeitnehmerInnen ist bereits die 35-Stunden-Woche vereinbart; das heißt, drei Viertel sind zum Teil noch drei Stunden und mehr davon entfernt. Zugleich ist das Tempo der tariflichen Arbeitszeitverkürzung in den alten Bundesländern drastisch zurückgegangen. Weder im vergangenen Jahr noch in diesem Jahr steht die Arbeitszeitpolitik im Mittelpunkt gewerkschaftlicher Tarifpolitik in Westdeutschland. Angesichts der sich verschlechternden Arbeitsmarktperspektive in ganz Deutschland ist dies eine problematische Entwicklung. Nur wenn die Gewerkschaften den Stellenwert tariflicher Arbeitszeitverkürzung auch in West-

deutschland wieder deutlich anheben und ihre eigenen Handlungsspielräume auf diesem Feld voll ausschöpfen, werden sie ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht. Unter Berücksichtigung der jeweils gegebenen Problemlage in den einzelnen Branchen und der Interessenlage der Beschäftigten sind verschiedene Formen der Arbeitszeitverkürzung denkbar und sinnvoll – von allgemeiner Wochenarbeitszeitverkürzung über kürzere Arbeitszeit für Nacht- und Schichtbeschäftigte oder für ArbeitnehmerInnen mit Familienpflichten bis hin zu Altersteilzeitregelungen.

4.2 Lohnkostenzuschüsse

Die Ausgangsüberlegung ist einfach: Es gibt eine Anzahl von Betrieben und Unternehmen, die prinzipiell überlebens- und wettbewerbsfähig sind, aber aktuell für einen begrenzten Zeitraum ökonomischer Unterstützung bedürfen, um sich auf die neuen Markt- und Wettbewerbsverhältnisse einzustellen. Lohnzuschüsse sollen die Arbeitskosten dieser Betriebe senken, den Anpassungsprozeß abfedern und so die Behauptung am Markt erleichtern. Die Lohnzuschüsse sollen es ermöglichen:

- akute Liquiditätsengpässe zu beheben;
- Arbeits- und damit Produktkosten niedrig zu halten, um so bei gegebenem (noch) niedrigerem Produktivitätsniveau als Anbieter am Markt zu bleiben;
- strategisch wichtige Beschäftigte(ngruppen) wie z. B. FuE-Personal, Spezialfacharbeiter u. ä. im Unternehmen halten zu können;
- den Zeitraum für die erforderliche technisch-organisatorische Umstellung in den Betrieben zu überbrücken.

Ausgangspunkt der verschiedenen Vorschläge und Modelle ist unabhängig von ihrer jeweiligen konkreten Ausgestaltung

der Tatbestand, daß bereits derzeit, aber auch für einen absehbaren zukünftigen Zeitraum, das tarifliche Lohnniveau in einer Reihe von Branchen für einen nicht zu vernachlässigenden Anteil von Betrieben über dem wirtschaftlich-finanziell tragbaren Niveau liegt, was aufgrund der gegebenen politisch-sozialen Rahmenbedingungen auch nicht rückgängig gemacht bzw. beliebig verändert werden kann. Einigkeit besteht offenbar bei allen Befürwortern auch darüber, daß die ökonomisch-sozialen Konsequenzen einer wie auch immer an der (betriebs-)wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierten Tarifpolitik den davon betroffenen BürgerInnen in den neuen Bundesländern nicht zumutbar sind.

Der Vorschlag der Gruppe von Akerlof u. a. (Brookings Papers on Economic Activity 1/1991) von der Universität Berkeley sieht ein sich selbst eliminierendes System von Lohnzuschüssen vor, durch das die Lohnkosten aller Unternehmen (ohne Staat und Landwirtschaft) zunächst um 75 vH gesenkt werden. Die Zuschüsse sollen dann in dem Maße zurückgehen, wie durch Tarifabkommen die Differenz zwischen Ost- und Westeinkommen kleiner wird. Sie vermindern sich also kontinuierlich mit jeder Tarifniveauerhöhung im Osten und fallen bei Erreichen des Westniveaus ganz weg. Auf diese Weise soll eine dauerhafte Lohnsubventionierung verhindert werden und das Interesse der Arbeitgeber an möglichst geringen Lohnsteigerungen verstärkt werden. Entscheidend für die Kosten dieses Modells ist die Bezugsbasis, das heißt das konkrete Lohn- und Gehaltsniveau, auf das sich die genannte Lohnsubvention bezieht. Für ein Ausgangsniveau der Ostverdienste in Höhe von 80 vH der Westeinkommen hat das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in einer Modellrechnung für 1992 die Kosten auf 134 Mrd. DM geschätzt. Der Beschäftigungseffekt läge bei 970.000 (DIW-Wochenbericht 36/1991).

Eine weitere Möglichkeit zur Senkung der Lohnkosten besteht in der Subventionierung der Lohnnebenkosten, insbesondere der Sozialversicherungsbeiträge. Danach könnte der

Staat den Arbeitgeberanteil an den Sozialversicherungsbeiträgen in voller Höhe übernehmen sowie einen nach Einkommen gestaffelten Anteil der Arbeitnehmerbeiträge, der bei einem mittleren Einkommen auf Null absinkt. Der Effekt wäre ein doppelter: Zum einen tritt unmittelbar eine Senkung der Arbeitskosten ein, zum andern kommt es zu einer Entlastung kleiner Einkommen in Richtung eines progressiven Belastungsverlaufs. Zugleich würde die überproportionale Belastung der Versicherten mit Kosten der deutschen Einheit verringert. Die Entscheidung über die Faktorkombination bei Betriebsneugründungen würde vermutlich nicht wesentlich beeinflusst, weil die Investoren mit längerfristigen Faktorkosten kalkulieren. Positive Effekte ergäben sich für die existierenden Betriebe in den neuen Bundesländern. Allerdings weist dieses Konzept auch problematische Aspekte auf: Es setzt bei einer abgeleiteten Größe, nämlich den Lohnnebenkosten an, statt unmittelbar auf den Hauptblock der Arbeitskosten, die Löhne und Gehälter selbst, abzustellen. Überdies werden dadurch zumindest indirekt die Finanzierungsgrundlagen der Sozial- und Arbeitslosenversicherung zur Diskussion gestellt, weil eine vollständige Übernahme der ausfallenden Beiträge durch den Bund nicht von vornherein garantiert ist. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß die Entlastungswirkungen im Volumen relativ begrenzt bleiben.

Schlüssiger erscheint das Konzept, das das DIW selbst vorgeschlagen hat. Es sieht einen kombinierten Ansatz von Kapital- und Lohnsubventionen vor, der für alle Treuhandbetriebe gelten soll (DIW-Wochenbericht 41/1991). Damit soll ein Verfahren realisiert werden, das eine Abkehr von den überwiegend intransparenten und nach unterschiedlichen Kriterien vorgenommenen Einzelfallentscheidungen der THA über die Sanierungskonzepte der ihr unterstellten Betriebe erlaubt. Das Modell sieht vor, daß die Betriebe eine Lohnsubvention von 50 vH des zu einem Stichtag geltenden Tariflohns erhalten. Sie soll degressiv gestaffelt sein und im Laufe von drei bis fünf Jahren auf Null abgebaut werden. Hinzu kommen

soll eine finanzielle Beteiligung der THA an den Investitionen der Unternehmer in Form eines verlorenen Zuschusses für einen Zeitraum von fünf Jahren. Zusammen mit sonstigen Investitionsfördermitteln soll dieser Zuschuß dem Betrag entsprechen, mit dem sich die Kreditinstitute an dem Investitionsvorhaben beteiligen. Die Bankenbeteiligung, als Vorbedingung für einen Treuhandzuschuß, soll deren Beratungs- und Bewertungspotential mobilisieren und zumindest teilweise eine private Haftung garantieren. Beteiligt sich z. B. ein Unternehmen mit 20 vH an einer Investition, bedeutet dies, daß sich THA und Kreditinstitute mit jeweils 40 vH beteiligen. Können noch Fördermittel aus anderen Programmen mobilisiert werden, verringert sich der THA-Zuschuß entsprechend. Das DIW verspricht sich davon eine Beschleunigung des Privatisierungsverfahrens, denn Käufer von Treuhand-Betrieben würden von diesen Lohn- und Investitionszuschüssen profitieren.

Die Vorschläge zur Lohnsubventionierung sind vielfältig kritisiert worden. Zu den wichtigsten Bedenken gehören die folgenden:

1. *Arbeitsplatzsubventionen (AS) begünstigen arbeitsintensive Produktionsverfahren, verlangsamen den notwendigen strukturellen Wandel und wirken deshalb langfristig ökonomisch kontraproduktiv.* Der behauptete Strukturkonservierungseffekt dürfte lediglich bei bestimmten Modellen der Subventionierung auftreten, insbesondere dann, wenn die Arbeitsplatzzuschüsse in beträchtlicher Höhe und über einen langen Zeitraum gezahlt werden, so daß die veränderten Faktorpreisrelationen einen wichtigen Einfluß auf die betriebliche Produktionsstrategie gewinnen. So ist beispielsweise der Berkeley-Vorschlag so ausgestaltet, daß die Lohnsteigerungen tendenziell unter die Produktivitätsrate gedrückt werden, denn nur dann ergeben sich bei dem vorgesehenen gleichzeitigen Rückgang der Arbeitsplatzsubventionen Kosteneinsparungen für die Unternehmen. Dies verlangsamt den Anpassungsprozeß der Ost- an die Westlöhne, verlängert den Sub-

ventionsprozeß und vermindert auch den Innovationsanreiz. Dieser Effekt könnte jedoch dadurch begrenzt/vermieden werden, daß für die Arbeitsplatzsubventionen ähnlich wie im DIW-Modell feste Sätze vorgeschrieben sind, die für einen begrenzten Zeitraum gezahlt werden.

Da außerdem bereits mittelfristig von einer Nivellierung des Lohnniveaus in Ost- und Westdeutschland auszugehen ist, gibt es für Unternehmensstrategien, die von einem dauerhaft niedrigeren Lohnniveau ausgehen, keine reale Basis.

2. *Arbeitsplatzsubventionen begünstigen überhöhte Lohnsätze und stören die Wirksamkeit von Marktprozessen (Reaktion auf Knappheitsrelationen auf dem Arbeitsmarkt).* Diese Kritik geht davon aus, daß die durch sehr starke Einkommensunterschiede angestoßenen Arbeitsmarkteffekte (Wanderungsbewegungen) im Grundsatz positiv sind (Verringerung des Fachkräftemangels im Westen, Abbau der Arbeitslosigkeit im Osten). Dies erweist sich jedoch bei detaillierter Betrachtung als zu kurz gedacht. Insbesondere die Abwanderung von Fachkräften könnte sich bereits mittelfristig als Hemmfaktor für den Prozeß der ökonomischen Modernisierung Ostdeutschlands herausstellen. Die westdeutschen Erfahrungen zeigen, daß die überregionale Arbeitskräftemobilität begrenzt ist. Fachkräftelücken, die einmal entstanden sind, müssen meist über kostspielige Qualifizierungs- und Rückwerbmaßnahmen wieder geschlossen werden. Problematisch ist dies nicht nur für den Bereich der klassischen Facharbeiter, sondern auch für den Bereich qualifizierter Angestellter etwa im FuE-Bereich, für Fachkräfte im Dienstleistungsbereich (Krankenschwestern) u. a. m. Diesem Prozeß durch personengruppen- und tätigkeitsspezifische Lohndifferenzierung auf betrieblicher Ebene entgegenwirken zu wollen, läßt sich praktisch nicht realisieren, wie die bereits jetzt bestehenden Akzeptanzprobleme von großen Lohnunterschieden inner- und zwischenbetrieblicher Art in den neuen Ländern zeigen.

3. *Arbeitsplatzsubventionen sind ein kostspieliger Umweg,*

dem direkte Investitionszuschüsse und Kapitalsubventionen vorzuziehen sind. Dieses Argument verkennt das eigentliche Ziel von Lohnkostenzuschüssen und behandelt die verschiedenen Zuschußmöglichkeiten als sich ausschließende Alternativen. Tatsächlich ist die Ausgangssituation, daß in den neuen Ländern ein großer Teil des industriellen Sektors grundsätzlich umstrukturiert bzw. neu aufgebaut werden muß. Ein solcher Prozeß der Produkt- und Produktionsmodernisierung braucht Zeit, bis die notwendigen Maßnahmen und Vorhaben realisiert sind und Wirkung zeigen. Wenn für diesen Zeitraum ein Verbleiben am Markt gesichert und Personal gehalten werden soll, dann reichen Kapitalsubventionen nicht aus. Kombinationsmodelle, wie sie z. B. das DIW vorgeschlagen hat, greifen genau diesen Schwachpunkt einer reinen Investitionszuschußpolitik auf.

4. *Arbeitsplatzsubventionen produzieren angesichts der differenzierten Situation der Betriebe Mitnahmeeffekte.* Grundsätzlich sind bei allen Förderprogrammen, z. B. auch bei Investitionszuschüssen, solche Mitnahmeeffekte nicht auszuschließen; in manchen Fällen werden sie sogar ausdrücklich in Kauf genommen. Sie können allerdings mit entsprechenden Selektions- bzw. Förderkriterien und einem gewissen Kontrollaufwand eingegrenzt werden. Es muß letztlich politisch entschieden werden, wie die Balance zwischen zielgenauer Forderung und Kontrollaufwand gefunden wird. So besteht die Möglichkeit, bestimmte Branchen und Betriebe von vornherein von Subventionen auszuschließen. Zu denken ist etwa an bestimmte Dienstleistungsbranchen (Banken, Versicherungen), an bestimmte Neugründungen bzw. Übernahmen westlicher Unternehmen u. a. Neben der betrieblichen Situation sollte auch jeweils die Lage der Branche und des regionalen Umfelds berücksichtigt werden. Um den Verwaltungs- und Entscheidungsaufwand möglichst gering zu halten, sollten regelgebundene Verfahren angewendet werden.

5. *Arbeitsplatzsubventionen sind finanziell sehr aufwendig*

und keineswegs budgetneutral. Sie haben zudem einen problematischen Gewöhnungseffekt und sind erfahrungsgemäß kaum wieder abzuschaffen. Die Kritik entzündet sich zu meist an den geschätzten Kosten des Berkeley-Vorschlags. Insgesamt zeigen die vorliegenden Modelle jedoch eine große Spannweite der vermutlich anfallenden Kosten. So bewegen sich die Aufwendungen nach dem DIW-Modell mit 10–15 Mrd. DM im Jahr in einem überschaubaren Rahmen. Die Gefahr der Gewöhnung hängt stark von der konkreten Ausgestaltung des Modells selbst ab. Wenn es von vornherein zeitlich begrenzt wird und mögliche Ausnahmen an harte Kriterien gebunden werden, kann die Tendenz zu einer Dauersubventionierung unterbunden werden.

Fazit

Als Fazit ergibt sich: Gezielte Arbeitsplatzzuschüsse bzw. Arbeitsplatzsubventionen sollten als Instrument zur Überbrückung der schwierigen Transformationsphase genutzt werden. Um einerseits die Kosten zu begrenzen und andererseits eine möglichst effiziente Mittelverwendung zu erreichen, empfiehlt sich eine Differenzierung nach Branchen, Betrieben und Beschäftigtengruppen.

Bei den *Wirtschaftszweigen* sollten lediglich diejenigen ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, die nach übereinstimmender Einschätzung den Anpassungsprozeß ohne größere Probleme aus eigener Kraft bewältigen können bzw. sogar zu den expliziten Gewinnern des Einigungsprozesses gehören. Dabei könnte eine Anlehnung an die von der Bundesanstalt für Arbeit getroffene Auswahl für die Kug-Sonderregelung vorgenommen werden.

Bei den *Betrieben* kann grob zwischen folgenden Gruppen unterschieden werden:

1. betriebliche Neugründungen bzw. Übernahmen von Ostbetrieben durch Westunternehmen. Hier kann im Regel-

fall unterstellt werden, daß eine Subventionierung der Arbeitskosten nicht erforderlich ist. Denn diese Betriebe profitieren zum einen ohnehin von den erheblichen Kapitalsubventionen, zum anderen haben sie im Falle einer Übernahme bereits Vergünstigungen durch eine Preisgestaltung erhalten, die sich auch an dem technisch-ökonomischen Zustand des jeweiligen Betriebs orientiert. Außerdem gehört für die meisten Westunternehmen eine verhältnismäßig rasche Angleichung der tariflichen Arbeits- und Einkommensbedingungen ohnehin zur Kalkulationsgrundlage.

2. Private bzw. privatisierte Betriebe in ostdeutscher Hand (z. B. durch Management-Buy-Out). Sie sollten auf jeden Fall in den Genuß der Arbeitsplatzzuschüsse kommen, weil sie zumindest in den o. g. Branchen nicht über die ökonomische Grundlage verfügen dürften, die sie eine relativ kurzfristige Anpassung der Arbeitskosten an das westdeutsche Niveau problemlos verkraften ließe. Es handelt sich hier überwiegend um kleinere und mittlere Betriebe, z. T. auch um die Reste des alten DDR-Mittelstandes, so daß eine entsprechende Lohnsubventionierung auch als Bestandteil einer in Teilbereichen durchaus erforderlichen systematischen Mittelstandsförderung angesehen werden kann.

3. Noch nicht privatisierte Betriebe im Besitz der THA. Sie sind ohnehin Gegenstand der Privatisierungs- und Sanierungsbestrebungen der Treuhandanstalt und erhalten in diesem Rahmen Liquiditätshilfen u. a. auch für Arbeitskosten. Eine gesonderte Lohnsubventionierung ist daher gar nicht erforderlich. Vielmehr kommt es bei den Treuhandbetrieben darauf an, daß die Sanierungsaktivitäten verstärkt und in diesem Zusammenhang vor allem die (Modernisierungs)Investitionen gefördert werden.

Bei den *Beschäftigtengruppen* sollte in ähnlicher Weise differenziert werden. Für alle Beschäftigten in den förderberechtigten Betrieben sollte eine Grundförderung als Prozentsatz der tariflichen Grundvergütung festgesetzt werden, der zeitlich begrenzt gezahlt wird. Für besonders gefährdete Be-

schäftigtengruppen sollte dieser Fördersatz aufgestockt und gegebenenfalls auch zeitlich verlängert werden. Zu diesen Gruppen zählen ganz generell die Frauen, und hier insbesondere die alleinerziehenden Frauen, aber auch die älteren ArbeitnehmerInnen. Beide Beschäftigtengruppen werden derzeit besonders rigide aus den Betrieben in die Arbeitslosigkeit bzw. in den vorzeitigen Ruhestand gedrängt. Eine Bezuschussung von Lohnkosten einzelner Beschäftigtengruppen ist nichts grundsätzlich Neues. Auch in der alten Bundesrepublik bilden sie seit langem ein anerkanntes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, wie beispielsweise die Lohnkostenzuschüsse für Langfristarbeitslose, die Einarbeitungszuschüsse u. a. m. zeigen.

Die *Finanzierung* der Arbeitsplatzsubventionen selbst sollte – wie auch bei den Kapitalsubventionen – aus allgemeinen Steuermitteln und nicht etwa aus Beitragsgeldern der Bundesanstalt für Arbeit erfolgen. Dabei ist eine sozial akzeptable Verteilung der Mittelaufbringung zu gewährleisten. Eine Anhebung der Mehrwertsteuern bzw. der direkten Steuern ohne Freigrenzen kommt nicht in Betracht.

5. Zukunftsprogramm deutsche Integration: Alternativen zur Finanz- und Geldpolitik

Die Finanzpolitik steht seit der deutschen Einigung, ökonomisch mit der Ausweitung des Geltungsbereichs der D-Mark zum 1. Juli 1990 schockartig eingeleitet, unter einer doppelten Belastung: Einerseits müssen über die öffentlichen Haushalte Westdeutschlands Finanztransfers in der lang anhaltenden Phase der Transformation der Wirtschaft in Ostdeutschland bereitgestellt werden. Damit stellt sich die Aufgabe, ein sozial akzeptables und stabilitätskonformes Konzept der Finanzierung dieser Transfers aus der Wirtschaftskraft Westdeutschlands aufzubringen. Andererseits ist dafür Sorge zu tragen, daß die bisherigen staatlichen Aufgaben in Bereichen der öffentlichen Infrastrukturpolitik sowie einer sozialen und ökologischen Reformpolitik in Westdeutschland nicht über Jahre vernachlässigt werden. Der derzeit beobachtbaren Tendenz, vor allem Bundeshilfen zum Ausgleich schwacher Regionen in Westdeutschland sowie Finanzmittel bei den Gemeinden einzusparen, muß entgegengewirkt werden, denn ökonomisch-sozial stabile sowie umweltverträgliche Produktions- und Lebensverhältnisse bilden eine zentrale Voraussetzung für die weitere Mobilisierung der Finanztransfers zum Aufbau Ostdeutschlands. Die Bewältigung dieser doppelten Herausforderung an die Finanzpolitik ist nicht einfach, jedoch dringend geboten. Die im ökonomischen Einigungsprozeß angestrebte Angleichung der ost- an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse muß eben auch dem Ziel dienen, die ökonomischen Strukturen nach sozial-ökologischen Kriterien in Ost- und Westdeutschland umzubauen.

Von fundamentaler Bedeutung für die Entwicklung und Durchsetzung der Finanzpolitik in Deutschland ist die Beantwortung der Frage, in welchem Umfang und zeitlichen Ablauf Finanzmittel zum tiefgreifenden Um- und Aufbau der Wirtschaft in Ostdeutschland aus den öffentlichen Haushalten Westdeutschlands aufzubringen sind. Diese Abschätzung der Höhe und der Dauer der zu mobilisierenden öffentlichen Finanzmittel ist methodisch und empirisch, auch anderthalb Jahre nach der schockartig wirkenden Umstellung der Wirtschaft auf die D-Mark-Basis, immer noch äußerst schwierig. Die vorliegenden Entwicklungsprojektionen zeigen jedoch: Der Prozeß der Transformation der ostdeutschen Wirtschaft in Richtung westdeutscher Produktions- und Lebensverhältnisse wird bis zum Ende dieses Jahrtausends nicht abgeschlossen sein. Dabei darf nicht übersehen werden, daß die westdeutsche Wirtschaft selbst reformiert werden muß. Global betrachtet ist der Angleichungsprozeß erst dann zu Ende, wenn die Wirtschaft in den fünf ostdeutschen Ländern ein Produktions- und damit Einkommensniveau pro Einwohner erreicht haben wird, das im Durchschnitt dem in den westdeutschen Ländern entspricht. Dies schließt jedoch nicht aus, daß sich eine unterscheidbare Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland, die durch ein geringeres Gewicht der industriellen Produktion gekennzeichnet ist, auf Dauer durchsetzen wird.

Eine Modellrechnung zum Zeitbedarf dieses Angleichungsprozesses zeigt: Um im Jahr 2000 – bei einem unterstellten Nullwachstum in Westdeutschland – das Pro-Kopf-Einkommen in den alten Bundesländern zu erreichen, müßte im Jahresdurchschnitt das reale Bruttosozialprodukt um 15 vH zunehmen. Bei einem angenommenen jahresdurchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2 vH in Westdeutschland kann die volle Angleichung des Pro-Kopf-Einkommens zwischen Ost und West sogar nur über ein jahresdurchschnittliches Wachstum von 17,4 vH erreicht werden. Um unter dieser Wachstumsannahme für Westdeutschland zumin-

dest 55 vH des Pro-Kopf-Einkommens in Ostdeutschland zu erreichen, wäre ein Zuwachs der realen Güter- und Dienstleistungsproduktion im Jahresdurchschnitt von 9 vH erforderlich. Zum Ausgleich des sich dann einstellenden Produktions- und Einkommensgefälles müßten jährlich über 350 Mrd. DM an Transferleistungen von West- nach Ostdeutschland fließen. Solche mechanistischen Projektionen sind methodisch nicht unstrittig und daher nur bedingt aussagefähig. Immerhin vermitteln sie jedoch eine Vorstellung über die Wachstumsraten, die erforderlich sind, um sich dem westdeutschen Produktions- und Einkommensniveau allmählich anzupassen. Ob derartige Wachstumsraten ökonomisch machbar sein werden und ökologisch wünschenswert sind, läßt sich anhand dieser Projektionen durchaus diskutieren. Ebenso liefern diese Projektionen wichtige Anhaltspunkte für die Kraftanstrengungen der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Es wird deutlich, daß über Jahre öffentliche Finanztransfers und privatwirtschaftliche Kapitaltransfers zur Transformation der ostdeutschen Wirtschaft erforderlich sein werden. Die wichtigsten Aufgabenschwerpunkte dieser Transformation sind: Sanierung und Aufbau eines modernen, ökologieverträglichen privatwirtschaftlichen Kapitalstocks; Schaffung einer funktionsfähigen öffentlichen Infrastruktur; Abbau ökologischer Altlasten; Sanierung und Bau von Wohnungen; Finanzierung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Überbrückung der lang anhaltenden Produktions- und Arbeitsplatzlücke.

5.1 Etappen der Finanzpolitik seit 1990

Angesichts der sozialen und wirtschaftlichen Lage im Frühjahr 1992 in den neuen Bundesländern wird deutlich: Die bundesdeutsche Finanzpolitik hat sich immer noch nicht

konzeptionell auf die Herausforderungen in den nächsten Jahren durch die Finanzierung der deutschen Einheit eingestellt. Dabei mußten bereits unter dem Druck der schweren Krise in Ostdeutschland finanzpolitische Kardinalfehler in den Einigungsdokumenten durch die Bundesregierung und die Ministerpräsidenten der westdeutschen Länder zumindest ansatzweise korrigiert werden.

Die tiefgreifende Fehlbeurteilung der finanzpolitischen Aufgaben, aber auch die unzureichenden Korrekturen, die bis Anfang 1992 vollzogen wurden, zeigen sich an den folgenden Zusammenhängen: 1991 betrug nach einer ersten Schätzung des Statistischen Bundesamtes die preisbereinigte Produktion von Gütern und Dienstleistungen in den neuen Bundesländern 193 Mrd. DM. Dieser Produktion stand mit 361 Mrd. DM eine fast doppelt so hohe Nachfrage in Ostdeutschland (letzte inländische Verwendung von Gütern) gegenüber. Diese Produktionslücke mußte durch Importe von Gütern und Dienstleistungen, vorwiegend aus Westdeutschland, in Höhe von über 227 Mrd. DM – Exporte aus Ostdeutschland mit 59 Mrd. DM gegengerechnet – geschlossen werden (Außenbeitrag – 168 Mrd. DM). Diese Realtransfers wiederum wurden vor allem durch öffentliche Finanzleistungen aus Westdeutschland aufgebracht. Die Produktionslücke einerseits sowie die darauf bezogenen Finanztransfers andererseits machen die derzeitige Abhängigkeit der ost- von der westdeutschen Wirtschaft deutlich. Diese Konstellation wird sich in den nächsten Jahren kaum ändern. Sie ist konsequenter Ausdruck der Transformationskrise, auf deren Abfederung und Überwindung die öffentlichen Finanzleistungen notwendigerweise auszurichten sind.

Die massive Unterschätzung der finanziellen Beanspruchung der westdeutschen öffentlichen Haushalte durch die Bundesregierung zeigt sich am Ausmaß der bisher aufbrachten Finanztransfers: Allein im Jahr 1991 betrugen nach einer plausiblen Schätzung des »Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«

(SVR) die einigungsbedingten Ausgaben brutto ca. 172 Mrd. DM. Mit einem Anstieg auf 225 Mrd. DM in diesem Jahr wird gerechnet. Werden die direkten einigungsbedingten Einnahmen (Steuern aus Ostdeutschland über die Gemeinschaftsteuer an den Bund etwa) sowie die indirekten Einnahmen (westdeutsche Wachstumsgewinne aus dem Einigungsboom; Einsparung teilungsbedingter Lasten) abgezogen, so ergibt sich nach einer Berechnung des SVR für 1991 eine Nettoleistung i. e. S. von 113 Mrd.; für 1992 prognostiziert der SVR 145 Mrd. DM.

Vor dem Hintergrund dieser faktisch durchgesetzten Beanspruchung der öffentlichen Haushalte in Westdeutschland lassen sich die folgenden Etappen der Finanzpolitik unter dem Regime der deutschen Einigung unterscheiden:

Erste Etappe: Mit dem ersten Staatsvertrag vom Mai 1990 wurden die finanziellen Aufwendungen infolge der deutschen Einigung im »Fonds Deutsche Einheit« fixiert. Vorgesehen waren insgesamt 115 Mrd. DM bis 1994, mit abnehmenden jährlichen Zuweisungen. 95 Mrd. DM werden durch die Kreditaufnahme und 20 Mrd. DM durch Einsparungen des Bundes aufgebracht. Den Schuldendienst teilen sich der Bund und die Länder je zur Hälfte, wobei die Länder ihre Gemeinden in Anspruch nehmen können. Dieser »Fonds deutsche Einheit« hat sich schnell als ein zu billiges Konzept der Finanzierung der deutschen Einheit erwiesen. Bereits 1991 lagen, wie dargestellt, die Bruttotransfers mit 175 Mrd. DM weit über dem für 1990 bis 1994 vorgesehenen Gesamtvolumen dieses Fonds. In unserem SONDERMEMORANDUM vom Frühjahr 1990 und dem MEMORANDUM '91 haben wir frühzeitig dieses unzureichende Finanzierungskonzept kritisiert.

Zweite Etappe: Nach den Regelungen des Einigungsvertrags wurde die Finanzverfassung des Grundgesetzes (Abschnitt X) mit wichtigen Ausnahmen auf Ostdeutschland übertragen. Der Länderanteil an der Umsatzsteuer sollte in Ostdeutschland erst schrittweise von 55 vH im Jahr 1991 bis

100 vH 1994 an die Mehrwertsteuereinnahmen pro Kopf in den westdeutschen Ländern angeglichen werden. Vor allem aber wurden die ostdeutschen Länder bis 1994 aus dem bisherigen System des Länderfinanzausgleichs sowie der Bundesergänzungszuweisungen ausgegrenzt. Diese Entscheidung war im Grundsatz richtig, denn derartige Ausgleichssysteme funktionieren nur dann, wenn auf der Basis einer einigermaßen homogenen Wirtschaftsentwicklung regionale Disparitäten und damit die unterschiedliche Finanzkraft ausgeglichen werden. Angesichts völlig unterschiedlicher Entwicklungsbedingungen in Ost- und Westdeutschland war es richtig, ein eigenständiges Finanzierungsprogramm für Ostdeutschland in der Übergangsphase einzurichten. Allerdings wurde die eigenständige Finanzierung Ostdeutschlands im Volumen viel zu gering und zeitlich viel zu kurzfristig angelegt. Der Einigungsvertrag sieht ab 1995 eine gemeinsame Finanzverfassung für Deutschland vor. Dieser Termin wird nicht zu halten sein. Zum einen wird auch noch über 1995 hinaus ein starkes Entwicklungsgefälle zwischen Ost- und Westdeutschland vorherrschen. Zum anderen stellen sich bei der Neuordnung des föderalen Finanzausgleichs Grundsatzfragen, wie etwa eine neue Gebiets- und Aufgabenteilung sowie die Verteilung der Ertragskompetenz bei den Steuern im föderalen Bundesstaat, die bis Ende 1994 nicht zufriedenstellend gelöst sein werden. Deshalb fordern wir eine Verschiebung dieses Termins um drei Jahre. Die dadurch gewonnene Zeit muß jedoch dazu genutzt werden, ein taugliches Konzept einer neuen Finanzverfassung zu entwickeln und zu verwirklichen. Bis zu deren Inkrafttreten ist jedoch eine gesonderte Finanzierung Ostdeutschlands zielgerichtet sicherzustellen.

Dritte Etappe: Nachdem die völlig unzureichende Finanzausstattung der ostdeutschen Länder und ihrer Gemeinden unter dem Druck der Transformationskrise immer deutlicher wurde, mußte Anfang 1991 die Bundesregierung mit den westdeutschen Ministerpräsidenten einige wichtige Kurskorrekturen am eigenen Finanzierungskonzept vornehmen.

Maßnahmen wurden ergriffen, die die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik schon 1990 gegenüber den Regelungen im Einigungsvertrag gefordert hatte:

- Verzicht des Bundes auf 15 vH der jährlichen Zahlungen aus dem Fonds Deutsche Einheit für sog. Zentralaufgaben (bis 1994 ein Plus für Ostdeutschland von 14 Mrd. DM);
- volle Beteiligung der ostdeutschen Länder am Länderanteil an der Mehrwertsteuer (bis 1994 ein Plus von ca. 14 Mrd. DM).

Neben diesen Änderungen und über die Mittel des Fonds Deutsche Einheit hinaus wurde Anfang März das »Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost« mit 24 Mrd. DM für zwei Jahre eingerichtet. Die Vergabe dieser Mittel konzentriert sich auf die folgenden Aufgabenschwerpunkte: Ausweitung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, soziale und materielle Infrastruktur, ökologische Maßnahmen sowie Zuschüsse für besonders notleidende Wirtschaftsbereiche. Mit diesem »Gemeinschaftswerk«, das auch eine kommunale und regionale Koordinierung durch entsprechende Arbeitsstäbe vorsieht, erfolgte eine finanzpolitische Kurskorrektur in die richtige Richtung. Erforderlich ist es jedoch, die Mittel zu erhöhen und die Laufzeit um mindestens vier Jahre zu verlängern, denn der Aufschwung, der im Titel dieses Programms angesprochen ist, wird Ende 1992 nicht einsetzen, da bis dahin eine nachhaltige Verbesserung der Wettbewerbssituation nicht erreicht sein kann.

Vierte Etappe: Mit der viel zu zögerlichen Ausweitung der Finanzmittel gegenüber den Anforderungen aus Ostdeutschland nahm der Druck zu, Abgabenerhöhungen endgültig durchsetzen zu müssen. Eine ziellose Ausdehnung der Staatsverschuldung als »Lückenbüßer« der Einigungsfinanzierung konnte nicht mehr hingenommen werden. Allerdings, durch die lange Tabuisierung dieses Themas im Vorfeld der Bundestagswahl von Seiten der Regierungsparteien entstand enormer Zeitdruck. Nach einer hektischen, wenig rationalen Diskussion wurde schließlich im Juni 1991 ein erstes »Abgaben-

paket '91« verabschiedet. Erstmals wurde die Finanzierung der deutschen Einheit durch die Erhöhung spezieller Verbrauchsteuern, die Einführung eines auf ein Jahr begrenzten Solidaritätszuschlags sowie die vorangegangene Anhebung der Sozialversicherungsbeiträge um netto 1,5 vH in Westdeutschland bei den entsprechenden Abgabenzahlern spürbar. Schnell sollte sich jedoch zeigen, daß dieses Abgabepaket nicht ausreichte. Vor allem für den Mitte 1992 auslaufenden »Solidaritätszuschlag« mußte eine Anschlußfinanzierung gefunden werden. Nach heftiger Debatte stimmte der Bundesrat mit knapper Mehrheit im Februar 1992 dem durch den Bundestag beschlossenen »Abgabepaket '92« und damit der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 14 auf 15 vH ab 1993 zu.

5.2 Staatsverschuldung als Lückenbüsser

In der ersten Phase der Einheitsfinanzierung, die durch steigende Finanztransfers bei gleichzeitiger Tabuisierung von Abgabenerhöhungen gekennzeichnet war, wurde die Staatsverschuldung nicht als rationales Instrument der Vorfinanzierung des Aufbauprozesses in Ostdeutschland, sondern als »Lückenbüsser« genutzt. Die Haushalte der Gebietskörperschaften beanspruchten 1991 die Kapitalmärkte mit ca. 128 Mrd. DM – einschließlich des Kreditabwicklungsfonds. Dabei ist die Kreditaufnahme der Treuhandanstalt mit ca. 21 Mrd. DM, die zu Lasten des Bundes geht, nicht eingerechnet. Da die Sozialversicherungen jedoch 1991 nochmals einen Überschuß von voraussichtlich 5–10 Mrd. DM erwirtschafteten, stieg die Nettokreditaufnahme des Staats (nach der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) lediglich auf 105 bis 110 Mrd. DM. Das waren knapp 4 vH des Bruttosozialprodukts 1991; gegenüber 0,5 vH im Jahr 1990. Zum Vergleich, der Anteil der staatlichen Neuverschuldung

am Bruttosozialprodukt in den USA betrug 1991 lediglich 2,8 vH. Gegenüber den Planansätzen und den insgesamt düsteren Prognosen von Anfang 1991 ist die Nettokreditaufnahme dann jedoch vor allem beim Bund niedriger ausgefallen. Die geringere Nettokreditaufnahme ist einerseits auf höhere Steuereinnahmen als geplant zurückzuführen. Andererseits sind die Verpflichtungen aus dem Kreditabwicklungsfonds, der als Folge der Währungsumstellung eingerichtet werden mußte, nicht im erwarteten Ausmaß eingetreten. Die 1991 noch nicht eingetretenen Belastungen sind jedoch lediglich auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden. Dies betrifft vor allem die Ausgleichsforderungen der Banken, deren DM-Eröffnungsbilanz 1991 noch nicht abgeschlossen werden konnte.

Wichtig ist die Feststellung, daß trotz der abgabenpolitischen Maßnahmen die staatliche Beanspruchung der Kapitalmärkte auch in den nächsten Jahren auf hohem Niveau verweilen wird. 1992 ist von einem leichten Anstieg der Staatsverschuldung gegenüber 1991 auszugehen. Unter Einschluß der Defizite der Treuhandanstalt sowie der Bahn und Bundespost zeichnet sich gar eine Nettokreditaufnahme über ca. 175 Mrd. DM ab. Um die Frage zu beantworten, in welchem Ausmaß die Staatsverschuldung als Finanzierungsinstrument genutzt werden kann, müssen die Wirkungen der Staatsverschuldung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die Einkommensverteilung abgeschätzt werden. Auf der Basis der bisherigen Erfahrungen gilt es dazu festzuhalten:

– Über die mit der Staatsverschuldung wachsenden Zinslasten wird der Spielraum staatlicher Politik vor allem auf Bundesebene zunehmend eingeschränkt. Allein aus der Nettoverschuldung des Jahres 1991 erwuchs ein zusätzlicher jährlicher Zinszahlungsbedarf von über 10 Mrd. DM. Die Zinslastquote – Zinsen im Verhältnis zu Ausgaben – betrug 8 vH. Eine Modellrechnung zeigt, daß ein Anstieg der Zinslastquote auf 12,5 vH bis 1996 droht. Soweit allerdings zur Bedienung der wachsenden Zinsen Staatsausgaben im sozialen

Bereich eingeschränkt werden sollten, wären Versorgungseinschränkungen bei den Einkommensschwachen die Folge.

– Durch die Ausdehnung der Zinslast infolge der Staatsverschuldung kann sich unter bestimmten Bedingungen eine Umverteilung zugunsten der Bezieher von Kapitaleinkommen ergeben, während – vermittelt über die Staatseinnahmen der öffentlichen Haushalte – die Lohnsteuerzahler überproportional zur Finanzierung der Zinsausgaben herangezogen werden.

– Im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Beurteilung der bisherigen Art der Finanzierung der deutschen Einheit wird immer wieder behauptet, die Staatsverschuldung hätte über eine Erhöhung der Kapitalmarktzinssätze privatwirtschaftliche Investitionen verdrängt (»crowding out«). Derartige Verdrängungseffekte lassen sich seit dem einheitsbedingten Anstieg der Staatsverschuldung jedoch nicht nachweisen. Im Gegenteil, die großteils kreditfinanzierten Transfers nach Ostdeutschland flossen per Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nach Westdeutschland zurück und lösten hier einen Einigungsboom auf der Basis hoher Investitionen aus. Durch diese Nachfrageexpansion über Ostdeutschland kam es erstmals wieder seit Jahren zu einer nachhaltigen Ausweitung der Produktionskapazitäten in Westdeutschland. Damit bestätigte sich wieder einmal folgender Zusammenhang: Die Investitionen werden entscheidend durch die Absatzerwartungen bestimmt, welche die hohe ostdeutsche Nachfrage begünstigte. Diese Impulswirkung konnte auch durch den Anstieg des langfristigen Kapitalmarktzinssatzes (Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere), der sich bereits im Februar 1990 vollzog und auf das Jahr gerechnet 1,8 Prozentpunkte ausmachte, nicht behindert werden. Dieser Sprung der Kapitalmarktzinsen vollzog sich übrigens zeitlich deutlich vor der faktischen Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch den Staat. Verursacht wurde er weniger durch die Staatsverschuldung als durch die generelle Konzeptionslosigkeit der Finanzpolitik. Wegen großer finanzpolitischer Risi-

ken wurden wachsende Stabilitätsrisiken der westdeutschen Wirtschaft, die gleichsam zu einem Risikoaufschlag durch die Kapitalgeber führten, kalkuliert. Als die Deutsche Bundesbank mit der Erhöhung der Leitzinsen im Dreierschritt reagierte, bröckelte auch allmählich der langfristige Kapitalmarktzinssatz wieder ab. Offensichtlich wurde das Stabilitätssignal der Deutschen Bundesbank auf den Kapitalmärkten ernst genommen. Allerdings mußte die Wirtschaft dafür den Preis vergleichsweise höherer Fremdfinanzierungskosten vor allem im Bereich der kurzfristigen Finanzierung bezahlen. Die Geldmarktzinssätze im kurzfristigen Bereich (etwa die Fibor, die Frankfurter Interbank Offered Rate) liegen bereits seit Herbst über dem langfristigen Kapitalmarktzinssatz, d. h. die Zinsstruktur ist invers. Die vergleichsweise hohen Kapitalmarktzinsen hingegen belasteten vor allem den Wohnungsbau.

5.3 Abgabenpolitik: Verteilungspolitische Wirkungen und konjunkturelle Risiken

Unter dem Druck der Krise, des sich explosiv ausweitenden Bedarfs an öffentlichen Finanzmitteln, in Ostdeutschland ließen sich Abgabenerhöhungen durch die Bundesregierung nicht länger tabuisieren. Nach einer wenig rationalen Kontroverse über die Grundlinien einer angemessenen Abgabenpolitik wurde am 24. 6. 1991 das mit heißer Nadel gestrickte »Gesetz zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung von Verbrauchsteuer- und anderen Gesetzen« in Kraft gesetzt. Nach der im Frühjahr 1991 bereits durchgesetzten Beitragserhöhung zur Sozialversicherung wurden ein Solidaritätszuschlag von 7,5 vH auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld ab Juli 1991 bis Juni 1992 eingeführt und spezielle Verbrauchsteuern – insbesondere auf Kraftstoff – deutlich erhöht.

Abgabenpaket '91

Fiskalische Wirkungen in Mrd. DM	1991	1992
<i>I. Maßnahmen I (1991)</i>		
1. Sozialversicherung (1. 4. 1991) ^S		
– Anhebung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung um 2,5 Prozentpunkte auf 6,8 vH ^{1,2}	20,2	22,1
– Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung um 1 Prozentpunkt auf 17,7 vH ²	– 8,1	–11,0
2. Zusätzliche Postablieferung (1. 4. 1991)	2,0	2,5
Insgesamt (Maßnahmen I)	13,9	13,6
<i>II. Maßnahmen im Rahmen des Gesetzes zur Einführung eines befristeten Solidaritätszuschlags und zur Änderung anderer Gesetze („Solidaritätsgesetz“ vom 24. 6. 1991)</i>		
3. Zuschlag auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuer von 7,5 vH (1991) ³	11,3	10,7
4. Erhöhung der Kilometerpauschale von 50 auf 65 Pfennig (1. 7. 1991) ^S	–	–1,5
5. Anhebung der Mineralölsteuer (1. 7. 1991) davon Kraftstoff pro Liter	5,4	13,1
– verbleites Benzin: um 25 Pf auf 92 Pf	1,4	2,8
– bleifreies Benzin: um 22 Pf auf 82 Pf	2,5	6,4
Energie		
– Heizöl um 2,34 Pf/l auf 8 Pf/l	0,3	0,9
– Verlängerung der Erdgassteuer über 1992 und Anhebung um 1 Pf/10 kWh auf 3,6 Pf/10 kWh	0,2	0,6
– Diesel: um 10 Pf/l auf 54 Pf/l	1,0	2,4
6. Anhebung der Versicherungssteuer um 3 vH auf insgesamt 10 vH (1. 7. 1991)	0,7	2,0
7. Anhebung der Tabaksteuer ab 1. 3. 1992 um 1 Pf/Zigarette		0,75
Maßnahmen II ⁴	21,1	38,1
Maßnahmen I und II	36	51

Das Gesamtpaket führte 1991 zu einem Kaufkraftentzug bei den privaten Haushalten und zu einer allerdings vergleichsweise geringeren Belastung bei den Unternehmen von insgesamt über 35 Mrd. DM. 1992 werden nochmals in der Gesamtwirkung knapp 52 Mrd. DM erwartet. Diese Abgabenerhöhungen haben zu einer Schwächung des privaten Konsums geführt, der 1991 gegenüber 3,2 vH Wirtschaftswachstum mit 2,4 vH unterproportional zunahm. Erstmals ist nach dem Auslaufen des Einigungsbooms durch die abgabenspezifische Art der Finanzierung der deutschen Einigung die konjunkturelle Entwicklung Westdeutschlands belastet worden. Während von der Nachfrage aus Ostdeutschland, die mit ca. 200 Mrd. DM ein hohes Niveau erreicht hat, in der zweiten Hälfte 1991 kaum noch zusätzliche Impulse auf die westdeutsche Konjunktur ausgegangen sind und die westdeutschen Exporte ins Ausland stagnierten, trug diese abgabenbedingte Belastung der Verbrauchskonjunktur mit zu einer Verlangsamung des Wirtschaftswachstums bei.

Im Rahmen der Bewertung der Verteilungswirkungen des Abgabenpakets '91 müssen zwei gegenläufige Bewegungen – durch das Abgabenpaket '91 ausgelöst – berücksichtigt werden. Der Solidaritätszuschlag auf die Einkommensteuerschuld wirkt progressiv, während durch die Erhöhung der speziellen Verbrauchsteuern die unteren Einkommenbezieher vergleichsweise stärker belastet werden: Bei Arbeitnehmern mit zwei Dritteln des statistischen Durchschnittseinkommens (2.475 DM in 1991) liegt der Anteil der Mehrbelastung ohne Solidaritätszuschlag mit 2,5 vH gegenüber den Haushalten mit dem Vierfachen des statistischen Durchschnittsverdienstes (0,7 vH) deutlich höher. Die Tatsache, daß die

S = Schätzung.

1 Von 1992 an soll der Beitragssatz um 0,5 Prozentpunkte auf 6,3 vH gesenkt werden.

2 Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

3 Zeitliche Befristung auf ein Jahr.

4 Infolge der Anhebung dieser speziellen Verbrauchsteuern steigen die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer: 1991 beim Bund 0,491 Mrd. DM, bei den Ländern 0,265 Mrd. DM (1992 1,269 bzw. 0,684 Mrd. DM).

Quelle: Finanzbericht 1992, S. 226; eigene Berechnungen.

prozentuale Belastung der Einkommen durch das gesamte Abgabepaket '91 bei den Haushalten mit dem Doppelten und Vierfachen des statistischen Durchschnittseinkommens höher liegt als bei Haushalten mit einem statistischen Durchschnittseinkommen, ist ausschließlich auf den progressiv wirkenden Solidaritätszuschlag zurückzuführen. Daraus leitet sich u. a. unsere Forderung ab, den Solidaritätszuschlag in eine Ergänzungsabgabe umzubauen (S. 175).

Werden die Entlastungswirkungen der dreistufigen Einkommensteuerreform 1986/88/90 mit den Belastungen durch das Abgabepaket '91 saldiert, dann zeigt sich die soziale Schieflage der Steuerpolitik der Bundesregierung deutlich (berechnet durch das DIW, DIW-Wochenbericht 14/1991): Die Hälfte der Lohnsteuerpflichtigen (ca. 12 Millionen) gehört unter dem Strich zu den Verlierern. Im Bereich der Jahreseinkommen zwischen 40.000 und 80.000 DM sind die netto verbleibenden Entlastungen kaum spürbar. Erst jenseits dieser Einkommensgrenze wird durch das Abgabepaket '91 erheblich weniger genommen, als durch die Einkommensteuerreform Entlastungen ausgelöst wurden.

Kaum war dieses Abgabepaket '91 verabschiedet, da zeigte sich die Notwendigkeit neuer Abgabenerhöhungen. Das durch die Bundesregierung geschnürte Paket '92 zielte ursprünglich in eine doppelte Richtung: Steuern auf die Maseneinkommen sollten erhöht, Unternehmensteuern jedoch gesenkt werden. Nach einer heftigen Auseinandersetzung wurde am 14. 2. 1992 auf der Basis einer knappen Mehrheit im Bundesrat das leicht modifizierte Abgabepaket '92 durchgesetzt. Der Streit um das Abgabekonzept machte in dieser Deutlichkeit erstmals unterschiedliche Ansprüche der ost- gegenüber den westdeutschen Ländern sichtbar. Das Paket '92 enthält vor allem die folgenden Elemente:

- Der normale Mehrwertsteuersatz wird ab 1993 von 14 auf 15 vH erhöht; der geringere Steuersatz von 7 vH vor allem auf Nahrungsmittel und Druckereierzeugnisse bleibt unverändert. Die Mehreinnahmen fließen 1993 (ca.

10,5 Mrd. DM) und 1994 (ca. 12,9 Mrd. DM) über den Fonds Deutsche Einheit ausschließlich den ostdeutschen Ländern zu. Der Länderanteil an der gesamten Mehrwertsteuer wird von 35 auf 37 vH erhöht; der Zuwachs allerdings lediglich nach Einwohnerzahlen verteilt.

- Der bisher für die entwicklungsschwächeren Westländer vorgesehene Strukturhilfefonds wird aufgehoben, seine Mittel, jährlich 2,45 Mrd. DM, samt weiteren 3 Mrd. DM werden dem Fonds Deutsche Einheit zugeführt. Die bisherigen Nehmerländer im Westen erhalten eine einmalige Übergangszahlung von 1,5 Mrd. DM.

- Für die Familien werden das Erstkindergeld von 50 auf 70 DM und der Kinderfreibetrag auf 4.104 DM erhöht.

- Auf die von der Bundesregierung geplante Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer wird (erst einmal) verzichtet. Allerdings werden die Gewerbeertragsteuer durch verschiedene Maßnahmen und die betriebliche Vermögensteuer durch eine Vervierfachung der Freibeträge für Betriebsvermögen (von 125.000 auf 500.000 DM) gesenkt.

- Der angekündigte Abbau steuerlicher Subventionen im Unternehmensbereich fällt kläglich aus. Die ursprünglich etwa geplante Reduzierung degressiver Abschreibungen auf Wirtschaftsgebäude (Verlängerung der Abschreibungszeit von 25 auf 40 Jahre) sowie die Besteuerung privat genutzter Motorboote wurden im Prozeß der Kompromißbildung gestrichen.

Den verteilungspolitisch und gesamtwirtschaftlich dicksten Brocken in diesem Paket stellt die Erhöhung der Mehrwertsteuer ab 1993 dar. Die Anhebung des Mehrwertsteuersatzes ist aus folgenden Gründen zu kritisieren:

Erstens: Die Mehrwertsteuer belastet die unteren Einkommensbezieher stärker, vor allem die Bezieher von Sozialeinkommen. Dieser Verteilungseffekt wird jedoch dadurch abgeschwächt, daß der geringere Satz von 7 vH (vor allem auf Lebensmittel – jedoch nicht auf Bekleidung – angewendet) nicht angehoben wird. Die verbleibenden Belastungen kon-

zentrieren sich stärker auf die ostdeutschen Privathaushalte, die wegen des geringeren Einkommens einen erheblich größeren Teil dieses Einkommens verausgaben (höhere Konsumquote als der Durchschnitt der westdeutschen Privathaushalte).

Zweitens: Die Mehrwertsteuererhöhung löst konjunkturelle Gefahren aus und belastet wegen der dadurch zu erwartenden Preissteigerungen die Tarifrunde 1992. Diese Steuer ist so konstruiert, daß sie prinzipiell auf die Preise des Endverbrauchs überwältzt werden soll. Unter normalen Überwälzungsbedingungen führt diese Maßnahme zu einem Preisanstieg um etwas mehr als 0,5 Prozentpunkte. Gegenüber dem ansonsten erwarteten Preisanstieg von 4,5 vH bis ins Jahr 1993 hinein muß daher infolge dieser Mehrwertsteuererhöhung mit einer Zunahme um 5 vH gerechnet werden.

5.4 Zukunftsprogramm deutsche Integration: Finanzierungsvorschläge

Im MEMORANDUM '91 haben wir die Grundlagen sowie Finanzierungsinstrumente eines »Zukunftsprogramms deutsche Integration« unterbreitet. Der wachsende Finanzierungsbedarf im Rahmen der deutschen Einigung einerseits und die diesem gegenüber konzeptionslose finanzpolitische Praxis der Bundesregierung andererseits bestärken uns darin, dieses Programm erneut zu fordern. Eine Akzentverschiebung nehmen wir allerdings dadurch vor, daß wir den nachhaltigen Einsatz von Umweltabgaben fordern. Damit wird dem Grundgedanken Rechnung getragen, im Rahmen der Angleichung Ostdeutschlands an die westdeutschen Produktions- und Lebensverhältnisse diese selbst einem weitergehenden ökologischen Umbau zu unterziehen. Darüber hinaus berücksichtigen wir bei der Abschätzung des Finanzie-

rungsbedarfs stärker als bisher die Notwendigkeit, neben der Finanzierung der Transformation in Ostdeutschland die öffentliche Infrastrukturpolitik in Westdeutschland weiterzuentwickeln und ökologische sowie soziale Reformen durchzusetzen. Denn Stillstand, gar ein Rückschritt in diesen Politikbereichen Westdeutschlands, müßte bald zu einer ökonomischen und politischen Belastung der deutschen Integration führen.

Das von uns geforderte »Zukunftsprogramm deutsche Integration« muß auf fünf Jahre mit einem jährlichen Mittelrahmen von ca. 120 Mrd. ausgerichtet werden. Beim Einsatz der Finanzierungsinstrumente sind die folgenden Kriterien zu berücksichtigen: soziale Verteilungsgerechtigkeit, d. h. diese müssen an der Hierarchie der Vermögens- und Einkommensverhältnisse ausgerichtet werden; Verträglichkeit mit der wirtschaftlichen Stabilität und, so weit wie möglich, positive Wirkungen auf die Umwelt.

Die Finanzierungsinstrumente im einzelnen sind (vgl. zum Überblick S. 33 f.):

1. Im Rahmen der Kürzung bzw. Umschichtung staatlicher Ausgaben ist der *Rüstungshaushalt* um insgesamt 10 Mrd. DM zu reduzieren. Die Hälfte der dadurch gewonnenen Mittel soll jedoch einem Fonds zur finanziellen Unterstützung der Standorte- und Produktionskonversion in den jeweils betroffenen Regionen zur Verfügung gestellt werden.

2. Im Bereich der *Subventionen*, die sich Ende der achtziger Jahre allein in Westdeutschland auf über 130 Mrd. DM beliefen, sehen wir eine schnell realisierbare Kürzungsmöglichkeit von ca. 10 Mrd. DM im Bereich der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Unternehmen. Alle Subventionshaushalte müssen zügig einer Überprüfung unter beschäftigungsspezifischen, wirtschaftsstrukturellen und ökologischen Kriterien unterzogen werden.

3. Die Einführung einer *Arbeitsmarktabgabe* in Höhe von 1,5 vH fordern wir nach wie vor für Besserverdienende, Beamte sowie Selbständige.

4. Seit Jahren treten wir für eine volle *Ausschöpfung des Steuerrechts* ein. Dies betrifft zum einen die Besteuerung des Grundbesitzes. Die Einheitswerte, mit denen der Grundbesitz im Rahmen der Vermögen-, Erbschaft-, Schenkung- und der Grundsteuer erfaßt wird, sind letztmalig zum 1. 1. 1964 erfaßt und 1974 einmal um pauschal 40 vH erhöht worden. Diese Einheitswerte, die im Durchschnitt nur noch 10 bis 20 vH der Verkehrswerte ausmachen, können – wie der Bundesrechnungshof im April 1991 feststellte –, somit »keine Grundlage für steuerrechtliche Anknüpfungen mehr bieten«. Sie müssen daher dringend den aktuellen Marktwerten für Immobilien angepaßt werden.

Auf der Basis des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom Sommer 1991 fordern wir zum anderen eine volle Besteuerung der Zinseinkünfte im Rahmen des geltenden Einkommensteuergesetzes. Der Vorschlag der Bundesregierung, eine Quellenbesteuerung von 25 vH vorzunehmen, verzichtet wiederum auf ein Verfahren, das die adäquate Versteuerung dieser Zinseinkünfte im Rahmen des Einkommensteuerrechts sicherstellt. Neben dem geplanten Vorsteuereinzug mit 25 vH der Zinserträge sind unbürokratische Kontrollen (Stichprobenverfahren) zur Sicherung der endgültigen Versteuerung auf der Grundlage des geltenden Einkommensteuerrechts erforderlich. Die durch die Bundesregierung geplante Verzehnfachung der Sparerfreibeträge auf 6.000/12.000 DM (Ledige/Verheiratete), die Einkünfte aus Kapitalvermögen von rund 120.000/240.000 DM von der Besteuerung freistellt, ist steuersystematisch nicht akzeptabel, da – gerade auch gegenüber der Versteuerung von Dividenden auf Aktien – faktisch die Zinsbesteuerung kaum noch greift. Wir fordern deshalb, die Anhebung der Freibeträge auf 3.000/6.000 DM zu begrenzen.

5. Im Bereich steuerpolitischer Maßnahmen fordern wir eine deutliche Erhöhung der *Mineralölsteuer* auf Kraftstoffe im Durchschnitt um 50 Pfg/l sowie auf Heizöl um 5 Pfg/l. Unter Berücksichtigung des Rückgangs der Nutzung von

PKW und Heizöl infolge dieser Steueranhebungen rechnen wir mit einem jährlichen Aufkommen von ca. 20 Mrd. DM. Die Steuererhöhung wirkt regressiv, d. h., die Belastung unterer Einkommensbezieher fällt stärker aus. Deshalb fordern wir, die zusätzlichen Einnahmen zweckgebunden für den Umbau des Verkehrssystems zu nutzen, um den Umstieg zu erleichtern. Dabei sind diese ökologisch gezielten Abgaben in ein verkehrspolitisches Gesamtkonzept einzubetten, dessen weitere Elemente sind: subventionierte Vergabe von Umwelttickets, um den Umstieg aus der PKW-Nutzung zu erleichtern; spürbares Tempolimit auf den Autobahnen; Ausbau der Fern- und Nahverkehrssysteme; Förderung der Umschichtung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene.

6. Zur Finanzierung des Zukunftsprogramms muß, auf 5 Jahre beschränkt, eine *Ergänzungsabgabe* von 10 vH auf die Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld erhoben werden. Um deren Ergiebigkeit für den Bund zu steigern, sollte lediglich bis zu einem Jahreseinkommen von 50.000/100.000 DM eine Freistellung der Einkommenbezieher erfolgen.

7. Während sich die Geldvermögensbildung in Westdeutschland rasant ausweitete, werden für Ostdeutschland dringend Finanzmittel gebraucht. Darüber hinaus entstehen durch die bisher vorrangig genutzte Staatsverschuldung den öffentlichen Haushalten Zinslasten. Um die Zinswirkungen der Staatsverschuldung zu minimieren, wiederholen wir unseren Vorschlag, eine *Anleihe mit Zeichnungspflicht* für vermögensstarke private Haushalte sowie die Geschäftsbanken aufzulegen. Dabei werden die Freistellungsgrenzen so festgelegt, daß das Haus bzw. die Wohnung im Eigentum eines Arbeitnehmerhaushalts nicht unter die Zeichnungspflicht fällt. Die Tilgung wird nach fünf Jahren eingeleitet. Während dieser Zeit erfolgt eine Minimalverzinsung in der Höhe der Geldentwertungsrate. Somit bildet die Differenz zum Kapitalmarktzins das »Sonderopfer«, das vermögensstarken Gruppen der westdeutschen Gesellschaft abverlangt wird.

8. Schließlich schlagen wir erneut die Einführung einer *Investitionshilfeabgabe* vor. Westdeutsche Unternehmen werden verpflichtet, 1,5 vH ihrer Bruttowertschöpfung über fünf Jahre zur Sanierung ostdeutscher Betriebe zur Verfügung zu stellen. Soweit sie bereits Investitionen in Ostdeutschland vornehmen, können diese bei der Berechnung dieser Abgabe abgezogen werden. Dieser Vorschlag lehnt sich an das »Gesetz über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft« vom 7. 1. 1951 an. Das Gesetz sah die Zurverfügungstellung von ca. 1 Mrd. DM durch die gewerbliche Wirtschaft für den Aufbau des Kohlebergbaus, der eisenschaffenden Industrie sowie der Energiewirtschaft vor. Interessant an diesem Modell ist, daß über einen Sonder-Vermögensfonds die Aufbringungspflichtigen Forderungsrechte – etwa in Form von Aktien – gegenüber dem Gesamtvermögen der Begünstigten erhielten. Dabei vergab der Fonds die Beteiligungsrechte mit dem Ziel, einen gewissen Risikoausgleich zu sichern. Mit dieser Investitionshilfeabgabe läßt sich die Umlenkung der hohen Eigenfinanzierungsmittel der westdeutschen Produktionsunternehmen nach Ostdeutschland forcieren. Außer auf Einnahmen zielt die Abgabe somit vorrangig auf eine Lenkungsfunction ab.

9. Soweit die hier vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente nicht ausreichen, ist es volkswirtschaftlich sinnvoll, den verbleibenden Finanzierungsbedarf über die *Kreditaufnahme des Staates* aufzubringen. Denn bei der Bestimmung des Ausmaßes der Staatsverschuldung kommt es weniger auf das Niveau als auf die Vermeidung von Sprüngen an. Der mittelfristige Finanzierungsbedarf per Staatsverschuldung muß den Kapitalmärkten frühzeitig signalisiert werden. Im Sinne der Vorfinanzierung der Transformation Ostdeutschlands halten wir für die nächsten Jahre eine Nettokreditaufnahme des Staates (ohne Treuhandanstalt) im Umfang von 120 Mrd. DM, das sind ca. 4 vH des Sozialprodukts, angesichts der großen Herausforderungen für gerechtfertigt.

5.5 Alternativen zur restriktiven Geldpolitik

Obwohl keine Belastungen des Geldwerts durch die Ausdehnung des Währungsgebiets zum 1. Juli 1990 auf die neuen Bundesländer zu beobachten waren, hat die Deutsche Bundesbank schon Ende 1990 deutliche Maßnahmen in Richtung einer Geldverknappung eingesetzt. In einer ersten Phase wurde dafür folgende Begründung geltend gemacht: Die konzeptionslose Finanzpolitik unter dem Regime der deutschen Einigung einerseits, vor allem durch den Rückgriff auf die Staatsverschuldung als »Lückenbüsser« gekennzeichnet, hätte das in- und ausländische Vertrauen in die wirtschaftliche Stabilität der Bundesrepublik erschüttert. Ein Signal dafür sei der Anstieg der Kapitalmarktzinsen gewesen, der sich wie ein »Vorschatteneffekt« schon im Februar vollzog. Die Bundesbank müsse deshalb die Geldversorgung verknappen und damit verteuern. Dies hat sie 1991 vor allem durch die im Dreierschritt vollzogene Erhöhung der Diskont- und Lombardsätze getan. Dabei hatte diese Politik im Kontext ihrer Zielsetzung durchaus Erfolg: Bei extrem hohen Geldmarktzinsen bröckelten die im Niveau niedrigeren Kapitalmarktzinsen (Umlaufrendite) allmählich ab. Die Bundesbank wurde durch die Konzeptionslosigkeit der Finanzpolitik in diese Stabilitätsrolle gezwungen, die sie allerdings viel zu streng wahrnahm. Diese Entwicklung zeigt, daß eine fiskalische und monetär abgestimmte Parallelpolitik dringend geboten gewesen wäre.

Diese Begründung ihrer restriktiven Geldpolitik gegenüber der Finanzpolitik änderte sich mit der Aufstellung erster Tarifforderungen der Gewerkschaften für 1992 schlagartig. Die Bundesbank verstand sich jetzt als massive Instanz der Disziplinierung der Lohnpolitik. Durch die Verteuerung der Refinanzierungskosten im Rahmen von Wechsel- und Lombardgeschäften sollte die Kreditvergabe und damit die Schaffung von Sichteinlagen beschränkt werden. Der Diskontsatz mit 8 vH und der Lombardsatz mit $9\frac{3}{4}$ vH wurden im De-

zember 1991 auf Höchstniveau seit der Währungsreform 1948 geschraubt. Die Bundesbank drohte im Vorfeld der Tarifverhandlungen, mit weiteren Instrumenten der Geldverknappung und -verteuerung gegen zu hohe Lohnabschlüsse vorzugehen. Damit versteht sich die Deutsche Bundesbank als heimlicher, aber knallharter dritter Teilnehmer an den Tarifverhandlungen. Diese Rolle steht jedoch zum Auftrag des Bundesbankgesetzes im Widerspruch. Sie ist auch ökonomisch unakzeptabel, weil den Tarifverhandlungen die Funktion zukommt, Verteilungsmöglichkeiten auszuloten und auszuschöpfen, die nicht schon vorab durch die Geldpolitik blockiert werden dürfen.

Das Ausmaß der Geldversorgung, das die Deutsche Bundesbank anstrebt, hat nicht nur auf die Entwicklung des Geldwertes, sondern auch das reale Wirtschaftswachstum und damit die Entwicklung des Verteilungsspielraums Einfluß. Die Bundesbank hatte Ende 1991, wie sie es seit 1975 jedes Jahr tut, die Öffentlichkeit wissen lassen, sie wolle vom vierten Quartal 1991 bis zum vierten Quartal 1992 die Geldmenge innerhalb eines Korridors von 3,5–5,5 vH wachsen lassen. Diese nach oben zu enge Bandbreite wird mit den folgenden Eckwerten begründet: Ausweitung des Produktionspotentials ($2\frac{3}{4}$ vH für Ost- und Westdeutschland); trendspezifischer Rückgang der Umschlaggeschwindigkeit des Geldes (um 0,5 vH) sowie eine Inflationsrate von 2 vH für 1992.

Mit der Beantwortung der Frage, in welchem Ausmaß die Bundesbank bereit ist, die Inflationsrate bei der Geldversorgung 1992 zu berücksichtigen, wird ihr massiver Eingriff in die Tarifverhandlungen deutlich. Die Bundesbank geht seit mehreren Jahren davon aus, eine jährliche Inflationsrate von 2 vH sei als »normal« anzusehen, also nicht konjunkturell verursacht. Im Ausmaß dieser »normalen« Geldentwertung ist sie bereit, die Wirtschaft über den Einsatz ihrer Instrumente gegenüber den Geschäftsbanken mit zusätzlichem Geld zu versorgen. Was aber bedeutet dies gegenüber dem in diesem Jahr erwarteten Anstieg des Lebenshaltungskosten-

Indexes um mehr als 4 vH? Die Bundesbank ist demnach nicht bereit, für den über die als »normal« angesehene Inflationsrate hinausgehenden Satz Geld zur Verfügung zu stellen. Im Klartext heißt dies: Der Spielraum der Überwälzung von Kosten der Unternehmen auf die Preise innerhalb dieser Marge wird monetär gekappt. Diese Maßnahme richtet sich vor allem gegen die gewerkschaftliche Tarifpolitik. Wenn etwa die Gewerkschaften im Rahmen ihrer Lohnforderung einen Inflationsausgleich von 4 vH durchsetzen können, dann verbaut die Bundesbank den Unternehmen monetär die Möglichkeit der vollen Überwälzung auf die Preise. Was aber passiert aus der Sicht der Bundesbank, wenn dieser Überwälzungsspielraum nicht bereitgestellt und der Inflationsausgleich im Rahmen der Tariflöhne dennoch durchgesetzt wird? Die Unternehmen erleiden nach dieser Version mangels Überwälzungsmöglichkeiten Gewinneinbußen; sie reduzieren die Produktion und schließlich auch die Zahl der Beschäftigten. Die an der sog. normalen Inflationsrate von 2 vH ausgerichtete Geldversorgung gilt somit ausschließlich einer präventiven Disziplinierung der gewerkschaftlichen Tarifpolitik. Die Bundesbank droht also mit einer Wachstumsverlangsamung bis hin zur Rezession, die unvermeidbar sei, wenn die Gewerkschaften bei der Lohnpolitik nicht Maß hielten. Diese Argumentation zeigt zweierlei: Zum einen geht die Bundesbank davon aus, daß Unternehmen immer Lohnzuwächse auf die Preise überzuwälzen versuchen. Wenn aber die Überwälzung monetär beschränkt wird, dann führt die entsprechende Gewinnkompression zum Rückgang der Investitionen und schließlich der Beschäftigung. Tarifpolitik als Instrument der Umverteilung zu Lasten der Gewinne wird dagegen ausgeschlossen. Die Geldpolitik dient somit der Pflege unternehmerischer Gewinne. Zum anderen ist unstrittig, daß die über die Bundesbank erzwungene Tarifzurückhaltung bei den Gewerkschaften eben nicht im Ausmaß der entsprechenden Kostenreduktion zur Preisreduktion, sondern zur Gewinnerhöhung der Unternehmen genutzt wird.

Da sich die Bundesbank mit ihren Instrumenten massiv in Tarifkonflikte einzumischen versucht – mit der Drohung einer ansonsten verursachten Stabilisierungskrise, ist es höchste Zeit, ihren gesetzlichen Auftrag grundsätzlich zu überprüfen. Eine Kurskorrektur der Bundesbankpolitik ist unter dem Druck der Transformationskrise in Ostdeutschland einerseits und der konjunkturellen Schwächung in Westdeutschland andererseits in folgenden Bereichen geboten:

- Die Ausweitung der Geldmenge (M3) sollte im Durchschnitt dieses Jahres über die derzeit anvisierte Bandbreite von 5 vH hinausgehen, um den Aufbau neuer und die Modernisierung alter Produktionskapazitäten nicht durch eine zu knappe und damit teure Geldversorgung zu behindern.

- Die Festlegung der Löhne muß den Tarifparteien überlassen bleiben, die die »richtige« Höhe der Lohn- und Gehaltszuwächse wirtschaftsbezogen auszuloten haben. Die Bundesbank soll, anstatt mit einer Stabilisierungskrise zu drohen, falls die vorgegebene Inflationsnorm von 2 vH nicht eingehalten wird, dazu beitragen, den Produktions- und damit Verteilungsspielraum auch monetär zuzulassen.

- Der Diskont- und Lombardsatz und damit die Kosten der entsprechenden Refinanzierungsgeschäfte der Geschäftsbanken müssen wieder gesenkt werden. Dies ist nach dem Rückgang der langfristigen Kapitalmarktzinsen auch möglich. Die Geldpolitik darf nicht die Stabilisierungsrisiken infolge konzeptionsloser Finanzpolitik auszumerzen versuchen und damit weitere Schwierigkeiten schaffen.

- Die Senkung der Leitzinsen durch die Bundesbank schafft auch den Mitgliedsländern in der EG wiederum für eine binnenwirtschaftlich ausgerichtete Zinspolitik Spielraum. Turbulenzen im Europäischen Währungssystem, die letztlich zu einer Neufestlegung der bilateralen Leitkurse zwischen den beteiligten Währungen hätten führen können, wurden nur verhindert, weil die wichtigsten Handelspartner Deutschlands die Anhebung der Zinsen mitvollzogen haben.

6. Sozial-ökologischer Umbau: Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik

Schon seit längerem ist es allgemein bekannt, daß das »Auto«-zentrierte Verkehrssystem der BRD ein wesentlicher Faktor für die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen ist. Dies hat sich im Zuge der deutschen Vereinigung verschärft. Die angestrebte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bedeutet gerade im Verkehrssektor die Übernahme der bekannten Probleme: beschleunigte Naturzerstörung, Zersiedelung der Städte und Landschaften, ausufernder Straßenbau, hohe Unfallraten mit Personenschäden, zunehmende Emissions- und Lärmbelastungen etc.

In den im konservativen und wirtschaftsliberalen Spektrum geführten Diskussionen zur Umweltproblematik sind Meinungen vorherrschend, die soziale und ökologische Fragen voneinander trennen – im nationalen und vor allem im weltweiten Rahmen. Dies kann nicht die Perspektive alternativer Wirtschaftspolitik sein. Es geht darum, daß ökologische und soziale Fragen zusammen gedacht, diskutiert und angegangen werden. Bestes Beispiel dafür sind die beschäftigungspolitischen Auswirkungen einer alternativen Verkehrspolitik. Die ökologisch dringend erforderliche Umstrukturierung der Automobilindustrie muß ebenso Alternativen für die dort beschäftigten ArbeitnehmerInnen anbieten.

In diesem Kapitel geht es nicht um den grundlegenden Nachweis der ökologischen Gefährdungen durch ein PKW-dominiertes Verkehrssystem. Die Auswirkungen sind längst bekannt und auch in anderen Zusammenhängen gut beschrieben (vgl. MEMORANDUM '89, S. 366 ff.). Deshalb be-

schränken wir uns auf eine aktualisierte Bestandsaufnahme. Für einen sozial-ökologischen Umbau, den wir am Beispiel Verkehr exemplarisch betrachten, sollte zudem die Frage nach gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Faktoren für die derzeitige verfahrenre Situation in der Verkehrspolitik beleuchtet werden. Im Anschluß daran werden Eckpunkte und konkrete Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik formuliert.

6.1 Deutsche »Automobilität« – Entwicklungstrends im Verkehr

Als wesentlicher Grund für die Verkehrszunahme und den »roll back« in der Verkehrspolitik und Umweltpolitik allgemein muß der deutsch-deutsche Einigungsprozeß gewertet werden.

Während im Westen die Zunahme des PKW-Bestandes und der Fahrleistung weiterhin ungebrochen ist, erfolgte im Osten nach der Vereinigung ein sprunghafter Anstieg. So nahm der PKW-Bestand dort von 3,899 Mio. im Jahr 1989 um knapp eine Million auf 4,817 Mio. im Jahr 1990 zu. Der PKW-Bestand hat sich damit in Gesamtdeutschland von 33,7 Mio. (1989) auf 35,5 Mio. (1990) erhöht.

Die deutsche Shell-AG prognostiziert in einer Studie von 1991 für Gesamtdeutschland im Jahr 2010 einen PKW-Bestand von 41,0 bis 45,6 Mio. – je nach gesamtwirtschaftlicher Entwicklung.

Weiterhin wachsendes Verkehrsvolumen

Die gesamte motorisierte Verkehrsleistung betrug im Personenverkehr in Deutschland 1990 über 855 Mrd. Personenkilometer.

(Zur Errechnung der Verkehrsleistung werden die zurückgelegten Wegstrecken mit den beförderten Personen bzw. Gütern multipliziert.) Davon entfielen fast 85 vH auf die Westdeutschen (Bevölkerungsanteil ca. 80 vH). Der Individualverkehr hatte daran 1990 im Westen einen Anteil von 82,1 vH, im Osten 67,6 (gegenüber 61 vH 1989).

Der PKW war im Westen zu 55,5 vH an der Erbringung der Verkehrsleistung beteiligt, die Bahn zu 6,2 vH und der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) zu 8 vH, was sich in den letzten Jahren anteilmäßig nicht wesentlich geändert hat. (Ein Vergleich: Fußgänger und Fahrradfahrer tragen mit jeweils ca. 2,5 vH zur Verkehrsleistung bei.) Im Osten lag die Bahn 1990 noch bei 13,5 vH, der ÖPNV bei 18 vH. 1989 waren es noch 17,2 bzw. 21 vH.

Der Trend zur »Automobilität« hält also im Westen auf hohem Niveau an und nimmt im Osten sehr stark zu. Darüber hinaus wird die Begrenztheit der Verlagerungsstrategien von der Straße auf die Schiene deutlich.

Beim Güterverkehr wurden in Ostdeutschland im Jahr 1990 59,1 Mrd. Tonnenkilometer (tkm) erbracht (1989: 82,5 Mrd.). Wobei die Bahn einen Anteil von 36,3 vH und die Straße von 57 vH hat. Im Westen wurden für 1990 über 300 Mrd. tkm (1989: 288 Mrd.) errechnet, an dem die Bahn zu 20,6 vH Anteil hat (Straße 56,7 vH). Dabei machen ausländische LKW bereits 13 vH der Güterverkehrsleistung im Westen aus (1980: 8,4 vH).

Die Emissionen durch den Straßengüterverkehr sind überproportional hoch. Insgesamt hat der Güterverkehr jedoch einen relativ geringen Anteil am Verkehrsvolumen. Allerdings prognostiziert das Bundesverkehrsministerium bis zum Jahr 2010 einen Anstieg der Güterverkehrsleistung von über 50 vH im Vergleich zu 1990, gegenüber »nur« 25 vH Zunahme im PKW-Verkehr. Dennoch konzentrieren wir uns aus Platzgründen im weiteren auf den Personenverkehr.

Ein besonders hoher Anteil an PKW-Fahrten entfällt auf die Berufs- und Ausbildungspendler. Von ihnen benutzten allein

im Westen im Jahre 1988 auf ihrem Weg zur Arbeit 69,8 vH den PKW (gegenüber 45,9 vH, 1970). Entsprechend sank der Anteil unter den Pendlern, die ihren Weg zur Arbeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln zurücklegten, 1988 auf 20,8 vH (gegenüber 44,1 vH, 1970). Der Anteil der Fahrradfahrer unter den Pendlern lag 1988 nur noch bei 1,7 vH. Dies belegt u. a. die These, daß ein hoher Anteil der Verkehrsleistung »erzwungen« ist. Insgesamt ist der Personenverkehr zu einem großen Teil Kurzstreckenverkehr im Nahbereich, da über 50 vH der Fahrten im Bundesgebiet auf Strecken von weniger als 3 km zurückgelegt werden. Selbst ca. ein Drittel der PKW-Fahrten ist kürzer als 3 km, und ca. ein weiteres Drittel bleibt noch unter 5 km. Dies zeigt, wie groß hier das Potential zur Vermeidung motorisierten Individualverkehrs ist, um sich als Fußgänger, mit dem Fahrrad oder dem ÖPNV fortzubewegen.

Die europäischen Verkehrsminister rechnen in den nächsten 10 bis 15 Jahren mit einem um 40 vH höheren Verkehrsaufkommen in Europa, im Güterverkehr gar mit einer Verdoppelung. Eine Steigerung um 1000 vH wird für den Verkehr zwischen Ost- und Westeuropa prognostiziert. Die BRD wird dies in ihrer Funktion als Transitland besonders zu spüren bekommen.

Die Emissionen stiegen im Zuge des deutsch-deutschen Vereinigungsprozesses nochmals stark an. Dazu nur zwei Beispiele: Von 1989 bis 1990 erhöhte sich in Deutschland der Treibstoffabsatz um mehr als 5 vH. Der für den sog. Treibhauseffekt mitverantwortliche CO₂-Ausstoß stieg in den alten Bundesländern auf 138,5 Mio. Tonnen (1989: 131,8 Mio.) und in den neuen Ländern auf 20,5 Mio. Tonnen (1989: 17,8 Mio.). Das entspricht einem Anstieg von 6,8 vH in einem Jahr. Ein Zusatzvotum einiger Mitglieder der Enquête-Kommission »Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre« des Bundestages stellt im 3. Bericht u. a. fest: Erfolgreiche Klimaschutzpolitik ist in der BRD nur möglich, wenn der überbordende Individualverkehr durch einschneidende Änderungen zurückgedrängt wird.

Verkehrsleistung und Hypermobilität

Als wesentlicher Faktor des rasant zunehmenden Verkehrsaufkommens in Deutschland wird häufig die wachsende Mobilität (»Beweglichkeit«) genannt. Im strengen Sinne sagt die Mobilitätsrate aus, wieviele Ortsveränderungen pro Person täglich oder jährlich gemacht werden. Die Anzahl der Wege ist im Lauf der Zeit mit 3–4 Wegen pro Tag in etwa gleich geblieben. Dasselbe gilt für das »Zeitbudget«, d. h. die Dauer, wie lange Menschen täglich unterwegs sind (durchschnittlich etwas über eine Stunde). Heute wie vor zwanzig Jahren, ob Autonutzer oder nicht.

Was sich dagegen massiv verändert hat, das sind erstens die Entfernungen zwischen zwei Orten, d. h. die Wegstrecken. Dazu haben sich – bei gleichen Zeitbudgets – die Transportgeschwindigkeiten proportional erhöht. Daraus folgt: Was heute gemeinhin unter Mobilität oder Hypermobilität verstanden wird, ist eigentlich die stark steigende Verkehrsleistung.

Die Faktoren dafür lagen v. a. seit dem Zweiten Weltkrieg und liegen heute noch in Entwicklungen, die sich mit Begriffen wie »Funktionsentmischung«, »autogerechte Stadt«, »Stadtflucht« und damit einhergehender Zersiedelung, Veränderungen von Lebens- und Konsumgewohnheiten beschreiben lassen.

Straßendominierte Infrastrukturmaßnahmen, die Entwicklung und Produktion von entsprechenden Verkehrsträgern, eine funktionentrennende Raumstrukturpolitik, ein privatwirtschaftlich organisierter Bodenmarkt – das alles unterliegt marktvermittelten kapitalistischen Sachzwängen, die wesentliche Ursachen für das heutige Verkehrsdilemma sind.

Zusätzlich ist es sinnvoll, zwischen erzwungener und freiwilliger Verkehrsleistung zu unterscheiden, wobei die Grenzen fließend sind. Die zunehmende Trennung von Arbeitsplätzen und Wohnorten und damit verbundene längere Fahrtwege sind Resultat o. g. Entwicklungen. Dasselbe gilt für

notwendige Einkäufe in Geschäften, die am Rand der Stadt liegen, weil der innerstädtische Einzelhandel keine Chance gegen diese Konkurrenz hat. Dagegen sind beispielsweise Besuchsfahrten oder auch viele touristische Aktivitäten i. d. R. freiwillig.

Das führt bei der Suche nach alternativen Ansätzen in der Verkehrspolitik bezüglich der erzwungenen Verkehrsleistungen eher zu Strategien der Verkehrsverringerung. Die an sich positiven Aspekte freiwilliger Mobilität werfen eher die Fragen nach Möglichkeiten von umwelt- und sozialverträglichen Verkehrsträgern (Verkehrsverlagerung), deren Infrastruktur (-beruhigung) oder der technischen Ausstattung auf.

Externalisierung von Kosten im Straßenverkehr

Insbesondere der Straßenverkehr verursacht »externe Kosten«, indem die PKW-Nutzer die natürliche Umwelt und andere Menschen (einschließlich der folgenden Generationen) in einem Ausmaß belasten, das auch nicht annähernd in den öffentlichen und individuellen Kostenrechnungen wiederzufinden ist.

Das Umwelt- und Prognoseinstitut in Heidelberg errechnete für das Jahr 1989 für den Bau von Straßen, die Erhaltung und den Betrieb des Straßennetzes, für Lärmbelästigung und Luftverschmutzung, Unfälle u. a. durch den Straßenverkehr verursachte Kosten in Höhe von 238,5 Mrd. DM in den alten Bundesländern. Dem standen lediglich Einnahmen durch die Mineralölsteuer- und Kfz-Steuer in Höhe von 34,9 Mrd. DM gegenüber. Das heißt, in einem Jahr entstanden über 200 Mrd. DM an ungedeckten technischen, ökologischen und sozialen Kosten durch Kfz-Verkehr.

Diese weitgehende Externalisierung von Kosten im Güter- und Personenverkehr wird durch den Sachverhalt begünstigt, daß es im Straßenverkehr eine strukturelle Trennung von Verkehrsträger (Straße) und Verkehrsmitteln gibt. Das ist bei der

Bahn nicht der Fall, wodurch die Kosten stärker internalisiert sind und somit der Bahn gegenüber dem Kfz-Verkehr massive Wettbewerbsnachteile verschaffen. Preisverzerrungen führen zu riesigen Fehlallokationen, »falschen« Investitionen und Umweltzerstörung.

Ein zentraler Bereich bei der Durchsetzung einer alternativen Verkehrspolitik ist deshalb die Zurechnung der wirklichen Kosten auf die jeweiligen Verkehrsträger (Vollkostenprinzip).

Gesellschaftliche Macht

Eine Problemkonstellation im Hinblick auf notwendige Veränderungen ergibt sich aus den existierenden gesellschaftlichen Machtverhältnissen. Die »Autogesellschaft« wird gestützt durch die geballte Macht derjenigen, die an ihrer Erhaltung und Entfaltung interessiert sind: Autokonzerne, Bankkapital, Mineralölwirtschaft, Zulieferindustrie, Straßenbauunternehmen, große Teile des Transportgewerbes und die direkt oder indirekt von PKW und LKW abhängigen ArbeitnehmerInnen.

Schließlich ist die Automobilindustrie samt ihren Zulieferern ein entscheidender Pfeiler des materiellen Wohlstandes in der BRD. Auf der politischen Ebene erweist es sich als problematisch, daß sich Verantwortlichkeiten häufig überschneiden. Während Bund und Länder bestimmte ökonomische und politische Präferenzen im Verkehrssektor – beispielsweise im Rahmen der übergreifenden Verkehrswegeplanung – durchsetzen, sollen die Kommunen als »lokale Austragungsorte« (E. Kutter) die negativen ökologischen Auswirkungen beheben oder kompensieren. Verhindert wird dies jedoch nicht zuletzt durch die Konkurrenz der Städte als Wirtschaftsstandorte.

Trotz anhaltender Diskussionen über die ökologischen und sozialen Folgen der »Automobilität« und die Notwendigkeit umfassender Umstrukturierungen erfolgt in Deutschland und weltweit eine Erweiterung der Produktionskapazitäten auf der Grundlage der erwarteten Nachfrage. Diese Entwicklung schafft stärkere Abhängigkeiten von Arbeitsplätzen in der Automobilindustrie und bei deren Zulieferern. Damit werden zunehmend neue Sachzwänge geschaffen, die eine sozial-ökologische Umstrukturierung erschweren.

Die aberwitzigen Kapazitäten, die zudem nur für eine – vor allem weltweit betrachtet – kaufkräftige Minderheit der Menschen bestehen, werden sich über Marktregulierungen nicht abbauen. Es müssen daher schleunigst ökologisch notwendige und gesellschaftlich gewollte Strukturveränderungen im Sinne eines sozial-ökologischen Umbaus der Automobilindustrie politisch eingeleitet werden.

Einige sozialpsychologische Faktoren

Das Auto ist mehr als ein Transportmittel und Fortbewegungsinstrument. Es nimmt im psychischen Haushalt der Deutschen (insbesondere der Männer) einen zentralen Stellenwert ein. Für das herrschende gesellschaftliche Bewußtsein ist das Auto Symbol und Verkörperung individueller Freiheit und Emanzipation, Status- und Prestigeobjekt für die vermeintliche persönliche Stellung in dieser Gesellschaft.

Doch so »falsch« ist die starke Mythologisierung des Autos gar nicht. Angesichts des häufig nicht ausreichenden Angebots der Bahn oder des ÖPNV sowie mangelnder Radwege, sind manche Ziele tatsächlich nur oder viel besser mit dem PKW zu erreichen. Zudem hat das Auto auch kompensatorische Funktionen angesichts fehlender Chancen der Selbstbestimmung und Selbstverwirklichung in anderen Lebensberei-

chen und dient als Ventil für Frust, Aggressionen und aufgestaute Sexualität. Nicht zu unterschätzen ist schließlich die psychologische Funktion des Autos als Privatsphäre und bequemer »Lebensraum«.

Diese sozialpsychologische Verankerung der automobilen Gesellschaft ist in einem größeren Kontext zu sehen, der einen zentralen Widerspruch verdeutlicht: den zwischen der weitverbreiteten Einsicht in notwendige Veränderungen und einer Fülle von Strategievorschlägen einerseits und fehlenden bzw. unzureichenden Umgestaltungen andererseits. Das gesellschaftliche Bewußtsein basiert mehrheitlich noch immer auf einem Verständnis von Wohlstand und Fortschritt, das an eine wachsende »Automobilität« gebunden ist. Umfragen ergeben zwar, daß viele Deutsche (in West und Ost) durchgreifende ökologische Veränderungen als dringend geboten sehen. Stehen dem aber nicht Arbeits-, Lebens- und Freizeitgewohnheiten gegenüber, die – sei es wegen fehlender anderer Möglichkeiten oder aus Bequemlichkeit – nicht so leicht aufzugeben sind?

Ist mit der Forderung nach einer »Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse« nicht oft eine unkritische Übernahme des westdeutschen Wohlstandsmodells gemeint, bei der ökologische Belange allenfalls ins zweite Glied gerückt werden? Inwieweit kann in Deutschland auch und gerade im Zuge der deutsch-deutschen Einigung von einem großen Konsens dahingehend gesprochen werden, daß hier materielle Lebensverhältnisse aufgebaut und verteidigt werden, die für einen großen Teil der Menschheit schon aufgrund der ökologischen »Grenzen des Wachstums« nicht erreichbar sind?

Hier muß es auch um Aufklärung und Sensibilisierung für die verschiedenen Zielkonflikte gehen, in deren Kontext die Notwendigkeit und Möglichkeiten einer alternativen Verkehrspolitik ausgelotet werden müssen.

6.2 Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik

Angeichts der anti-ökologischen Entwicklungen im gesamtdeutschen Verkehrssektor, der vielfältigen politischen (sozio)ökonomischen und sozialpsychologischen Hindernisse und einer auch dadurch vorangetriebenen Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen im globalen Maßstab – was beispielsweise der sog. Treibhauseffekt drastisch verdeutlicht –, ist eine sofortige Umorientierung dringend erforderlich.

Dabei hat die öffentliche Hand besonders im Bereich Verkehr, durch den Einsatz von ökonomischen sowie struktur- und ordnungspolitischen Instrumenten, ein relativ hohes Maß an Lenkungscompetenz. Trotz allgemeiner Europäisierungstendenzen gibt es noch ausreichende politische Handlungsspielräume im nationalen Rahmen, die weiterführend jedoch mit einem Vorgehen auf europäischer Ebene abgestimmt werden müssen (z. B. bei der Einführung einer Öko-Steuer, siehe unten).

Außerdem müssen Ansätze einer alternativen Verkehrspolitik die Belange der Beschäftigten in der Automobilindustrie ebenso berücksichtigen, wie sie gleichzeitig darauf angewiesen sind, daß der Einzelne bereit ist, auf umweltverträglichere Verkehrsmittel umzusteigen.

Die Bonner Verkehrspolitik mauert

Bis heute fehlt der Bundesregierung ein integriertes Gesamtverkehrskonzept, das die bestehenden ökologischen, raumstrukturellen, städtebaulichen und volkswirtschaftlichen Probleme auch nur ansatzweise aufnimmt. Die derzeitige Verkehrspolitik trägt vielmehr zur Verschärfung der katastrophalen Situation bei.

Gerade im Hinblick auf dringend gebotene Weichenstellungen für einen Umbau des Verkehrssystems leiten die Planungen für Ostdeutschland im Rahmen des Bundesverkehrs-

wegeplans und das dafür vorgesehene »Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz« vom 16. 12. 1991 für die neuen Länder sowie das Land Berlin und nach Westen übergreifende Verkehrswege vor allem zwei problematische Entwicklungen ein.

Erstens: Es sind 17 Verkehrs-Großprojekte (davon 9 Schienen- und 7 Straßenvorhaben) geplant, worin allein vier Autobahnneubauten enthalten sind. Alles in allem liegen von Ländern und Gemeinden Anträge für den Aus- und Neubau von Autobahnen und Bundesstraßen in einer Gesamtlänge von ca. 8.600 km vor. Die beschlossenen Projekte sollen beschleunigt realisiert werden, wobei die Bürgerbeteiligung stark eingeschränkt wird. Zu befürchten ist zudem, daß die reduzierten Mitwirkungsmöglichkeiten auf Westdeutschland übertragen werden.

Zweitens: Planungen und Mittelbereitstellungen rücken einseitig den Fernverkehr in den Mittelpunkt des Verkehrswegeausbaus. Vernachlässigt wird dabei die Unterstützung für Länder und Gemeinden, um den ÖPNV auszubauen. Da in den neuen Ländern die finanziellen Voraussetzungen für starke kommunale Verkehrsbetriebe fehlen, besteht die Gefahr einer Dominanz des Autos bei der regionalen und kommunalen Verkehrsplanung. Damit werden autogerechte Planungsträume aus Westdeutschland übernommen, die man schon für überholt hielt.

Demgegenüber benötigt die deutsche Bundes- und Reichsbahn zur besseren Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der Straße eine Struktur, die die notwendigen Voraussetzungen schafft, um zunehmend motorisierten Individualverkehr auf die Schiene zu verlagern. Dies verhindert jedoch u. a. eine Politik, die in der Vergangenheit aufgrund falscher Prioritäten die Bahn benachteiligte und immer noch nicht gewillt ist, konsequente Entschuldigungsmaßnahmen einzuleiten.

Kontraproduktiv wirkt die »Zeiteuphorie« in den Chefetagen der Bundesbahn, da mit dem einseitigen Ausbau des Hochgeschwindigkeitsverkehrs der Nahverkehr benachteiligt

wird. Was die ICE-Fahrgäste an Zeit »gewinnen«, verlieren die regionalen Bahnbenutzer häufig durch Angebotsreduzierungen oder zusätzliche Fahrtzeit. Adäquater wäre eine Bahnpolitik, die statt der Bevorzugung prestigeträchtiger Hochgeschwindigkeitsstrecken die verschiedenen Zuggattungen (Nah- und Fernverkehr) besser aufeinander abstimmen würde. In der Schweiz wird diese Strategie unter dem Stichwort »Anschlußoptimierung« beispielhaft verfolgt.

In diesem Zusammenhang sind auch die Planungen um die Magnetschwebebahn »Transrapid« (zwischen Hamburg und Berlin) zu sehen. Dieses Prestigeprojekt, dessen technische Einsetzbarkeit, Wirtschaftlichkeit und Umweltverträglichkeit äußerst fraglich sind, bindet große Forschungs- und Investitionsmittel und manifestiert falsche Weichenstellungen. Zentral wären statt dessen eine konsequente finanzielle Förderung des Regional- und Nahverkehrs sowie behutsame Ergänzungen im europäischen Hochgeschwindigkeitsnetz erforderlich.

Dabei wird deutlich, daß eine zunehmende Notwendigkeit besteht, die nationalen Maßnahmen eines sozial-ökologischen Umbaus des Verkehrssystems west- und osteuropaweit zu koordinieren. Dies gilt insbesondere für den Transportverkehr.

Das »magische Fünfeck« alternativer Verkehrspolitik

Die Suche nach Alternativen und Umsetzungsstrategien für sie setzt an einer stark verfahrenen Situation an. Den Ausweg schlechthin gibt es nicht.

Der wachsende ökologische Problemdruck verlangt schleunigst greifende Veränderungen. Dabei ist wichtig, daß die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen derzeit einer alternativen Verkehrspolitik nicht besonders förderlich sind; trotz oder sogar wegen steigenden Problemdrucks. Dennoch geht es darum, durch das Aufzeigen von Alternati-

ven und die Auseinandersetzung damit, die realen Entwicklungen zu korrigieren.

Dementsprechend sollen die im folgenden formulierten Ansätze einen Beitrag zur Bewältigung der aufgezeigten zentralen Probleme liefern, ohne Anspruch auf eine vollständige Strategie. Auf notwendige verkehrspolitische Leitbilder, die unter dem Schlagwort »Entschleunigung« subsummiert werden könnten, wird hier nicht eingegangen. Stichwortartig lassen sich die Eckpunkte wie folgt zusammenfassen:

- a) Verkehrsvermeidung
- b) Verkehrsverlagerung
- c) Verkehrsberuhigung
- d) Technische Optimierung
- e) Umbau der Automobilindustrie

Diese Strategien sind durch vielfache Wechselwirkungen miteinander verbunden und bilden somit das »magische Fünfeck« alternativer Verkehrspolitik. Zentraler Maßstab muß dabei die Verkehrsvermeidung sein, wozu in erster Linie eine Verringerung des erzwungenen Verkehrsvolumens angestrebt werden soll. Es geht dabei grundsätzlich um eine Verkürzung der alltäglich notwendig zurückzulegenden Wegstrecken. Wohn- und Arbeitsstätten sowie Freizeiteinrichtungen müssen sich (wieder) annähern, Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen dezentralisiert angesiedelt werden (z. B. in den Stadtteilen statt auf der »grünen Wiese«).

Ein wesentliches Instrument zur Umsetzung einer darauf ausgerichteten »Politik der kürzeren Wege« sind die regionalen und kommunalen Raumordnungs- und Flächennutzungsplanungen.

Was die Verkehrsverlagerung betrifft, so muß ein leistungsfähiges und flächendeckendes Bahnangebot geschaffen werden. Dies kann wesentlich unterstützt werden durch eine starke Verteuerung und Verlangsamung des motorisierten Straßenverkehrs. Dem weiterhin anwachsenden innerdeutschen Flugverkehr müßte in diesem Zusammenhang mit einem Verbot für alle Flüge bis 500 km begegnet werden.

Wirtschaftspolitisch sollte das Prinzip der Vollkostenrechnung angestrebt werden, in das die von den einzelnen Verkehrsträgern verursachten ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Kosten möglichst vollständig eingehen. Für eine solche Internalisierung von Kosten gibt es bereits tragfähige Ansätze.

Auf dieser Basis sollte als erster Schritt der Kraftstoffpreis mittels Mineralölsteuer auf mindestens zwei Mark angehoben werden, wodurch sowohl eine Verringerung der automobilen Verkehrsleistung als auch eine Verlagerung des PKW-Verkehrs auf andere Verkehrsträger (Bahn, ÖPNV, Fahrrad, per pedes) erreicht werden könnten. Um die soziale Ausgewogenheit und die Akzeptanz einer Öko-Steuer auf Mineralöl zu gewährleisten, sollte gleichzeitig ein steuerlicher Ausgleich stattfinden. Wer dann weniger Auto fährt, spart Geld, die übrigen werden überdurchschnittlich belastet.

Eine Öko-Steuer auf Mineralöl hat bezogen auf Langstrecken weitaus größere verkehrsvermeidende und -verlagernde Effekte als innerorts, so daß dort unbedingt ordnungs- und strukturpolitische Maßnahmen ergriffen werden müssen. Diese müßten einerseits für einen konsequenten Ausbau der Angebotsstruktur öffentlicher Verkehrssysteme und Radwege sorgen sowie andererseits restriktive Maßnahmen gegen den PKW-Verkehr darstellen.

Letzteres ließe sich am schnellsten und wirksamsten durch verkehrsberuhigte Zonen und umfassende Parkraumverknappung erreichen. Darüber hinaus gehört zu dem Eckpunkt »Verkehrsberuhigung« unbedingt die Einführung eines Tempolimits für Autobahnen, Bundesstraßen und innerhalb geschlossener Ortschaften.

Um dieselbe Transportleistung zu erbringen, ist der öffentliche Verkehr insgesamt ressourcenschonender und im Betrieb wesentlich beschäftigungsintensiver. Demgegenüber beschäftigt der motorisierte Individualverkehr bei der Kfz-Produktion mehr Menschen. Der Einsatz dieser Kraftfahrzeuge verursacht jedoch weniger Beschäftigung und vergeudet im

Vergleich zu den öffentlichen Verkehrsträgern erheblich mehr Ressourcen und emittiert mehr Schadstoffe.

Der Bahnverkehr schafft in Westdeutschland ca. 400.000 Arbeitsplätze bei einem Anteil von 6,2 vH im Personenverkehr und 36,3 vH im insgesamt wesentlich unbedeutenderen Güterverkehr. Der Kfz-Verkehr macht 77,5 vH der Verkehrsleistung im Personenverkehr aus und 57 vH im Güterverkehr. Die dadurch entstehenden Arbeitsplätze werden auf 4 Mio. geschätzt. Das belegt tendenziell die These, daß ein tiefgreifender Umbau des Verkehrssystems nicht zu Massenarbeitslosigkeit führen muß. Eine wesentliche Bedingung eines sozial-ökologischen Strukturwandels sind weitere Schritte der Arbeitszeitverkürzung.

Schließlich bestünde für Ostdeutschland die Chance, im Rahmen einer umweltverträglichen Erneuerung des Verkehrssystems mit entsprechend ausgerichteter Sanierungs- und Investitionspolitik für ökonomisch sicherere Beschäftigungsstrukturen zu sorgen, als dies bisher durch die westdeutschen Automobilkonzerne geschieht.

Zusammenfassend geht es beim Umbau des Verkehrssystems und der Automobilindustrie um einen konfliktreichen und längerfristigen Prozeß, der mit der Orientierung am magischen Fünfeck alternativer Verkehrspolitik sofort eingeleitet werden müßte. Dabei soll nicht verschwiegen werden, daß eine ernstzunehmende sozial-ökologische Umstrukturierung massive Veränderungen des bisherigen Produktions- und Konsumtionsmodells »Marke Westdeutschland« beinhaltet.

Nur im Kontext der vorrangigen Durchsetzung von Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und Verkehrsberuhigung vervollständigt eine »Technische Optimierung« das magische Fünfeck alternativer Verkehrspolitik. Andernfalls würde selbst eine vollständige Bestückung aller PKW mit Katalysatoren allein durch die wachsende Anzahl der PKW – von deren weiterem Flächenverbrauch einmal abgesehen – zu keiner merklichen Verbesserung der Umweltsituation führen.

Zu einer mit anderen Maßnahmen koordinierten technischen Optimierung von PKW (Verbrauchsminderung, Verkehrssicherheit etc.) kommt außerdem eine Modernisierung von Verkehrsleitsystemen in Betracht. Mit ihnen kann beispielsweise der schrittweise reduzierte Parkraum unter Vermeidung des Parksuchverkehrs ausgewiesen werden.

Umbau der Automobilindustrie

Mit der Durchsetzung von Maßnahmen im Sinne des magischen Fünfecks alternativer Verkehrspolitik muß eine stufenweise Konversion der Automobilindustrie einhergehen, um einen sozial-ökologischen Umbau des Verkehrssystems auch ökonomisch tragfähig zu gestalten. Ansatzpunkt dazu ist eine ökologisch sinnvolle technische Optimierung der Neuwagen. Schrittweise sollten Forschungs- und Produktionskonzepte intensiviert werden, die schadstoffarme, energiesparende, unfallsichere und recycling-fähige Modelle entwickeln und produzieren.

Neben einer solch grundlegend veränderten Modellpolitik müssen aber auch Teile der Produktionskapazitäten der Automobilbranche verstärkt auf den Bau anderer Verkehrsträger (Busse, Bahnen, Fahrräder etc.) umgestellt werden.

Mit dieser Strategie gehen netto Arbeitsplätze in der Automobilbranche verloren (einschl. dem Kfz-Handwerk). Deshalb ist rechtzeitig eine Konversions- und Arbeitszeitverkürzungspolitik einzuleiten.

7. Europa in den neunziger Jahren: Für eine gesamteuropäische Integrationspolitik

In weniger als einem Jahr soll es keine Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) mehr geben. Mit den Staaten der Europäischen Freihandelszone (EFTA) ist die Bildung eines großen Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR) verabredet. Nach den radikalen politischen Veränderungen in Osteuropa sind auch die Grenzen zu den Ländern des ehemaligen Rats für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) durchlässiger geworden. Damit rückt die fortschrittliche Perspektive eines einheitlichen Europas näher, in dem Grenzen zwischen Nationalstaaten weder der politischen Konfrontation oder Abgrenzung noch der wirtschaftlichen Abschottung dienen, vielmehr unterschiedliche historische Traditionen und kulturelle Vielfalt ausdrücken. Die Vision eines Europas der Demokratien erhält neuen Auftrieb, in dem solidarische Zusammenarbeit, wirtschaftlicher Ausgleich und soziale Gerechtigkeit praktiziert werden und das friedliche Beziehungen zu anderen Völkern unterhält.

Diese positiven Möglichkeiten europäischer Entwicklung werden aber zugleich durch aktuelle Tendenzen gefährdet. Politische Konflikte, die in Jugoslawien in für Europa lange Zeit unvorstellbare militärische Konfrontation eskalierten, bedrohen die Stabilität demokratischer Umgestaltungen in Osteuropa. Die einseitige Ausrichtung der Wirtschaft auf die Mechanismen der Marktwirtschaft unter Verzicht auf demokratische politische Steuerung akzentuiert die typischen so-

zialen und ökologischen Fehlentwicklungen kapitalistischer Ökonomie. Wirtschaftliche Krisen lassen die Gefahr neuer Spaltungen und Polarisierungen entstehen.

In dieser Situation kommt der EG als wichtigstem Gestaltungszentrum für Europa entscheidende Bedeutung zu. Auch für sie gilt: Ihr innerer Zustand und ihre Entwicklungsperspektiven sind zu Beginn der neunziger Jahre völlig verschieden von denen, die zehn Jahre früher vorherrschten und die wir im MEMORANDUM '89 ausführlich analysiert haben. Hierfür sind zwei Ursachenbündel verantwortlich:

Zum einen ist im Zuge der ökonomischen Revitalisierung der kapitalistischen Länder die wirtschaftliche Integration zwischen den 12 Mitgliedsländern weit fortgeschritten. Der Anteil des Intra-EG-Handels am Außenhandel der Mitgliedsländer, der zu Beginn der achtziger Jahre bei gut 50 vH lag, stieg bis zum Ende des Jahrzehnts auf knapp zwei Drittel. Hierzu trugen zwei politische Maßnahmen bei: Die Einführung des *Europäischen Währungssystems* im Jahre 1979 stabilisierte die Wechselkurse, und das 1985 aufgelegte Projekt zur Vollendung des europäischen *Binnenmarktes* verstärkte die Dynamik der innergemeinschaftlichen Verflechtung. Mit der Annahme des Delors-Planes im Sommer 1989 begann dann ein neuer Anlauf zur Schaffung einer *Wirtschafts- und Währungsunion*. Deren erste Stufe hat am 1. 7. 1990 begonnen. Auf dem EG-Gipfel in Maastricht im Dezember 1991 haben die Mitgliedsländer beschlossen, daß die zweite Stufe am 1. 1. 1994 beginnen und die dritte und letzte Stufe bis spätestens 1999 verwirklicht sein soll.

Mit dem Fortschritt von Binnenmarkt und Währungsunion traten aber auch die Mängel und Probleme einer weitgehend auf Marktliberalisierung, Deregulierung und Preisstabilisierung beschränkten Integrationspolitik deutlicher als bisher hervor: Sie hat erstens das *regionale Gefälle* in der Gemeinschaft nicht vermindern – teilweise nicht einmal seine weitere Vertiefung verhindern – können. Sie hat zweitens die *sozialen Herausforderungen* der Integration, d. h. die Herstellung ein-

heitlicher europäischer Mindeststandards bei den Rechten der Arbeitnehmer völlig vernachlässigt. Drittens ist es nicht gelungen, auf die dramatisch gewachsenen ökologischen Probleme mit einer adäquaten europäischen *Umweltpolitik* zu reagieren. Der Gipfel in Maastricht hat diese Problembereiche teils gar nicht thematisiert, teils nur unzureichend behandelt. Er hat auch die Rechte des europäischen Parlamentes nicht wesentlich erweitert. Damit bleibt das demokratische Defizit der EG weiter bestehen.

Das zweite Ursachenbündel für die veränderte Perspektive der EG sind die Vereinigung der beiden deutschen Staaten sowie der Zusammenbruch der wirtschaftlichen und politischen Systeme in Osteuropa. Statt in einem gemeinsamen europäischen Haus, in dem Länder mit zwei unterschiedlichen Gesellschaftssystemen koexistieren, kooperieren und miteinander konkurrieren, findet die EG sich plötzlich und unerwartet einem politischen Machtvakuum und einer umfassenden Wirtschaftskrise in Osteuropa gegenüber und mit großen Erwartungen und weitreichenden Forderungen der dortigen Völker konfrontiert. Bisher hat sie auf diese neuen Herausforderungen damit reagiert, daß sie einerseits Handelsverträge mit allen osteuropäischen Ländern und Hilfs- und Assoziierungsverträge mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei abgeschlossen hat und andererseits versucht, neben der Wirtschafts- und Währungsunion auch die politische Integration der 12 Mitgliedsländer in einer Politischen Union beschleunigt voranzutreiben. Auch hierzu sind in Maastricht weitreichende Beschlüsse gefaßt worden. Ihr wichtigster Ausdruck ist ein völlig neuer »Vertrag über die Europäische Union«, der an die Stelle der drei bisherigen Verträge über die europäischen Gemeinschaften treten soll.

Im folgenden werden die Fortschritte und Defizite der bisherigen EG-Integration diskutiert und die Anforderungen an eine Integrationspolitik skizziert, die die alten Mängel beseitigt und den neuen Herausforderungen gerecht wird.

7.1 Vom Binnenmarkt zur Währungsunion: Fortschritte und Defizite der EG-Integration

Vor der Vollendung des Binnenmarktes: Die Konzentration nimmt zu, Wachstum und Beschäftigung nicht

Von allen EG-Projekten, die seit der Stagnationsphase in den siebziger Jahren aufgelegt wurden, ist das der Vollendung des europäischen Binnenmarktes am weitesten fortgeschritten. Es wurde 1985 – nach dem Amtsantritt des Kommissionspräsidenten Delors – von der Kommission vorgeschlagen, im gleichen Jahr vom Ministerrat akzeptiert, 1986 in die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aufgenommen, die am 1. 7. 1987 in Kraft trat. Seitdem ist der 31. 12. 1992 verbindlich als Termin festgeschrieben, an dem der Binnenmarkt verwirklicht sein soll als »Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital . . . gewährleistet ist«.

Die Europäische Kommission hatte mit der Vorlage ihres Weißbuches im Jahre 1985 zugleich ein neues Verfahren zur Beseitigung der noch bestehenden nicht-tarifären Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedsländern vorgeschlagen: Unterschiedliche Rechtsvorschriften für die Zulassung zum Markt in den einzelnen Mitgliedsländern sollten zum größten Teil nicht mehr durch einstimmige Beschlüsse (die fast nie zustandekamen) harmonisiert, sondern gegenseitig als gleichwertig in allen Mitgliedsländern anerkannt werden. Dieser Vorschlag – von Kommissionsmitgliedern als »größte Deregulierungsaktion in der Geschichte« bezeichnet – ist als Kann-Bestimmung für die Zeit nach 1992 in die EEA aufgenommen worden (Art. 100 b EWGV). Gleichzeitig hatte die Kommission für verschiedene Bereiche bestimmte Mindestharmonisierungen gefordert, die vor allem dem Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherschutz dienen sollten, und rund 300

Maßnahmen – nach verschiedenen Korrekturen wurden es schließlich 282 – vorgeschlagen, die zu diesem Zweck bis Ende 1992 vom Ministerrat verabschiedet und von den Mitgliedsländern in nationales Recht umgesetzt sein sollten.

Ende 1991 waren von diesen 282 Maßnahmen rund vier Fünftel vom Ministerrat verabschiedet, größtenteils als Richtlinien. Das noch unerledigte letzte Fünftel betrifft die Kommissionsvorschläge, bei denen eine Einigung zwischen den Mitgliedsländern am schwierigsten ist. Darunter fallen z. B. die Regelungen zum europäischen Gesellschaftsrecht einschließlich der darin enthaltenen Mitbestimmungskonzepte. Es ist auch nach Einschätzung der Kommission nicht davon auszugehen, daß die mit diesen noch offenen Maßnahmen verbundenen Probleme bis Ende 1992 gelöst sein werden. Auch bei der – nach wie vor vorgesehenen – Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchsteuern hat die Kommission sich zunächst auf einen vorläufigen Kompromiß für einen Mindestsatz der Mehrwertsteuer geeinigt. Schließlich ist jetzt schon klar, daß der Wegfall von Grenzen und Grenzkontrollen in manchen Bereichen nicht stattfinden wird: England behält sich uneingeschränkt Personenkontrollen vor. Länder wie Dänemark werden nach wie vor die Einfuhr von Alkohol beschränken und auch an den Grenzen kontrollieren.)

Einerseits gibt es also Verzögerungen und kurzfristig nicht überwindbare Hindernisse bei der Einigung auf die Maßnahmen, die zur Beseitigung der nicht-tarifären Handelshemmnisse (NTB) erforderlich sind. Darüber hinaus wird der Binnenmarkt wesentlich dadurch verzögert, daß ein erheblicher Teil der vom Ministerrat verbindlich verabschiedeten Maßnahmen in den Mitgliedsländern noch nicht in nationales Recht umgesetzt worden ist. In Italien liegt der Anteil der nicht umgesetzten EG-Richtlinien beispielsweise bei über 50 vH, in Luxemburg und Spanien bei einem knappen Drittel, in Deutschland bei einem runden Zehntel.

Der europäische Binnenmarkt wird also Ende 1992 nicht vollendet sein. Auf der anderen Seite ist er aber schon heute

ein gutes Stück vorangekommen und hat in manchen komplizierten Bereichen erhebliche Fortschritte gemacht. Das trifft z. B. für den Finanzsektor zu: Nicht nur ist die Liberalisierung des Kapitalverkehrs ab 1. 7. 1990 für die meisten EG-Mitglieder in Kraft getreten. Die zweite Bankenrechtskoordinierungsrichtlinie vom Dezember 1989 bedeutete – mit der Durchsetzung der Prinzipien Niederlassungsfreiheit und Heimatlandkontrolle – einen Durchbruch bei der Deregulierung des Bankensektors. Die bereits erfolgten oder anstehenden Reformen des Börsenwesens liegen auf der gleichen Linie, und auch im Versicherungswesen ist Deregulierung weit fortgeschritten und steht kurz vor dem Abschluß. In anderen Bereichen wie etwa der Telekommunikation gibt es immerhin bemerkenswerte Teilliberalisierungen auf dem Sektor der Endgeräte und des Netzzugangs. Mittlerweile haben sich die Mitgliedsländer sogar auf eine einheitliche europäische Betriebszulassung für PKW geeinigt.

Von der noch vor wenigen Jahren allgemein behaupteten – und im Cecchini-Bericht »wissenschaftlich« begründeten – Belebung der wirtschaftlichen Entwicklung durch die Schaffung des Binnenmarktes ist allerdings zur Zeit – trotz der erheblichen Fortschritte des Projektes – nichts zu spüren. Im Gegenteil, das Wirtschaftswachstum der EG insgesamt (EG12), das von 1981 bis 1988 jedes Jahr zugenommen hatte (die Belebung hatte also lange vor Auflage des Binnenmarktpjektes eingesetzt), ist in den letzten drei Jahren jeweils zurückgegangen (vgl. Tabelle 14). Diese Tatsache spricht dafür, daß das Wachstum, dessen Entwicklung im übrigen in den USA und Japan ähnlich verlief, kaum durch den Binnenmarkt, sondern in erster Linie durch andere Faktoren beeinflußt wurde und wird.

Die entscheidende Begründung für die segensreichen Wirkungen des Binnenmarktes liegt nach der These des Cecchini-Berichtes in der Weitergabe von durch den Grenzfall ausgelösten Kostensenkungen in Preissenkungen: Diese lösten steigende Realnachfrage und daher steigende Produk-

Tabelle 14: Kennzahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung in der EG 1985 bis 1991

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991*
BIP (real)	2,5	2,6	2,9	3,8	3,3	2,8	1,3 (0,9)
Arbeitslosenquote	10,8	10,7	10,3	9,7	8,9	8,4	8,6 (9,3)
Verbraucherpreise	5,9	3,8	3,5	3,7	4,9	5,2	5,0 (5,3)
Fusionen (Anzahl)		562	716	1065	1122	1384	

* Zahlen in Klammern: unter Einfluß der neuen deutschen Bundesländer.
Quellen: 1985–1988 Europäische Wirtschaft, Nr. 46, Dezember 1990, S. 242 und 256; 1989 bis 1991 Jahreswirtschaftsbericht 1991/92 der Europäischen Kommission, Kom (91) 484 endg., S. II; Wettbewerbsberichte der Kommission, versch. Jahrgänge.

tion aus, die ihrerseits wieder zu Größenvorteilen und also weiteren Kostensenkungen führen würden, die in Preise weitergegeben würden usw. Eine empirische Überprüfung dieser These ist aus methodischen Gründen sehr schwierig ohne die Offenlegung unternehmerischer Kalkulationen. Immerhin sollte es skeptisch gegenüber der Aussage des Cecchini-Berichtes stimmen, daß bislang der vorausgesagte Druck auf die Inflationsrate nicht zu bemerken war: Die Preissteigerungsrate für den privaten Verbrauch, die 1987 mit 3,5 vH ihren Tiefpunkt erreicht hatte, steigt seitdem wieder und liegt 1991 bei 5,3 vH.

Dies alles sind gewiß keine zuverlässigen empirischen Argumente gegen die möglichen wachstumsbelebenden und inflationsdrückenden Wirkungen des Binnenmarktes. Es sind aber noch weniger empirische Hinweise dafür, daß solche Wirkungen tatsächlich bereits eingetreten sind.

Ebenfalls nicht in Übereinstimmung mit den Erwartungen, die bei der Einführung des Binnenmarktpjektes geäußert wurden, ist die Entwicklung der Konvergenz wesentlicher Wirtschaftsindikatoren in der EG. Dort, wo sie zu beobachten ist, und das ist bei der Verminderung der erheblichen Leistungsbilanzunterschiede zwischen den Mitgliedsländern der Fall, ist sie eindeutig ein Resultat der deutschen Vereinigung und nicht des Binnenmarktes. Dort, wo aufgrund der

Kapitalliberalisierung aber eine wirksame Konvergenz zu erwarten wäre, findet sie nicht statt: Die Zinsentwicklung in den Mitgliedsländern verläuft nach wie vor sehr disparat und gegenläufig.

Die markanteste Entwicklung im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt ist die Zunahme der Fusionstätigkeit in den Mitgliedsländern, darunter insbesondere die Zunahme der grenzüberschreitenden Fusionen (vgl. Tabelle 15; statistisch werden nur Vorgänge erfaßt, bei denen mindestens eins der 1000 größten Unternehmen der EG beteiligt ist). Gegenüber dem Jahr 1985/86 hatten sich vier Jahre später die Zahl

- der Fusionen insgesamt mehr als verzweieinhalbfacht,
- der nationalen Fusionen um knapp zwei Drittel erhöht,
- der internationalen Fusionen mehr als verdreifacht und
- der Fusionen innerhalb der EG mehr als vervierfacht.

Mit der Beseitigung der Handelshemmnisse in der EG verschärft sich also einerseits die Konkurrenz, an der sich übrige

Tabelle 15: Unternehmensverbindungen aus dem Kreis der 1000 größten Unternehmen der EG 1985 bis 1991

Regionale Struktur	1985/ 1986	1986/ 1987	1987/ 1988	1988/ 1989	1989/ 1990	Verände- rung in vH '85–'90
<i>Anzahl</i>						
nationale	345	456	570	585	555	60,9
gemeinschaftliche	116	147	290	351	511	340,5
internationale	101	113	205	185	318	214,9
Summe	562	716	1065	1121	1384	146,2
<i>Anteil</i>						
nationale	61,4	63,7	53,5	52,1	40,1	
gemeinschaftliche	20,6	20,5	27,2	31,3	36,9	
internationale	18,0	15,8	19,3	16,5	23,0	

Quellen: EG-Kommission, Berichte über die Wettbewerbspolitik; div. Jahrgänge.

gens auch Unternehmen von außerhalb der EG beteiligen: AT&T, Northern Telecom und Ericsson bei der Telekommunikation, Toyota, Nissan und Mazda bei Automobilen und IBM, NEC, Toshiba bei Computern usw. Gleichzeitig steigt aber andererseits die ökonomische Konzentration, die in der Tendenz zum Aufbau oder zur Sicherung marktbeherrschender Positionen und damit zur Ausschaltung oder Abschwächung der Konkurrenz führt. Dies kommt nicht nur in den enorm gewachsenen Fusionszahlen zum Ausdruck. Auch die Bildung gemeinsamer Tochtergesellschaften und strategischer Allianzen ist Ausdruck einer Unternehmensstrategie, die zum Zweck der Besetzung und Sicherung von Märkten verstärkt kartellartige Zusammenschlüsse eingeht.

Zweifelhaftes Projekt für die 90er Jahre: Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), die noch im Sommer 1991 durch die von der deutschen Bundesregierung geforderte Verknüpfung mit der politischen Union in weite Ferne gerückt war, scheint nach dem Maastrichter EG-Gipfel vom Dezember 1991 ein gutes Stück näher gerückt zu sein. Spätestens ab 1999 sollen die Wechselkurse zwischen den an der WWU teilnehmenden Ländern unwiderruflich fixiert und ca. ein Jahr später nationale Währungen in allen Geldfunktionen von der ECU abgelöst werden. Ist also ein »krönender« Abschluß eines Jahrzehnts erfolgreicher Europäisierung von Stabilitätspolitik absehbar? Oder handelt es sich, was auch möglich erscheint, um den Anfang vom Ende einer auf die ganze EG bezogenen gemeinschaftlichen Politikkonzeption, um ein Symbol der Sprengkraft einseitiger Stabilitätspolitik in unterschiedlich strukturierten Wirtschaftsräumen? Immerhin wurde in Maastricht ausdrücklich die Möglichkeit ins Auge gefaßt, daß nur einige wenige Länder den Kern der Währungsunion bilden.

Während der 1994 beginnenden zweiten Phase der WWU sollen die Voraussetzungen für eine Angleichung (Konvergenz) der Wirtschaftslage zwischen den Mitgliedsländern vor allem hinsichtlich Inflation, Zinsniveau und Staatsverschuldung geschaffen werden, auf deren Grundlage dann die Wechselkurse unwiderruflich festgeschrieben werden sollen. Ende 1996 entscheiden die Finanzminister nach Beratung durch die EG-Kommission und das europäische Währungsinstitut (EWI), ob die für den Beginn der Endstufe im Jahre 1997 vorgeschriebene Mindestanzahl von sieben Mitgliedern erreicht wird, die folgende vier Aufnahmekriterien erfüllen.

1. Die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über dem Durchschnittswert der drei niedrigsten Inflationsraten liegen.

2. Die langfristigen Zinsen dürfen den Durchschnitt der drei Länder mit den niedrigsten Zinssätzen um höchstens 2 Prozentpunkte übertreffen.

3. Die jeweilige Landeswährung darf mindestens während der vorangegangenen zwei Jahre innerhalb des Wechselkursmechanismus des EWS keine Abwertung gegenüber einer anderen EWS-Währung erfahren haben.

4. Die jährliche Neuverschuldung darf 3 vH des laufenden Bruttoinlandsprodukts nicht übersteigen, die gesamte Staatsverschuldung darf nicht mehr als 60 vH des BIP betragen.

Erfüllen 1996 nicht mindestens sieben Mitgliedsländer die genannten Bedingungen, wird der Beginn der Endstufe der WWU von 1997 auf Anfang 1999 verschoben. Dann aber sollen ohne weitere politische Beschlußfassung alle Länder, die den Stabilitätsvoraussetzungen entsprechen – und seien es nur, wie es momentan der Fall wäre, drei, nämlich Dänemark, Luxemburg und Frankreich –, automatisch die Wechselkurse zueinander unwiderruflich festschreiben und in einem zweiten Schritt die nationalen Währungen durch ECU ersetzen. Lediglich Großbritannien konnte sich die Option des Ausstiegs aus der automatischen Währungsintegration vorbehalten.

Spätestens Mitte 1998 soll das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) eingeführt werden und die lange umstrittene Europäische Zentralbank (EZB) das Europäische Währungsinstitut ablösen. Sie wird an Stelle der ehemaligen Zentralbanken der an der Endstufe der WWU teilnehmenden Länder die Währungshoheit haben und die Geldpolitik durchführen. Ihre Unabhängigkeit ist in dem Vertrag noch härter formuliert als die der deutschen Bundesbank. Ihr »vorrangiges Ziel« ist es, »die Preisstabilität zu gewährleisten«. Nur »Soweit dies ohne Beeinträchtigung des Zieles der Preisstabilität möglich ist, unterstützt das ESZB die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft. . .«.

Darüber hinaus ist vorgesehen, Teilnehmerländern an der WWU durch eine Beschränkung von Kreditlinien, eine öffentliche Überprüfung der Darlehenspolitik und durch Geldbußen die Möglichkeit zu versperren, sich durch Haushaltsdefizite dem Stabilitätsdruck einer einheitlichen Währung zu entziehen.

Bezieht man diese Beschlußlage auf die seit 1979 andauernde kontroverse Diskussion um eine Europäisierung von Geld- und Währungspolitik, so handelt es sich um einen eindeutigen Sieg der deutschen Position, eine gemeinsame Währung könne nur als Krönung vorher allgemein durchgesetzter Haushaltsdisziplin und Geldwertstabilität verstanden werden – mit welchen sozialen und strukturellen Kosten auch immer. Auch die DM-nationalistische Pressekampagne während des Maastricht-Gipfels (»Nix-ECU«) kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die genannten Konstruktionsmerkmale der WWU nicht die Gefahr einer Erweichung der DM bedeuten (die momentane Schwäche der DM ist wesentlich auf die Form der Anschlußpolitik zurückzuführen), sondern umgekehrt einen enormen Härtezwang auf die schwächeren Währungen ausüben. Denn diese werden alles daran setzen, die vier Aufnahmebedingungen zu erfüllen, um zu verhindern, daß sie bei der Ausdifferenzierung des EG-Wirtschaftsraums in einen eng kooperierenden WWU-Raum und eine

ärmere Peripherie an den Rand der ökonomischen Entwicklung gedrängt werden.

Genau an diesem Punkt tritt aber das Problem der Maastrichter Beschlüsse deutlich hervor. Paradoxerweise könnte gerade die Härte der monetaristisch begründeten Stabilitätsorientierung in den Bestimmungen über die WWU den realen Bankrott europäischer Integrationspolitik auf der Grundlage dieser neokonservativen Wirtschaftspolitik einleiten. Denn die möglichen (mindestens) zwei Geschwindigkeiten der weiteren Integration, die in den WWU-Verträgen angelegt sind, bedeuten das Eingeständnis, daß nicht nur in den letzten zwölf Jahren seit Gründung des EWS trotz DM-dominierter Europäisierung von Stabilitätspolitik wirtschaftliche Konvergenz nicht erreicht wurde, sondern daß auch für die nächsten 10–15 Jahre nicht ernsthaft mit einer solchen Konvergenz gerechnet wird.

Die neokonservative Ära der 80er Jahre hat nämlich weniger eine Konvergenz der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung in den einzelnen Mitgliedsländern der EG bewirkt, als vielmehr eine Angleichung der wirtschaftspolitischen Orientierung: Vorrang der Antiinflationspolitik, Einschränkung und Abbau sozialpolitischer Errungenschaften und Besitzstände sowie sozialer und kultureller Infrastrukturen, Deregulierung der Arbeitsbeziehungen und Schwächung der Gewerkschaften. Kapitalistisch-bürgerliche Strukturen wurden gefestigt, ökonomische und soziale Differenzierungen und Polarisierungen vertieft. Diese Tendenzen werden durch ein Europa der zwei Geschwindigkeiten, das in der WWU möglich werden soll, praktisch anerkannt und unter Umständen künftig sogar noch verstärkt. Denn eine Wirtschaftspolitik, die für ganz unterschiedliche Bedingungen, wie sie in den Mitgliedsländern der EG vorliegen, unablässig den Vorrang der Antiinflationspolitik wiederholt und den differenzierten Einsatz verschiedener Politikinstrumente verhindert, trägt nicht zur Konvergenz, sondern zum weiteren Auseinanderdriften der realen wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungen bei.

Mittlerweile zeigt sich vor allem in den beiden Heimatländern des Neokonservatismus, in den USA und in Großbritannien, daß Deregulierung in gesellschaftlichen Infrastrukturbereichen wie dem Erziehungs-, Ausbildungs- und Gesundheitswesen an Grenzen stößt, jenseits derer Konkurrenzunfähigkeit und De-Industrialisierung beginnen. Sollte die augenblickliche anglo-amerikanische Rezession über eine zyklische konjunkturelle Schwäche hinausgehen, in eine längere Strukturkrise münden und die Wachstumsraten der OECD-Länder auf den Bereich von 1–2 vH drücken, dann wird das auch den Welthandel negativ beeinflussen. Erfahrungsgemäß tendieren in solchen Phasen starke Volkswirtschaften wie die BRD dazu, durch restriktive Geld- und Finanzpolitik ökonomische Flurbereinigung zu betreiben, also schwächere Kapitale vom Markt zu jagen, während ökonomisch schwache Länder versuchen, durch Preisnachlaß, d. h. Abwertung ihre Konkurrenzfähigkeit zu wahren.

Damit ergibt sich für die schwächeren EG-Länder wie Spanien, Italien und Belgien, stärker noch für Portugal, Griechenland und Irland ein Dilemma. Wenn sie in den künftigen WWU-Club aufgenommen werden wollen, müssen sie eine enorm rigide Geld- und Haushaltspolitik betreiben. Das aber vertieft die regionalen Unterschiede, erhöht die Arbeitslosigkeit und verstärkt die Gefahr einer gesamtwirtschaftlichen Rezession. Verzichten sie aufgrund dieser hohen Kosten auf den Währungsverbund, besteht die Gefahr der Kapitalabwanderung; das würde die letzten noch konkurrenzfähigen Industriezweige hart treffen und deren Ruin riskieren.

Der in Maastricht beschlossene Weg zur WWU dokumentiert so das Scheitern einer Konzeption, die behauptet, durch Beschränkung auf eine Politik der rigiden Preisstabilisierung wirtschaftliche Konvergenz herbeiführen zu können. Das muß nun keinesfalls eine politische Läuterung und die Umkehr zu einer gemeinschaftlichen, demokratisch abgestimmten und differenzierten Regional- und Strukturpolitik zur Folge haben. Es kann vielmehr zu einer weltmarktorientier-

ten Ausdifferenzierung der EG führen, die für die starken Mitglieder neue Dynamik, für einige schwächere jedoch weiteres Zurückfallen bedeutet. Das aber zerstört die Basis für eine Integration auf demokratischer Grundlage.

Es ist auch möglich, daß die WWU im anvisierten Zeitraum nicht Wirklichkeit wird. Dafür gibt es Beispiele in der Vergangenheit: Sowohl im Werner-Plan von 1970 als auch im EWS-Vertrag von 1979 waren jeweils feste Zeitpunkte für »unwiderruflich fixierte Wechselkurse« vorgesehen. Sie fielen 1974 ebenso wie 1981 in Rezessionsphasen und wurden Makulatur. Das kann auch in den neunziger Jahren passieren. Es würde insbesondere ausreichen, wenn Deutschland oder Frankreich zum festgesetzten Termin die Kriterien für die WWU nicht erfüllten und die anderen Länder nicht bereit wären, einer Ausnahmeregelung zuzustimmen. Für diesen Fall ist der in Maastricht beschlossene Weg trotz aller Rhetorik vom automatischen Inkrafttreten der WWU nicht vorgesehen, und ohne Deutschland und Frankreich wird es auch keine WWU geben.

Eine Währungsunion ist auch in unserer Konzeption ein wichtiges Element der wirtschaftlichen Integration in Europa. Auch wir gehen wie die meisten Regierungen in der EG davon aus, daß sie eine weitgehende Angleichung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedsländer voraussetzt. Um diese Konvergenz herzustellen, bedarf es aber einer differenzierten Politik, die die konkreten Umstände und Bedürfnisse der einzelnen Länder berücksichtigt. Eine Beschränkung auf eine Politik des knappen Geldes reicht zur Herstellung der Konvergenz nicht aus, sie wird die Divergenzen vielmehr verstärken. Solange die Unterschiede der ökonomischen Strukturen und Produktivitätsniveaus in einer Integrationsgemeinschaft wie der EG noch groß sind, sollte auch der Wechselkurs als wirtschaftspolitisches Instrument eingesetzt werden können: Durch ein Fixkurssystem mit politisch verabredeten Schwankungsbreiten sowie der Möglichkeit von Realignments kann einerseits der Anpassungsdruck

zur Steigerung der Leistungsfähigkeit gegenüber den zurückgebliebenen Ländern aufrechterhalten, andererseits aber ein sozial und ökonomisch unverantwortlicher crash-Kurs verhindert werden. Die unwiderrufliche Fixierung von Terminen und Automaten wirkt in diesem Zusammenhang nicht hilfreich, sondern eher kontraproduktiv. Um die Bedingungen für eine Währungsunion zu schaffen, ist es vielmehr erforderlich, daß eine solidarische Politik zum sozialen und ökologischen Umbau und zum regionalen Ausgleich in der EG Vorrang erhält.

Die Zukunft der Regionen: Die Disparitäten nehmen nicht ab

In der Europäischen Gemeinschaft lebten 1989 gut ein Fünftel der Bevölkerung in sogenannten »strukturschwachen Regionen mit Entwicklungsrückstand«; das sind jene mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von höchstens 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts. Die Mitgliedsländer Portugal, Griechenland und Irland gehören insgesamt, Spanien und Italien mit einem erheblichen Teil ihres Staatsgebietes (56 vH bzw. 38 vH der Bevölkerung) zu den rückständigen Regionen. (Die Systematik der Gebietseinheiten bezieht sich primär auf die derzeitigen institutionellen Gliederungen der Mitgliedstaaten. Auf der ersten Stufe der Systematik wird das Gebiet der Gemeinschaft in 66 Regionen untergliedert, was in etwa der Ebene der Länder der Bundesrepublik entspricht.)

Die regionalen Disparitäten sind sowohl in der Gemeinschaft als auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsländer trotz der Erweiterung der Gemeinschaftshilfen für Problemregionen nach wie vor groß, und sie haben insgesamt in den letzten zehn Jahren nicht abgenommen.

Mit der wirtschaftlichen Rezession Mitte der siebziger Jahre endete eine Phase der wirtschaftlichen Annäherung zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen. Es folgte

eine Phase, in der die regionalen Disparitäten wieder auf das Niveau zurückkehrten, das sie zu Beginn der siebziger Jahre hatten. Sie nahmen auch in dem Wirtschaftsaufschwung der achtziger Jahre nicht ab, sondern vergrößerten sich zunächst bis 1986 geringfügig und blieben seitdem konstant.

So betrug noch 1988 das Durchschnittseinkommen (BIP pro Kopf) in den zehn wirtschaftsschwächsten Regionen, die hauptsächlich in Griechenland, Irland und Portugal liegen, weniger als ein Drittel der zehn wirtschaftsstärksten Regionen. Die regionalen Disparitäten beim Pro-Kopf-Einkommen in der Gemeinschaft sind mindestens doppelt so hoch wie in den USA.

Stärkere Veränderungen gab es bei der regionalen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit. Während der ersten Hälfte der achtziger Jahre haben, bedingt durch die Krisen verschiedener Industriezweige, die regionalen Disparitäten der Arbeitslosenquoten erheblich zugenommen. In der zweiten Hälfte stieg die Beschäftigung allmählich, die Arbeitslosigkeit ging zurück. In der Gemeinschaft stabilisierte sich das Regionalgefälle bei den Arbeitslosenzahlen, Ende der achtziger Jahre kam es sogar zu einer leichten Abflachung. Allerdings blieben beträchtliche regionale Unterschiede bestehen: So betrug 1990 die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den zehn Regionen mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit gerade 2,5 vH, während sie für die zehn Regionen am anderen Ende der Skala 22 vH erreichte.

Die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit in den wirtschaftsschwächeren Regionen steht einerseits im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung: Die Geburtenziffern sind in der Regel dort höher; daher nimmt die Zahl der Erwerbspersonen schneller zu als in der übrigen Gemeinschaft. Um diese Ungleichmäßigkeit auszugleichen und die regionalen Disparitäten zu vermindern, wäre also ein im Vergleich zu anderen Regionen ungleich stärkerer Zuwachs der Beschäftigung erforderlich. Der findet aber nicht statt.

Die starken regionalen Disparitäten beim BIP pro Kopf

und bei den Arbeitslosen lassen sich andererseits auf Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der Regionen zurückführen, die durch eine Reihe von Faktoren beeinflusst wird.

Der Zustand der Infrastruktur (insbesondere Verkehr und Telekommunikation), die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und entsprechender Berufsbildungsstätten sowie die örtlichen kredit- und steuerpolitischen Voraussetzungen sind bestimmende Faktoren für die Investitions- und Standortentscheidungen bei allen Typen von Regionen. Die Gewichtung dieser Faktoren ist allerdings unterschiedlich: In den strukturschwachen Regionen kommt der grundlegenden Infrastruktur die größte Bedeutung zu, da sie sowohl die Wettbewerbsfähigkeit der dort angesiedelten Unternehmen positiv beeinflusst, als auch die Attraktivität für ausländische Unternehmen erhöht. Hohe Priorität, insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten, haben auch Maßnahmen zur Verbesserung des Kreditangebots und zur Senkung der Zinskosten. Das unzureichende Angebot an qualifizierten Arbeitskräften ist in diesen Regionen eine generelle Folge des schwach entwickelten Schul- und Berufsbildungswesens. So ist der Anteil der Fünfzehn- bis Neunzehnjährigen, die eine allgemeine (nichtuniversitäre) oder berufliche Ausbildung erhalten, in den drei wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten (Portugal, Griechenland und Irland) nur etwas mehr als halb so hoch wie in den drei wirtschaftsstärksten Ländern Dänemark, Niederlande und der Bundesrepublik. Investitionen für schulische und berufliche Bildungsstätten haben von daher Vorrang. In den älteren Industrieregionen mit besser entwickelter Infrastruktur und leistungsfähigeren Finanzmärkten ist das Angebot von qualifiziertem Personal für die dauerhafte Förderung von Investitionen von besonderer Bedeutung. Hier handelt es sich häufig um ein Auseinanderklaffen zwischen den vorhandenen Qualifikationen der vom industriellen Strukturwandel betroffenen Arbeitskräfte und dem Bedarf neuer Industriezweige. Die Förderung dieser Regionen muß sich auf die berufliche Ausbildung und Umschu-

lung insbesondere erwachsener Erwerbspersonen konzentrieren, da diese Regionen vom Problem der alternden Bevölkerung am meisten betroffen sind.

Ein weiterer Faktor für die regionalen Disparitäten liegt in den Unterschieden der Innovationsfähigkeit der Unternehmen und der Fähigkeit der Regionen zur Förderung von Forschung und Entwicklung. 1989 entfielen drei Viertel der Forschungs- und Entwicklungsausgaben in der Gemeinschaft allein auf die Bundesrepublik, Frankreich und Großbritannien. In den strukturschwächeren Mitgliedstaaten sind zudem die Forschungs- und Entwicklungsausgaben regional stark konzentriert. So entfallen beispielsweise in Portugal auf Lissabon und seine unmittelbare Umgebung 72 vH der gesamten nationalen Forschungs- und Entwicklungsausgaben.

Diese Disparitäten können weder schnell noch allein durch die Mechanismen des Marktes abgebaut werden. Eine Region, in der das BIP pro Kopf bei der Hälfte des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt, braucht beispielsweise 20 Jahre lang ein um 1–2 Prozentpunkte höheres Wachstum als die Gemeinschaft, um nur 70 vH des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens zu erzielen. Die letzten Jahre haben gezeigt, daß diese Wachstumsraten in den strukturschwachen Ländern zwar kurzfristig erreicht, aber nicht längerfristig durchgehalten werden können.

Prognosen über die Auswirkungen der europäischen Integration weisen sogar auf eine – zumindest kurzfristige – Verschärfung regionaler Entwicklungsunterschiede hin.

In einer von der EG in Auftrag gegebenen Studie wurden von 120 untersuchten Industriezweigen 40 als von der Vollen- dung des Binnenmarktes unmittelbar betroffen ermittelt. Hierzu gehören jene, die weitgehend von öffentlichen Aufträgen abhängen, wie das Fernmeldewesen und Eisenbahnausrüstungen. Daneben gibt es eine große Zahl von Industriezweigen, die in Marktbereichen tätig sind, in denen nach wie vor nicht-tarifäre Handelshemmnisse (technische Normen, Einfuhrquoten) bestehen, so z. B. in der Agrar- und Ernährungs-

industrie, der Textil-, Schuh- und Bekleidungsindustrie sowie in verschiedenen Bereichen des Maschinenbaus, der Elektrotechnik und der chemischen Grundstoffindustrie. Auf diese 40 unmittelbar betroffenen Industriezweige entfallen mehr als die Hälfte der industriellen Arbeitnehmer und etwa ein Achtel der Gesamterwerbstätigen in der Gemeinschaft. Die höchsten Anteile von Beschäftigten in empfindlichen Sektoren an der Gesamtbeschäftigung der Industrie gibt es in Portugal (68 vH) und Griechenland (61 vH); in den meisten Mitgliedsländern beträgt der Anteil dieser Industriebereiche zwischen 45 und 52 vH der gesamten industriellen Beschäftigung; die Bundesrepublik liegt mit 57 vH in der Mitte. Die unmittelbaren Auswirkungen des Binnenmarktes werden also in vielen der schwächeren Regionen der Gemeinschaft zu größerem Anpassungs- und Umstrukturierungsdruck führen als in wirtschaftsstärkeren Regionen. Dies wird zumindest kurzfristig zu Arbeitsplatzvernichtung führen, erst mittelfristig dürfte mit einem Produktivitätsanstieg und Produktionswachstum zu rechnen sein. Untersuchungen über die regionalen Auswirkungen der Liberalisierung finanzieller Dienstleistungen und der Öffnung der Märkte des öffentlichen Auftragswesens weisen ebenso auf eine mögliche Verschärfung regionaler Entwicklungsunterschiede hin. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß höchstwahrscheinlich die größeren Ballungsgebiete in den prosperierenden Regionen der sog. »blauen Banane« (Südostengland, Beneluxstaaten, Rhein-Main-Gebiet, Norditalien, Nordwesten Spaniens, Süden Frankreichs), in denen sich die höher spezialisierten Tätigkeiten dieser Sektoren konzentrieren, am meisten profitieren werden. In den Bereichen Telekommunikation, Eisenbahnbau und Elektroenergieanlagen werden in den südlichen Mitgliedstaaten Übernahmen nationaler Unternehmen durch größere nordeuropäische Firmen erwartet. Die damit einhergehende Modernisierung der Produktionskapazitäten hätte Arbeitsplatzverluste oder sogar die Schließung ganzer Produktionsstätten zur Folge.

Unter dem Gesichtspunkt der Konvergenz zwischen den Mitgliedsländern und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen wird die Modernisierungskonkurrenz auf EG-Ebene durchaus positiv gesehen. Angesichts der Gefahren regionaler Disparitäten für den Zusammenhalt in der Gemeinschaft wird allerdings auch die Notwendigkeit anerkannt, mit Hilfe regionalpolitischer Maßnahmen die Folgen dieser Entwicklung für die ärmeren Regionen abzufedern und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund ist die Reform der Strukturfonds – des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft – Abteilung Ausrichtung (EAGFL) – im Rahmen der Regionalpolitik der Gemeinschaft zu sehen. Das Volumen dieser Fonds wurde von 1987–1993 verdoppelt, und die Interventionen der Fonds wurden auf eine begrenzte Anzahl vorrangiger Ziele konzentriert: auf die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand, auf die Umstrukturierung von Industrieregionen mit rückläufiger Entwicklung sowie auf die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes. Unterstützt werden des weiteren Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben sowie die Anpassung der Strukturen in der Land- und Forstwirtschaft. Neben der Förderung bestimmter Regionen und Bevölkerungsgruppen im Rahmen der regionalpolitischen Ziele existieren sogenannte Gemeinschaftsinitiativen. Das sind länderübergreifende Programme, die zur Lösung schwerwiegender Probleme, die sich unmittelbar aus der Verwirklichung anderer Gemeinschaftspolitiken ergeben, beitragen sollen. Beispiele hierfür sind die Programme »Resider« für Regionen, die von der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie betroffen sind, und »Star« zur Hilfe für strukturschwache Regionen bei der Nutzung von fortgeschrittenen Telekommunikationsdiensten. Die Gemeinschaftsinitiativen zielen vorwiegend darauf ab,

ein günstiges Umfeld für eine Unternehmensentwicklung zu schaffen, die den Anforderungen des Binnenmarktes entspricht und auf stärkeren Wettbewerb eingestellt ist.

Angesichts der trotz dieser Politik anhaltend hohen regionalen Disparitäten in der EG hat die spanische Regierung, stellvertretend für die Gruppe der strukturschwachen Mitgliedsländer, auf der Konferenz von Maastricht gefordert, den ärmeren Mitgliedsländern zusätzliche Mittel zur Verfügung zu stellen. Andernfalls sei es ihnen nicht möglich, die Konvergenzkriterien in dem vorgegebenen Zeitrahmen zu erfüllen.

Dieser Forderung wurde in Maastricht in einem Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zumindest formal Rechnung getragen. Darin wird der Stellenwert der Strukturfonds bekräftigt und die Schaffung eines Kohäsionsfonds bis Ende 1993 vereinbart. Mit diesem Fonds sollen Vorhaben in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur in den Mitgliedstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts unterstützt werden. Die finanzielle Dotierung des Kohäsionsfonds wurde allerdings nicht festgelegt. Des weiteren wird die Absicht bekundet, ein größeres Maß an Flexibilität bei der Zuweisung von Finanzmitteln aus dem Strukturfonds für Bedürfnisse zu üben, die derzeit nicht von den Fonds abgedeckt werden. In Aussicht gestellt wird auch, die Höhe der Gemeinschaftsbeteiligung an Programmen und Vorhaben im Rahmen der Strukturfonds zu differenzieren, um einen übermäßigen Anstieg der Haushaltsausgaben in den weniger wohlhabenden Ländern zu vermeiden. Nicht zuletzt erklären die Mitgliedsländer die Bereitschaft, zu prüfen, wie die Höhe der Beitragszahlungen der ärmeren Mitgliedstaaten an die EG besser an die jeweilige nationale Haushaltslage angepaßt werden könne.

Insgesamt hat die europäische Regionalpolitik eher zu einer Annäherung der Wirtschaftszentren in der Gemeinschaft geführt als zu einem Abbau der Disparitäten zwischen

den Regionen. Dafür können im wesentlichen zwei Gründe angeführt werden:

Zum einen zielen die Gemeinschaftshilfen unter der Maßgabe der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit strukturschwacher Gebiete auf eine selektive Stimulierung und Modernisierung bereits bestehender relativ starker wirtschaftlicher Aktivitäten und führen dadurch zu einer tendenziellen Ausgrenzung eher schwächerer Sektoren. Damit werden die auf internationaler Ebene modernen oder modernisierbaren Teile der jeweiligen Ökonomien in den europäischen Wirtschaftskreislauf eingebunden, während die nationale Wirtschaftsstruktur des Landes zerfällt. In Griechenland beispielsweise, in dem das ganze Land als förderungswürdig gilt, ziehen die Agglomerationsräume Saloniki, Patras sowie das weitere Umland von Athen die Subventionen an sich, während die ländlichen und strukturschwachen Regionen mit dem Ausschluß von Branchen und Aktivitäten, die in der Gemeinschaft bereits überrepräsentiert sind (Agrarsektor, Textilindustrie), zu kämpfen haben.

Zum anderen setzt das von der EG erarbeitete Antragsverfahren für Regionalbeihilfen finanziell eigenständige Verwaltungseinheiten voraus, die in der Lage sein müssen, regionale Förderprogramme zu erarbeiten, zu beantragen, durchzuführen und teilzufinanzieren. Da aber insbesondere die strukturschwachen Länder weder eine entsprechende Regionalstruktur aufweisen, noch über einen derartig organisierten Verwaltungsapparat verfügen, sind sie vielfach nicht in der Lage, zur Verfügung stehende Gelder abzurufen.

Diese strukturellen Schwächen der europäischen Regionalpolitik wurden in Maastricht nicht thematisiert. Wenn sie nicht beseitigt werden, wird auch die Wirksamkeit des neuen Kohäsionsfonds nicht groß sein. Eine finanzielle Aufstokkung der Strukturfonds ist grundsätzlich zu befürworten, doch sie muß begleitet sein von einer Reform einer in sich widersprüchlichen Gemeinschaftshilfepolitik. Eine Agrarpolitik, die ländlichen Regionen Portugals, Spaniens oder Grie-

chenlands Produktionseinschränkungen nach Maßgabe gemeinschaftlicher Produktionsrichtlinien auferlegt, ohne eine alternative Entwicklungsstruktur bieten zu können, trägt nicht zum Abbau regionaler Disparitäten bei, sondern vergrößert sie noch durch die Zerstörung einer gewachsenen Struktur. Die Ansiedlung von hochtechnisierten Industrieinheiten über eine Wirtschaftsförderpolitik kann in einem strukturschwachen Land wie beispielsweise Irland, zu sogenannten Inselproduktionen führen. Neuansiedlungen gliedern sich nicht in die regionale Wirtschaftsstruktur ein und sind für lokale Unternehmen somit auch nicht innovativ.

Mit den Beschlüssen von Maastricht sind weitgehende Integrationsschritte für die ökonomisch stärkeren Kernländer der Gemeinschaft vorgesehen, während die übrigen Länder die ihnen vorgegebene Wirtschaftspolitik entsprechend ihrer jeweiligen Stärke nachzuvollziehen haben. Eine Politik, die den einzelnen Mitgliedsländern und ihren Regionen mehr Spielraum für eine eigene Entwicklung innerhalb der Europäischen Gemeinschaft gibt, ist auch nach Maastricht nicht in Sicht.

Soziale Dimension im Binnenmarkt?

Die Europäischen Gemeinschaften sind in erster Linie Wirtschaftsgemeinschaften. Ihre Organe verfügen über den Auftrag und Kompetenzen zur Verbesserung der Verwertungsbedingungen für Unternehmen im Sinne einer effizienten Ressourcenallokation in der EG. Demgegenüber spielen sozialpolitische Ziele eine untergeordnete Rolle. Ein sozialpolitisches Programm gibt es weder in den EWG-Verträgen, noch ist es in den zahlreichen Erklärungen und Initiativen der Gemeinschaft zu erkennen – obgleich seit Beginn der siebziger Jahre häufig von der sozialpolitischen Dimension der Gemeinschaft die Rede ist.

Für die Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes

hat die Einheitliche Europäische Akte (EEA) auf breiter Ebene das Beschlußerfordernis der qualifizierten Mehrheit eingeführt. Zu den wenigen Ausnahmereichen hiervon gehören die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer. Art. 100 a Abs. 2 EWGV erklärt die Arbeitnehmerinteressen in der EG zum hochsensiblen Bereich und verlangt für entsprechende Maßnahmen weitgehend das Einstimmigkeitsprinzip. Auf der Konferenz von Maastricht gab es einen bescheidenen Versuch, für eine begrenzte Zahl sozialpolitischer Regelungen die Möglichkeit der Durchsetzung mit qualifizierter Mehrheit im Vertrag über die Union zu verankern. Dieser Versuch scheiterte am Veto Englands und wurde in eine Protokollerklärung abgedrängt, deren tatsächliche Tragweite sehr gering bleiben wird.

Sozialer Dialog und Gemeinschaftscharta

Der Kritik an dem sozialpolitischen Defizit der EG begegnet die Kommission gelegentlich mit dem Hinweis auf die Art. 118 a und 118 b, die durch die EEA in den Vertrag eingefügt wurden. Darin wird das Bemühen der Mitgliedsländer gefordert, die Arbeitsumwelt zu verbessern (ein streitbehafteter Terminus, da seine inhaltliche Reichweite unbestimmt ist). Zu diesem Zweck kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit Mindestvorschriften im Bereich der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer erlassen (Art. 118 a EWGV). Im übrigen verlangt die EEA Entwicklungsbemühungen der Kommission hinsichtlich des Dialogs zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene, der zu vertraglichen Beziehungen zwischen den Sozialpartnern führen kann, wenn diese es für wünschenswert halten (Art. 118 b EWGV). Nachdrücklich wurde zwar die Integrationsfunktion der Gewerkschaften für das europäische Einigungswerk zum unerläßlichen Element erklärt, die soziale Dimension aber in die Hände der Sozialpartner rückverlegt. Ein strategisch geschickter Schachzug. Denn einerseits kommt dies den Bedürfnissen der Gewerkschaften, die Arbeitnehmer stärker in den politischen

Gestaltungsprozeß Europas einzubinden, entgegen, andererseits ist allen Beteiligten bekannt, daß der soziale Dialog zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften auf europäischer Ebene bisher kaum Vereinbarungen zu Tage gefördert hat. Europäische Tarifverträge, von den Gewerkschaften als Konsequenz der Konzentrations- und Multinationalisierungswelle zunehmend ins Spiel gebracht, sind nicht zu erkennen.

Angesichts des geringen Erfolgs des institutionalisierten sozialen Dialogs schlug Delors die Diskussion um eine Art »Grundstock« garantierter Rechte auf der Basis einer Europäischen Sozialcharta vor, die von den Sozialpartnern ausgehandelt und in gemeinschaftliche Rechtsvorschriften umgesetzt werden sollte. Das Ergebnis, das die feierliche Erklärung vom 9. Dezember 1989 als »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer« verkündet, blieb ein Papier ohne Wert. Die Erklärung hat keinen rechtsverbindlichen Charakter und überstellt die sozialen Rechte in die subsidiäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Vom Arbeitsprozeß Ausgeschlossene erfahren in der Gemeinschaftscharta keine grundrechtswerte Erwähnung. Das nachfolgende Aktionsprogramm der EG-Kommission zur Anwendung der Charta beseitigt das soziale Defizit der Gemeinschaft nicht. Die auf das Programm gestützten Initiativen der Kommission greifen in der Mehrzahl Entwürfe auf, die seit Jahren beim Rat schmoren. Neu ausgewiesene Aktivitäten haben untersuchenden und unverbindlichen Charakter. Sie erscheinen als Berichte über, als Untersuchung, als Mitteilung zu und über und erhalten bestenfalls das Prädikat Empfehlung.

Sozialpolitische Initiativen der Gemeinschaft

Das soziale Hauptproblem in der EG ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit. Es wird durch die zu erwartenden Migrationswellen aus Osteuropa und den AKP-Ländern in den neunziger Jahren verschärft werden. Die Zahl der Arbeitslosen stieg von 2 vH 1970 auf mehr als 6 vH 1980 und auf fast

11 vH 1985 und 1986. Seitdem ging sie langsam zurück, lag 1991 aber immer noch bei 8,6 vH. Die EG sieht hier kein gesamtwirtschaftliches, sondern ein strukturelles Problem. Entsprechend gibt es auch keine breiten Beschäftigungsprogramme, sondern allenfalls strukturpolitische Maßnahmen. Der ESF bekam im Rahmen des Strukturfonds die Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit zugewiesen. Ob die Arbeitslosigkeit in Europa im Verbund mit den Maßnahmen des Strukturfonds beseitigt werden kann, ist fraglich. Die bisherigen Ergebnisse der Regionalpolitik und des ESF-Einsatzes haben auf die anhaltende Massenarbeitslosigkeit nur geringen Einfluß ausgeübt.

Ungeteilte Aufmerksamkeit gilt der Freizügigkeit der Arbeitskräfte. Das seit 1968 hierzu ergangene sekundäre Gemeinschaftsrecht wurde ergänzt und von Initiativen zur Anerkennung der Studien- und Berufsabschlüsse flankiert, um die Mobilität der Ware Arbeitskraft EG-weit zu sichern. Wiederbelebt wurden Richtlinienvorschläge aus den Jahren 1980 zur Teilzeitarbeit, erweitert um einen Vorschlag über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, mit dem gesundheitsschädlichen Arbeitsformen auf Gemeinschaftsebene begegnet werden soll. Verbesserungen bedeuten die Vorschläge nicht. Die Teilzeitarbeitsrichtlinien reagieren auf eine Entwicklung, die sich auf dem Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren längst durchgesetzt hat, und schreiben diese nur fest. Den Deregulierungstendenzen des Normalarbeitsverhältnisses stellen sie nichts entgegen. Dem Arbeitszeitentwurf fehlen Mindestvorschriften zur Höchstarbeitszeit, zur Mehrarbeit und zur umstrittenen Sonntagsarbeit. Gerade in den ausgesparten Bereichen besteht die Gefahr, das Schutzniveau abzusinken.

Kernstück der sozialpolitischen Maßnahmen der Gemeinschaften nach Vorlage des Weißbuches und Verabschiedung der EEA bildet der Bereich des Arbeitsschutzes. 1992 wurde zum Jahr für Sicherheit, Arbeitshygiene, Gesundheits- und Arbeitsschutz proklamiert. Gewerkschaften vermerken in

diesem Bereich eine Einflußverschiebung auf den Arbeitsschutz zugunsten der Arbeitgeber. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) führt dazu kritisch aus, bei den Aktivitäten im Bereich des Arbeitsschutzes handle es sich vorrangig um die Lösung wirtschaftlicher Probleme. Eine Verbesserung der Arbeitsschutzvorschriften ist schon deshalb nicht zu erwarten, weil es sich um sog. Mindestvorschriften handelt, die vielfach hinter bestehende nationale Schutzvorschriften zurückfallen.

Neue Vorstöße liegen für die Bereiche Eingliederung von in wirtschaftlicher und in sozialer Hinsicht benachteiligten Gruppen, Beschäftigung von Behinderten, Integration von Aidskranken und Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz vor. Diese Initiativen sind jedoch lediglich Schlußfolgerungen und Entschließungen des Rates und haben gegenüber den Mitgliedstaaten keinen bindenden Charakter.

Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer an den Unternehmensentscheidungen

Kaum Fortschritte sind auf dem Gebiet der Beteiligung der Arbeitnehmer an den Unternehmensentscheidungen zu verzeichnen. Im August '89 und Mai '91 legte die Kommission die inzwischen dritte und vierte Version eines Statuts für die Europäische Aktiengesellschaft (SE) und eine Ergänzungsrichtlinie (ErgRL) hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer vor. Letztere enthält die Option auf eines von drei Beteiligungsmodellen: die Beteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, in einem separaten Organ oder als Vereinbarungsvariante mit garantiertem Mindestinhalt. Damit wird der Versuch unternommen, unterschiedliche nationale Beteiligungsformen zu berücksichtigen. Kommt eine Einigung über das anzuwendende Modell nicht zustande, entscheiden die Anteilseigner.

Mittlerweile dauert das Projekt, eine supranationale Aktiengesellschaft zu schaffen, länger als 20 Jahre. Die Auf-

nahme von Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer hat in der Vergangenheit nicht nur die Europäische Aktiengesellschaft gestoppt, sondern auch die sog. Vredelingrichtlinie, die Informations- und Anhörungsrechte der Arbeitnehmer in multinationalen Konzernen vorsah. Dies hat im wesentlichen drei Ursachen: Erstens waren die Vorstellungen der Gewerkschaften sehr unterschiedlich. Nachdem eine halbwegs gefestigte Beschlußlage auf europäischer Ebene vorhanden war, versanken die Vorschläge der Kommission vorerst in den Schubladen. Zweitens lehnen die Europäischen Arbeitgeberverbände eine europäische Mitbestimmung kategorisch ab. Drittens fehlt dem Rat jeglicher politischer Wille, den Gewerkschaften in dieser Frage auch nur einen halben Schritt entgegenzukommen. Die Demokratisierung der europäischen Wirtschaft, wie von den Gewerkschaften immer wieder verlangt, ist seine Sache nicht. Der Entwurf der Vredelingrichtlinie wurde vom Rat kurzerhand auf Eis gelegt. Die Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV), die seit dem 1. Juli 1989 als europäische supranationale Rechtsform begründet werden kann, schweigt zur Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Die 1989 verabschiedete Fusionskontrollverordnung und die im vergangenen Jahr verabschiedeten Fusionsrichtlinien haben nicht, wie vom EP, WSA und den Gewerkschaften verlangt, Informations-, Anhörungs- und Mitspracherecht der Arbeitnehmer aufgenommen.

Im Frühjahr 1991 legte die Kommission einen Vorschlag über die Einsetzung Europäischer Betriebsräte (EBR) in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen vor, dem nach Anhörung des Europäischen Parlamentes und des Wirtschafts- und Sozialausschusses im September '91 ein geänderter Vorschlag folgte. Die Einsetzung des EBR in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen soll ab einem Schwellenwert von 1.000 beschäftigten Arbeitnehmern innerhalb der Gemeinschaft, einschließlich 100 Beschäftigten in mindestens zwei Mitgliedstaaten, vorgeschrieben werden. Für Unternehmen, die in drei Mitglieds-

ländern jeweils 300 Personen beschäftigen, soll es hiernach also keinen EBR geben. Einzelheiten der Zusammensetzung, Zuständigkeiten und Arbeitsweise des EBR sind durch eine Vereinbarung zwischen der Leitung des herrschenden Unternehmens und den Vertretern der Arbeitnehmer zu regeln. Bei fehlender Vereinbarung greifen Mindestvorschriften, die dem EBR Informationen im wirtschaftlichen Bereich und Konsultation bei Betriebsänderungen und der Einführung neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren sichern sollen. Irgendwelche Mitbestimmungsrechte sind nicht vorgesehen. Der Entwurf wurde auf Art. 100 a EWGV gestützt, seine Verabschiedung erfordert daher einen einstimmigen Beschluß des Ministerrates. Da die britische Regierung in der Vergangenheit selbst unverbindlichen sozialpolitischen Erklärungen nicht zugestimmt hat, wird es dazu wohl nicht kommen.

In den Kontext der grenzüberschreitenden Informations- und Konsultationsrechte ist der geänderte Entwurf über das Verfahren bei Massenentlassungen einzuordnen. Bereits 1975 verabschiedete der Rat eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über Massenentlassungen, die deren Verfahren sowie die Informations- und Konsultationsrechte der Arbeitnehmervertreter regelt. Die vorgeschlagene Änderung der Kommission ist auf grenzüberschreitende Unternehmensentscheidungen zugeschnitten. Sie erweitert den Geltungsbereich der Richtlinie. Nach dem geänderten Vorschlag sollen die Verpflichtungen zur Durchführung der Konsultationsverfahren in jedem Fall gelten und nicht davon abhängen, ob die Entscheidung über Massenentlassungen vom Arbeitgeber selbst oder vom sogenannten herrschenden Unternehmen getroffen wird, dessen Sitz entweder im Niederlassungsland des Arbeitgebers, in einem anderen Mitgliedsland oder einem Drittland liegen kann. Massenentlassungen, die ohne die erforderlichen Informations-, Konsultations- und Meldepflichten vorgenommen werden, sollen für nichtig erklärt werden können. Die Richtlinienänderung bedeutet sicherlich einen Fortschritt. Die Richtlinie von 1975 hat aber deutlich ge-

macht, daß mit Verfahrensregularien und den begrüßenswerten Informations- und Konsultationsrechten der Arbeitnehmervertreter Massenentlassungen nicht verhindert werden können.

Sozialpolitik im Vertrag über die Europäische Union

Die Architekten des Vertragsentwurfes haben das sozialpolitische Kapitel teilweise neu formuliert und insbesondere mit erweiterten Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane versehen. Der neue Art. 118 EWGV sah Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit über Maßnahmen vor, die sich außer – wie bisher – auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zusätzlich auf Arbeitsbedingungen, die Unterrichtung und Anhörung (nicht aber die Mitbestimmung) von Arbeitnehmern, die Chancengleichheit von Männern und Frauen und die berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen erstrecken sollten. Angelegenheiten der sozialen Sicherheit, des Kündigungsschutzes, der Mitbestimmung oder des Koalitions- bzw. Streikrechts sollten gem. Art. 118 Abs. 3 des Entwurfes weiterhin der einstimmigen Beschlußfassung des Rates unterliegen. Der Dialog zwischen den Sozialpartnern sollte nach der Änderung des Art. 118 a durch »zweckdienliche Maßnahmen« der Kommission begleitet werden. Generell sollte die Kommission vor Unterbreitung sozialpolitischer Vorschläge die Sozialpartner konsultieren. Auf Gemeinschaftsebene geschlossene Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern können nach Art. 118 b auf gemeinsamen Antrag durch einen Beschluß, den der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit erläßt, durchgeführt werden. Für die Angelegenheiten des Art. 118 Abs. 3 bleibt das Einstimmigkeitsprinzip im Rat bestehen, auch wenn die Sozialpartner Einigkeit signalisiert haben.

Diese bescheidenen sozialpolitischen Reformvorschläge im Vertragsentwurf zur Europäischen Union wurden aufgrund des Vetos Englands aus dem Vertrag ausgeklammert und in

eine Protokollerklärung umgewandelt. Darin nimmt der Europäische Rat zur Kenntnis, daß elf Mitgliedstaaten auf dem durch die Sozialcharta vorgezeichneten Weg weitergehen wollen und zu diesem Zweck dem Vertrag ein Abkommen über die Sozialpolitik beifügen, das die Organe der Gemeinschaft verpflichtet, die erforderlichen Beschlüsse durchzuführen und die Beschlußfassungsverfahren einer Anwendung durch elf Mitgliedstaaten anzupassen. Im Abkommen zwischen den elf Mitgliedstaaten wurden die sozialpolitischen Vorschläge aus dem Vertragsentwurf zur Europäischen Union aufgenommen. Ein ungewöhnliches Verfahren, da nach Art. 239 des EWGV im gegenseitigen Einvernehmen der Mitgliedstaaten beigefügte Protokolle Bestandteil des Vertrages sind. Die sozialpolitischen Änderungen, die eine Ausweitung der sozialpolitischen Zuständigkeiten der Gemeinschaft bedeuten, wurden nicht im Protokoll, sondern in einem separaten Abkommen geregelt, dem sich England nicht angeschlossen hat. Das Protokoll enthält die Festlegung, daß die Organe der Gemeinschaft auf der Grundlage des Abkommens für die Elf verbindliche Rechtsakte vorschlagen und annehmen können. England nimmt weder an den Beratungen noch an der Verabschiedung der Rechtsakte teil und wurde zur sozialpolitisch freien Zone erklärt. Die von den Elf getroffenen Maßnahmen gelten nicht im Vereinigten Königreich. Diese Tatsache wird Rückwirkungen für die anderen Mitgliedsländer haben: Ihre Unternehmen werden mit Hinweis auf die Wettbewerbsbenachteiligung gegenüber England Druck ausüben, um weitere sozialpolitische Fortschritte zu verhindern. Von den Organen der EG kann hier keine Gegensteuerung erwartet werden.

Die »Soziale Dimension« der EG bleibt im wesentlichen eine Worthülse. Wirksame sozialpolitische Maßnahmen, die der Praxis eines Sozialdumpings in Europa entgegenwirken, wurden von der Gemeinschaft nicht eingeleitet. Die vorgelegten sozialpolitischen Initiativen bringen substantiell wenig Neues. Die soziale Dimension wurde, gemäß der immanen-

ten Logik des EWGV, dem Wohlergehen der Unternehmen geopfert. Maastricht hat hieran nichts geändert.

Die Gewerkschaften haben sich politisch und organisatorisch sehr spät auf den Binnenmarkt eingestellt und stehen vor einer riesigen Nachholaufgabe: Während das Kapital schon längst international agiert, müssen sie noch immense Anstrengungen unternehmen, um aus der nationalen Dimension heraus nicht nur internationaler zu denken, sondern vor allem internationaler zu handeln. Dabei gilt allerdings, daß sie das, was sie in ihren Heimatländern nicht holen, auch in Brüssel nicht bekommen. Die Initiative der europäischen Gewerkschaften zu vertraglichen Zwischenlösungen im Bereich der europäischen Wirtschaftsausschüsse und die 1989 erfolgte Mobilisierungskampagne des EGB, mit einer Demonstration von 17.000 europäischen Arbeitnehmern in Brüssel, sind erste Rückbesinnungen auf das Modell der klassischen Selbsthilfe zur Durchsetzung sozialer Rechte im europäischen Maßstab. Der Europäische Gewerkschaftsbund ist noch ein schlafender Riese, der vor allem die organisatorische Verlängerung in die Betriebe entwickeln muß.

Kein Platz für Umweltschutz

Die Gründungsverträge der europäischen Gemeinschaften enthielten keine Bestimmungen zum Umweltschutz. Die ökologischen Folgekosten eines ungehemmten Wirtschaftswachstums wurden jedoch bereits seit dem Beginn der siebziger Jahre in der EG thematisiert. Seit 1972 hat die Gemeinschaft vier – rechtlich unverbindliche – Umweltaktionsprogramme verabschiedet, das jüngste läuft von 1987 bis 1992. In diesen Programmen wurden die Prinzipien der Vorbeugung, der Bekämpfung von Umweltzerstörungen an ihrem Ursprung, das Verursacher- sowie das Subsidiaritätsprinzip zur Grundlage europäischer Umweltpolitik erklärt.

Die EG hat in den siebziger und achtziger Jahren eine

Reihe umweltrelevanter Richtlinien verabschiedet, u. a. zur Luftreinhaltung, zum Gewässerschutz, zur Abfallbewirtschaftung und zum Umgang mit giftigen Stoffen. Von besonderer Bedeutung ist die 1985 verabschiedete Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, derzufolge vor Genehmigung der Errichtung größerer Anlagen ihre Folgen für die Umwelt zu prüfen sind. Seit 1988 sind insbesondere die Großfeuerungsanlagenrichtlinie von 1988, zwei Richtlinien für Müllverbrennungsanlagen von 1989, die Richtlinie über die Freisetzung gentechnisch manipulierter Organismen von 1990 und die Richtlinie über den freien Zugang zu Umweltinformationen zu nennen.

Die Aktivität der EG im Bereich der Umweltpolitik erscheint also durchaus eindrucksvoll. Ihre Wirksamkeit ist jedoch sehr beschränkt. Denn zum einen mußten und müssen die genannten Richtlinien vom Ministerrat einstimmig verabschiedet werden. Es muß also ein Kompromiß gefunden werden, dem alle Länder zustimmen. Das führt zwar nicht zwangsläufig zu einer Harmonisierung auf dem niedrigsten Niveau, aber doch dazu, daß die EG kaum in der Lage ist wegweisende neue Standards zu setzen. Ihre Vorschriften bleiben nicht nur hinter denen einzelner Mitgliedsländer, sondern in den meisten Fällen auch weit hinter den Standards in den USA und Japan zurück. Und selbst diese bescheidenen Richtlinien werden – zum anderen – von den Mitgliedsländern vielfach schleppend, gar nicht oder erst nach Mahnung durch die Kommission oder Klage vor dem Europäischen Gerichtshof umgesetzt. Symptomatisch für die lasche Haltung der Mitgliedsländer gegen Umweltvorgaben der EG ist die Tatsache, daß zur Zeit über 300 Verfahren wegen Verstößen gegen EG-Vorschriften zum Umweltschutz laufen.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde der Umweltschutz erstmals in den Vertragstext aufgenommen, dies an zwei Stellen:

– Erstens wurde bei der mit qualifizierter Mehrheit zu verabschiedenden Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften

zum Zwecke der Herstellung des Binnenmarktes festgelegt, daß die Kommission dabei »von einem hohen Schutzniveau« in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz ausgehen müsse (Art. 100 a, Abs. 3 EWGV).

– Zweitens wurde in den Teil über die Gemeinschaftspolitik ein neuer Titel »Umwelt« eingefügt (Art. 130 r–130 t). Darin wurden die in den anderthalb Jahrzehnten zuvor entwickelten Grundsätze (Vorbeugung, Ursachenbekämpfung, Verursacherprinzip, Subsidiarität) festgeschrieben; aber auch das wesentliche Hemmnis einer vorwärtsweisenden Umweltpolitik wurde zementiert, nämlich das Einstimmigkeitserfordernis für spezielle Maßnahmen der EG. Allerdings können hierdurch einzelne Mitgliedsländer nicht daran gehindert werden, weitergehende Regelungen beizubehalten oder auch erst einzuführen.

Trotz dieser gesetzlichen Verankerung in der EEA ist die Umweltpolitik der Gemeinschaft in den letzten Jahren gegenüber der Zeit davor noch mehr in den Hintergrund getreten und hat vielfach noch stärker deklamatorischen Charakter angenommen: eine »Entschließung zum Europäischen Umweltjahr« (1987), ein Beschluß über die Errichtung einer »europäischen Umweltagentur« (1990), über deren Sitz die Mitgliedsländer sich bis heute nicht geeinigt haben. Der Hauptgrund für das nochmalige Verblassen der ohnehin nicht besonders kräftigen Umweltpolitik der EG liegt vor allem in dem absoluten Vorrang, den das Binnenmarktpjekt in der Konzeption und Politik der Brüsseler Behörde – und der Mitgliedsländer – behauptet. Grundsätzlich wittert die Kommission in jeder einzelstaatlichen Umweltschutzvorschrift eine vertragswidrige Wettbewerbsbeschränkung im Sinne der Diskriminierung bestimmter Anbietergruppen aus anderen Mitgliedsländern. Oft klagt sie deshalb vor dem EuGH gegen den Staat, der solche Vorschriften erläßt. Zwar wurde die Klage gegen die dänische Politik, den Vertrieb von Einwegflaschen in Dänemark aus umweltpolitischen Gründen zu ver-

bieten, in einem aufsehenerregenden Urteil von 1988 zurückgewiesen. Dabei handelte es sich jedoch um einen speziellen Einzelfall, aus dem keineswegs der Schluß gezogen werden kann, daß in der EG Umweltschutz Vorrang vor Wettbewerbsfreiheit genieße. Insgesamt ist trotz des ehemaligen Urteils, dem keine weiteren in gleicher Richtung gefolgt sind, eher das Gegenteil der Fall.

Die Nachrangigkeit des Umweltschutzes gegenüber dem Binnenmarkt ist um so mehr ein Skandal, als mittlerweile fundierte Untersuchungen über den Zusammenhang beider vorliegen. Eine von der EG-Kommission in Auftrag gegebene Studie einer »Task-Force« unter dem Titel »1992. Die Umweltdimension. Bericht über die Umwelt und den Binnenmarkt« kam Ende 1989 zu so alarmierenden Ergebnissen über die Auswirkungen der Verwirklichung des Binnenmarktes auf die Umwelt, daß sie nicht veröffentlicht wurde. Die Studiengruppe ging dabei von den Prognosen des Cecchini-Berichtes über die wachstumsstimulierenden Folgen des Binnenmarktes aus und errechnete für verschiedene Bereiche, was dies für die Verschmutzung und Zerstörung der Umwelt bedeuten würde. Sie stellte z. B. fest:

– Die wachstumsinduzierte Zusatznachfrage nach Energie werde eine zusätzliche Emission von Schwefeloxyd (SO_2) um 8–9 vH und von Stickoxyd (NO_x) um 12–14 vH bis zum Jahre 2010 verursachen.

– Die Liberalisierung des Verkehrssektors werde zu einem sprunghaften Zuwachs um 30–50 vH des grenzüberschreitenden LKW-Verkehrs führen, der damit zur wichtigsten Quelle von Stickoxyden und zur bedeutendsten auf den Binnenmarkt zurückzuführenden Umweltbelastung überhaupt werde.

Auch die Intensivierung landwirtschaftlicher Produktion, der zunehmende Tourismus, die absehbaren Standortverlagerungen von Industriebetrieben hätten schwerwiegende Konsequenzen für die Umwelt. Ohne eine vorausschauende Planung und wirksame politische Gegensteuerung drohe eine

ökologisch nicht mehr kontrollierbare Situation, die zur Katastrophe führen könne.

Die Task-Force-Studie ist von der EG-Kommission als übertrieben dramatisierend und methodisch unzureichend fundiert kritisiert worden. Die europäischen Umweltverbände dagegen haben diese Ergebnisse in ihrem 1991 erschienenen Weißbuch als eher verharmlosend bezeichnet und eine grundsätzliche Wende in der Energie-, der Verkehrs- und in der Landwirtschaftspolitik gefordert.

Angesichts dieser alarmierenden Bestandsaufnahmen und Tendenzanalysen sowie des hohen Stellenwertes, den der Umweltschutz mittlerweile im öffentlichen Bewußtsein einnimmt, hätte es nahegelegen, bei der Neugestaltung der europäischen Verträge die Bestimmungen über den Umweltschutz gründlich zu reformieren und der EG größere Kompetenzen auf diesem zentralen Gebiet einzuräumen. Dies ist nicht geschehen. In Maastricht war Umweltschutz kein Thema. Der neue Vertrag über die Europäische Union enthält nur geringfügige Zusätze und eher deklamatorische Veränderungen der unzureichenden Bestimmungen in der EEA. So taucht jetzt »eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt« bei den in Art. 3 aufgezählten 20 Bereichen auf, in denen die Gemeinschaft tätig werden kann. Allgemeine Beschlüsse »über das Tätigwerden der Gemeinschaft« in Sachen Umwelt sollen nach Art. 130 s künftig »in Zusammenarbeit mit dem Parlament« (nach Art. 189 c) verabschiedet werden (bei der das Parlament sich gegenüber Kommission und Ministerrat nicht durchsetzen kann). Für »allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden«, soll sogar das Mitentscheidungsrecht des Parlamentes nach Art. 189 b gelten, bei dem es Vorschläge der Kommission verhindern, aber nicht mitgestalten und schon gar keine eigenen Vorstellungen durchsetzen kann. Wenn es aber um konkrete Maßnahmen geht, wird auch dieser bescheidene Einfluß des Parlamentes wieder zurückgenommen. Beschlüsse steuerlicher Art (z. B. über die Einführung einer Energiesteuer), Maßnahmen im

Bereich der Raumordnung, der Bodennutzung (Ausnahme Abfallwirtschaft und »allgemeine Maßnahmen«) und Bewirtschaftung der Wasserressourcen sowie Maßnahmen energie lenkender Art können nach wie vor nur einstimmig verabschiedet werden.

7.2 Deutsche Vereinigung und Zusammenbruch in Osteuropa: Vorschläge für ein neues Integrationskonzept

Die deutsche Vereinigung: Die Probleme für die EG werden erst kommen

Die deutsche Einigung hat sich wirtschaftlich zunächst positiv für die Mitgliedsländer der EG ausgewirkt. Der nach der Währungsunion einsetzende Konsumboom in den neuen Bundesländern hat zu einem Nachfrageboom in Westdeutschland und zu einem Anstieg der Exporte der anderen westlichen Länder nach Deutschland geführt und insofern in diesen Ländern als Konjunkturmotor gewirkt. Da sich gleichzeitig die Exporte der alten BRD abschwächten, wurde das während der gesamten achtziger Jahre bestehende außenwirtschaftliche Ungleichgewicht in Form hoher und wachsender Leistungsbilanzüberschüsse der BRD gegenüber den meisten Mitgliedsländern 1991 erstmals abgebaut. Auch dies wirkte als Entlastung für diese Länder.

Es kann aber nicht erwartet werden, daß diese Vorteile der deutschen Vereinigung für die EG von Dauer sein werden. Es steht vielmehr zu befürchten, daß sie mittelfristig von einer Reihe neuer Probleme überlagert werden.

Erstens erfordern Sanierung und Neuaufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern einen außerordentlich

hohen Kapitalaufwand (von rund 200 Mrd. DM jährlich). Da die Bundesbank – anders als die amerikanische Federal Reserve Bank – aus stabilitätspolitischen Gründen nicht bereit ist, ihre Geldpolitik zu lockern, um den zusätzlichen Kapitalbedarf zu befriedigen, muß die Finanzierung weitgehend über den Kapitalmarkt erfolgen. Die Bundesbank hat den Diskont- und Lombardsatz mehrfach auf den mittlerweile höchsten Stand in der Geschichte der BRD angehoben, wohl auch mit dem Hintergedanken, hierdurch ausländisches Kapital ins Land zu holen. Damit vertieft sie aber die wirtschaftlichen Probleme der Länder, die sich, anders als die BRD, in einer Wachstumsschwäche oder Rezession befinden: Sie benötigen eigentlich eine Zinssenkung, um mehr Investitionen anzuregen. Faktisch werden sie jedoch durch die Politik der Bundesbank gezwungen, ihre Zinsen heraufzusetzen, um Kapitalabflüsse zu vermeiden.

Zweitens belasten die Anforderungen an staatlichen Mitteln für den Aufbau von Infrastruktur und arbeitsfähigen Verwaltungen in den neuen Bundesländern die öffentlichen Haushalte der BRD in einem solchen Maße, daß die Bundesregierung kaum bereit sein wird, zusätzliche Mittel für die schwächeren Länder der EG zur Verfügung zu stellen. Genau dies wäre aber zur Verminderung der regionalen Disparitäten dringend erforderlich und ist im übrigen auch in Maastricht – wenn auch nur in einer Protokollerklärung – beschlossen worden. Es ist jetzt schon absehbar, daß die finanzielle Ausstattung des bis Ende 1993 neu zu schaffenden »Kohäsionsfonds« zu erheblichen Konflikten in der Gemeinschaft führen wird. Dabei wird die Bundesregierung, die in den letzten Wochen mehrfach auf die Grenzen deutscher Belastbarkeit hingewiesen hat, als Bremsfaktor wirken. Wenn der regionale Ausgleich aber nicht mit erheblich mehr Mitteln als bislang unterstützt wird, werden sich die sozialökonomische Spaltung und die zentrifugalen Tendenzen in der EG verstärken.

Drittens wird auch die gegenwärtig entspannte Zahlungsbilanzsituation vermutlich nicht von Dauer sein. Sollten näm-

lich die wirtschaftlichen Probleme der neuen Bundesländer in mittlerer Frist gelöst und die Wirtschaft modernisiert werden, würde das ökonomische Potential Deutschlands ganz erheblich gestärkt und die deutsche Wirtschaft sich deutlich von der der anderen großen EG-Länder abheben. Wird der wirtschaftspolitische Kurs auf weltmarktorientiertes Wachstum dann beibehalten, führt dies über kurz oder lang wieder zu – steigenden – außenwirtschaftlichen Überschüssen. Die für die anderen Mitgliedsländer mißliche Situation hoher Defizite würde wiederkehren – und in einer Währungsunion mit der obersten und uneingeschränkten Verpflichtung auf Preisstabilität nicht einmal durch wirtschafts- und währungspolitische Interventionen gemildert werden können.

Das schon in den achtziger Jahren herausgebildete wirtschaftliche Übergewicht Deutschlands würde sich dann mittelfristig deutlich verstärken. Unter diesen Bedingungen besteht die Gefahr, daß die schon heute vielfach kritisierte wirtschaftspolitische Führungsrolle zur Dominanz und Vorherrschaft ausartet. Diese wiederum kann zur Grundlage allgemeiner politischer Führungs- und Vormachtansprüche werden. In der Behandlung des Bürgerkrieges in Jugoslawien deuten sich derartige Tendenzen bereits an. Wenn sie sich fortsetzen, würde sich allmählich ein Integrationsmuster konzentrischer Kreise herausbilden, in deren Zentrum Deutschland und an deren Peripherie die kleineren Südländer liegen. Das schon heute bestehende demokratische Defizit in der EG würde ausgeweitet und die EG sich in einer hierarchisch-autoritären Struktur verfestigen – ganz im Gegensatz zu ihrem erklärten demokratischen Anspruch.

Die Reaktion auf den Umbruch in Osteuropa: ökonomisch zu wenig, politische Abschottung

Der wirtschaftliche und politische Zusammenbruch der osteuropäischen Länder sowie der Zerfall und die schließliche

Auflösung der beiden wichtigsten osteuropäischen Vertragssysteme kamen für die EG überraschend. Erst im Juni 1988 hatten die Gemeinschaft und der Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe nach langer Zeit wechselseitiger Ablehnung und Mißtrauens die gegenseitige Anerkennung beschlossen. Daran schlossen sich in schneller Folge Handels- und/oder Kooperationsverträge der EG mit allen RGW-Ländern an, teils vor, teils nach der dortigen politischen Wende.

Als sich 1989 die außerordentlich schwierige Lage Polens und Ungarns abzeichnete, beauftragten die Regierungen der EG die Kommission mit der Federführung und Koordination eines Hilfsprogrammes für diese Länder (PHARE), an dem sich insgesamt 24 Staaten beteiligten (G24-Gruppe). Dieses Programm wurde 1990 auch auf die anderen ehemaligen RGW-Länder – mit Ausnahme der Sowjetunion – ausgedehnt. Ende 1992 läuft es aus. Der finanzielle Beitrag der EG belief sich für 1990 auf 500 Mill. ECU, für 1991 auf 820 Mill. ECU. Für 1992 soll er auf 1 Mrd. ECU steigen.

Auch für die ehemalige Sowjetunion stellte die EG Hilfsmittel zur Verfügung. Es handelt sich erstens um Kreditbürgschaften für Agrarimporte aus der EG (also gleichzeitig eine Exportsubvention für die EG-Landwirtschaft) bis zu maximal 500 Mill. ECU; zweitens um 400 Mill. ECU für die technische Unterstützung der Wirtschaftsreformen; drittens – unmittelbar nach dem Gipfel von Maastricht beschlossen – um eine Kreditgarantie für den Einkauf von Lebensmitteln in der EG und in osteuropäischen Ländern in Höhe von bis zu 1,25 Mrd. ECU an die zwölf Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Über diese unmittelbaren Hilfsmaßnahmen hinaus stellt sich gegenwärtig das Problem der dauerhaften wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EG und den osteuropäischen Ländern.

Auf Initiative der EG wurde im Sommer 1990 die »Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung« (EBWE, engl. EBRD) als »Osteuropabank« gegründet. Sie soll die

Privatisierung der Wirtschaft durch Kredite zu marktüblichen Zinsen unterstützen, beaufsichtigen und anleiten. Die Mehrheit an dieser Bank liegt bei den Mitgliedsländern der EG. Der größte Einzelaktionär ist die USA (mit 10 vH Kapitalanteil), weitere Miteigentümer sind die EFTA-Länder, die Staaten Osteuropas und die Nachfolgestaaten der Sowjetunion.

Im Frühjahr 1989 hatte der Kommissionspräsident, Jacques Delors, vorgeschlagen, mit den osteuropäischen Ländern erweiterte Assoziierungsverträge – »Europa-Abkommen« genannt – abzuschließen, die die Perspektive eines schnellen Beitritts zur EG enthalten sollten.

Mittlerweile wurden – unmittelbar nach dem Maastrichter Gipfel – die ersten drei Europa-Verträge – mit Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei – abgeschlossen. Ihr Inhalt bleibt jedoch weit hinter den zunächst von Delors geäußerten Vorstellungen und den Erwartungen der beteiligten Länder zurück:

- Erstens wird die Perspektive des EG-Beitritts in der Präambel der jeweiligen Verträge zwar erwähnt, aber weder hinsichtlich der Modalitäten noch hinsichtlich der Fristen konkretisiert.

- Zweitens enthalten die Verträge auch keine konkreten Zusagen über weitere finanzielle Unterstützungen nach Auslaufen von PHARE. Eine entsprechende allgemeine Absichtserklärung muß vielmehr jedes Jahr neu quantifiziert werden. Das erschwert eine mehrjährige Planung des wirtschaftlichen Umbaus ungemein.

- Drittens schließlich erweist sich auch der Kernbereich der Verträge, die schrittweise Einführung einer Freihandelszone innerhalb von zehn Jahren, als nur begrenzt hilfreich. Zwar wird die sofortige Aufhebung von Importquoten der EG gegenüber Polen, Ungarn und der Tschechoslowakei sowie der relativ schnelle – in fünf Jahren abzuschließende – Abbau von Zöllen und insofern eine Öffnung der EG-Märkte für die drei Länder festgelegt. Dies ist angesichts der hohen

Bedeutung, die der Handel der EG für sie hat – 1990 wurde gut ein Drittel ihrer Importe aus der EG bezogen, ebenfalls gut ein Drittel ihrer Exporte ging in die EG –, zweifellos prinzipiell sinnvoll. Für die EG dürfte diese Maßnahme auch ohne weiteres verkraftbar sein, denn ihr Anteil am Außenhandel, der in die drei Länder geht oder aus ihnen kommt, liegt jeweils nur bei rund 2,5 vH. Er könnte wohl schnell verdoppelt werden, ohne daß dies zu ernsthaften Problemen in der EG führen würde. Faktisch sind einer schnellen Ausweitung des Ost-West-Handels jedoch dadurch Grenzen gesetzt, daß die Bereiche Agrarerzeugnisse, Textil, Eisen und Stahl sowie Kohle von der zügigen Liberalisierung ausgenommen sind. Für sie gelten nach wie vor relativ enge Kontingente und sehr viel längere Fristen für die Liberalisierung. Auf diese vier Bereiche entfallen aber 49 vH der polnischen, 47 vH der ungarischen und 37 vH der tschechoslowakischen Exporte in die EG. Da, wo es für diese Länder entscheidend darauf ankommt, erweist sich die EG trotz der Assoziierungsverträge damit weiterhin in hohem Maße als unzugängliche »Festung Europa«.

Ähnlich verhält es sich mit den politischen Reaktionen der EG auf die Umwälzungen in Osteuropa. Unter ihrem Eindruck – und unter dem Druck der absehbaren deutschen Vereinigung – beschlossen die Regierungen der Mitgliedsländer im Sommer 1990 – auf Anregung des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten –, die politische Vereinigung der EG zur Politischen Union beschleunigt voranzutreiben. Die innere Konsolidierung und Vertiefung der Integration zwischen den zwölf Mitgliedern der EG erhielt deutlichen Vorrang gegenüber einer Öffnung nach Osten. Dies spiegelt sich auch in den Verhandlungen in Maastricht und dem dort unterzeichneten »Vertrag über die Europäische Union«. Seine Bestimmungen schließen einen Beitritt eines osteuropäischen Landes in diesem Jahrhundert praktisch aus.

Fazit: Die EG hat in Reaktion auf die Ereignisse in Osteu-

ropa ökonomisch ein Hilfsprogramm aufgelegt und ihre Märkte in nur geringem Maße geöffnet; politisch hat sie sich weitgehend gegenüber Osteuropa abgeschottet.

Diese Reaktion ist angesichts der neuen Problemlage nicht angemessen. Sie kann dazu führen, daß die Spaltung Europas, deren bisherige Grundlage die Koexistenz gegensätzlicher Gesellschaftssysteme war, nach deren Wegfall auf doppelte Weise reproduziert wird:

– Ökonomisch: Wenn die osteuropäischen Länder den überall eingeleiteten Umbau ihrer Wirtschaftssysteme nicht mit einer entsprechenden Eingliederung in die internationale Wirtschaft gerade auf solchen Gebieten verbinden können, auf denen sie relativ wettbewerbsfähig sind, wird ihnen der Ausweg aus der tiefen wirtschaftlichen Umbruchkrise, in der sie sich gegenwärtig befinden, verbaut. Wirtschaftliche Rückständigkeit und massenhafte Verarmung werden sich verfestigen und damit eine neue Spaltung zwischen arm und reich in Europa begründen, die ökonomisch schärfer ist als zu der Zeit, als der osteuropäische Sozialismus noch existierte. Die damit einhergehende Verschuldung würde Osteuropa schließlich zu einem von Westeuropa abhängigen und an dessen Interessen ausgerichteten Hinterland machen und damit erneut auf einen Satellitenstatus reduzieren.

– Politisch: Die Abschottung der EG in einer Politischen Union gegenüber Osteuropa verstärkt diese Tendenz. Sie bedeutet darüber hinaus, daß die dortigen Länder bei dem schweren Versuch alleingelassen werden, demokratische Strukturen und Mechanismen der friedlichen Konfliktlösung aufzubauen. Das kann bei den ja überwiegend noch labilen politischen Verhältnissen zu unkalkulierbaren und unkontrollierbaren Konflikten und deren Eskalation führen. Der Bürgerkrieg in Jugoslawien ist hierfür ein eklatantes Beispiel, andere werden wahrscheinlich folgen. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, daß die Aufnahme Spaniens, Griechenlands und Portugals auch unter dem Aspekt betrieben und vollzogen wurde, diesen Ländern, nachdem

die Obristen-, Franco- und Salazar-Diktaturen zusammengebrochen waren, beim Aufbau, der Stabilisierung und Konsolidierung neuer gesellschaftlicher Strukturen zu helfen.

Die teils unzureichenden, teils verfehlten Reaktionen der EG auf die Umbrüche in Osteuropa belegen, daß die grundsätzliche Veränderung der europäischen Zukunftsperspektive noch nicht erkannt, jedenfalls nicht in ein neues europapolitisches Gesamtkonzept umgesetzt worden ist. Die EG sperrt sich gegen die Einsicht, daß die bisherige Art und Struktur der EG-Integration nicht einfach fortgesetzt werden kann, daß vielmehr ein neuer, gesamteuropäischer Anfang gemacht werden muß. Dessen Grundlage ist in einer Hinsicht vergleichbar mit den Prinzipien, die die Gründung von Montanunion und EWG geleitet haben: Wirtschaftliche (und später auch politische) Integration wurde als wesentliches Mittel angesehen, um das historisch aufgehäufte und immer wieder militärische Konfrontationen und Kriege anheizende Konfliktpotential zu entschärfen und eine stabile Basis für friedliche Koexistenz und Kooperation der Völker in Westeuropa zu schaffen.

Alternativen: Gesamteuropäische Integrationspolitik

Eine alternative europäische Integrationsstrategie, die den neuen Bedingungen und Herausforderungen gerecht wird, sollte sich als gesamteuropäische Politik verstehen und ihren Hauptakzent in diesem Jahrzehnt auf die wirtschaftliche Unterstützung und politische Einbindung und Gleichstellung der osteuropäischen Länder legen. Die westeuropäische Integration braucht deshalb nicht zurückgenommen zu werden, aber sie müßte der gesamteuropäischen Perspektive angepaßt, d. h. in mancher Hinsicht auch gebremst und modifiziert werden.

Konkret bedeutet dies erstens, daß im Rahmen traditioneller Freihandels- und Liberalisierungspolitik die EG- und

EFTA-Märkte schnell und umfassend für Osteuropa geöffnet und Vorbereitungen für einen tatsächlich europäischen Binnenmarkt getroffen werden. Dabei müssen natürlich – wie das bei dem Beitritt von Griechenland, Portugal und Spanien der Fall war – den neuen und schwächeren Ländern günstigere Ausgangskonditionen und längere Übergangsfristen eingeräumt werden. Für Westeuropa gewinnt in diesem Zusammenhang die schon lange überfällige Reform der gemeinsamen Agrarpolitik an neuer Dringlichkeit.

Eine gesamteuropäische Integrationsstrategie bedeutet zweitens für die nächsten Jahre, daß ein umfangreicher Finanztransfer von West- nach Osteuropa organisiert werden muß, dessen Finanzierung natürlich in erster Linie von den reicheren EG- und EFTA-Ländern zu leisten wäre; denn es besteht nach wie vor auch ein zusätzlicher Finanzbedarf bei den schwächeren EG-Mitgliedern. Daher müssen die Eigenmittelausstattung der EG drastisch angehoben und ihre Ausgabenstruktur ebenso drastisch reformiert werden. Die Verdoppelung der bisherigen Eigenmittel von 1,2 vH auf 2,4 vH des Sozialproduktes der Mitgliedsländer würde der EG in diesem Jahr etwa 65 Mrd. ECU zusätzlich zur Verfügung stellen. Hieraus könnten mit 15 Mrd. ECU die bisherigen Strukturfonds schrittweise verdoppelt und ein zusätzlicher Kohäsionsfonds geschaffen werden. Dann blieben noch 50 Mrd. ECU für Osteuropa. In diesen Größenordnungen müßten in den nächsten Jahren wohl die Finanztransfers liegen, wenn ein Abgleiten in De-Industrialisierung und Dauerarmut vermieden werden soll. Dies zu verhindern liegt aber auch im wirtschaftlichen Interesse der westlichen Länder. Die Höhe der erforderlichen Finanzmittel ist zweifellos außerordentlich. Andererseits läßt die Schnelligkeit, mit der die Bundesregierung zur Mitfinanzierung des Golfkrieges trotz angespannter Kassenlage 17 Mrd. DM zur Verfügung stellte, die Vermutung zu, daß Beträge in zumindest ähnlicher Größenordnung für historisch ungleich produktivere Zwecke wohl aufzubringen sind – wenn der politische Wille vorhanden ist.

Drittens ist es notwendig, die einseitige Ausrichtung der ökonomischen Integration an Marktliberalisierung und Deregulierung, flankiert durch eine ausschließlich an Preisstabilität orientierte Wirtschaftspolitik, aufzugeben und ein differenzierteres und weiterreichendes wirtschaftspolitisches Regulierungsinstrumentarium einzusetzen. In Osteuropa kann die angestrebte Marktwirtschaft sich ohnehin nicht entwickeln ohne eine entsprechende materielle, wissenschaftliche und bildungsbezogene Infrastruktur; diese aber entsteht nicht durch das freie Spiel der Marktkräfte, sondern bedarf solider politischer Planung. Neben einer antiinflationär ausgerichteten Geldpolitik sind eine systematische Investitions-, Struktur-, Regional-, Beschäftigungs-, Forschungs- und Technologiepolitik erforderlich. Eine derartige wirtschaftspolitische Kursänderung käme auch der alten EG zugute: Einerseits können so die im Integrationsprozeß aufgetretenen Mängel und Fehlentwicklungen korrigiert werden; andererseits hilft intensive und differenzierte Wirtschaftspolitik bei der Verarbeitung der zusätzlichen Belastungen Westeuropas, die durch die notwendigen West-Ost-Transfers entstehen (z. B. die regionalen Disparitäten).

Viertens schließlich kann eine gesamteuropäische Politik, deren Schwerpunkt auf der Ost-West-Integration liegt, nur dann erfolgreich sein, wenn die östlichen Länder diese Politik aktiv und verantwortlich mitgestalten können und nicht nur ihr passives Objekt (und sei es als Hilfsempfänger) sind. Das bedeutet, daß sie auch in den europäischen Organisationen, Institutionen und Gremien vertreten sind, mitarbeiten und mitbestimmen können. Das trifft in besonderem Maße für die EG als das entscheidende Kraftzentrum für die Gestaltung des zukünftigen Europas zu. Insofern sind schnelle Annäherung und baldmöglichster Beitritt der osteuropäischen Länder zur EG logische Konsequenzen einer Integrationskonzeption, die nicht auf hierarchische Über- und Unterordnung, sondern auf gleichberechtigte und demokratische Mitwirkung aller Beteiligten zielt. Unter diesem Blickwinkel

einer Demokratisierung gesamteuropäischer Strukturen ist dann allerdings auch die Demokratisierung der Alt-EG unverzichtbar, d. h. vor allem die Aufwertung des europäischen Parlaments.

Es ist offensichtlich, daß die skizzierten Hauptelemente einer gesamteuropäischen Integrationspolitik das bisherige Muster der EG-Integration nicht nur erweitern, ergänzen und modifizieren, sondern auch teilweise außer Kraft setzen und durch ein anderes Modell ersetzen würden:

- Die Konzeption des europäischen Binnenmarktes wäre hiervon am wenigsten betroffen. Er könnte im erweiterten Rahmen weiter verfolgt werden, es würde sich nur der Zeitpunkt seiner Vollendung um einige Jahre verschieben.

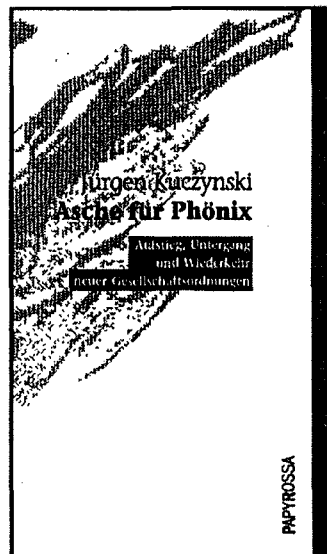
- Die im EWG-Vertrag (und auch im Vertrag über die Europäische Union) vorgesehene, in der Praxis aber weitgehend vernachlässigte Koordinierung der Wirtschaftspolitik müßte demgegenüber eine wesentlich größere Rolle spielen. Koordinierung bedeutet dabei nicht geldpolitische Gleichschaltung, sondern zum einen eine gemeinsame Politik zur Verwirklichung der verschiedenen wirtschafts-, sozial- und umweltpolitischen Ziele der EG und zum anderen die Abstimmung über ein differenziertes Herangehen an die unterschiedlichen Probleme und Anforderungen einzelner Länder der EG.

- An die Verwirklichung der Währungsunion wäre dagegen auf absehbare Zeit nicht zu denken. Vielmehr müßte in einer ersten Phase gesamteuropäischer Integration die Wechselkurspolitik als Instrument der Unterstützung und Absicherung des Umbaus und der Modernisierung in Osteuropa wiederbelebt werden. In einer zweiten Phase sollten dann die osteuropäischen Länder dem EWS beitreten – möglicherweise mit höheren zulässigen Schwankungsbreiten ihrer Wechselkurse. Ein Vorpreschen einer Ländergruppe bei der Einführung der Währungsunion würde neue Spaltungstendenzen entstehen lassen und sollte daher vermieden werden. Insofern ist der Vertrag zur Wirtschafts- und Währungsunion von Maastricht zu revidieren.

– Schließlich ist auch absehbar, daß die Einbeziehung einer großen Zahl neuer Länder in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß diesen schwerfälliger machen und wegen der größeren Zahl unterschiedlicher Interessen verkomplizieren würde. Die Erweiterung der EG wird die weitere Vertiefung der Integration zweifellos verlangsamen.

Kurz: Eine gesamteuropäische Integrationspolitik wird in Gang gekommene Prozesse und eingefahrene Orientierungen verändern, Beschlußlagen revidieren, eine Verlangsamung der Integration in Kauf nehmen und überhaupt ein anderes Integrationsmuster nicht nur akzeptieren, sondern aktiv durchsetzen müssen.

Diese Aussicht ruft bei den TrägerInnen, VerfechterInnen und ProfiteurInnen der bisherigen Integration Frustration, Ablehnung und Abwehr hervor. Sie sehen eine bisher anscheinend erfolgreiche Politik bedroht und neue unkalkulierbare Risiken heraufziehen. Mit dieser Ansicht haben sie recht. Der Grund für die neuen Risiken liegt in der umbruchartigen Veränderung der Verhältnisse in Osteuropa, auf die eine Fortsetzung der bisherigen Politik keine angemessene Antwort gibt. Während die EG und die von ihr betriebene Politik unter den Bedingungen der Systemkonkurrenz in Europa ein Faktor der Stabilität und Annäherung war, würde die gleiche Politik nach dem Fortfall des Systemgegensatzes und unter den Bedingungen der wirtschaftlichen wie politischen Krise in Osteuropa zu einem Faktor der Spaltung und Instabilität. Eine Konzeption dagegen, die an den Zielen Frieden, Stabilität und sozialökonomischer Ausgleich in Europa festhält, erfordert, daß die EG-zentrierte durch eine gesamteuropäische Integrationspolitik abgelöst wird.



Jürgen Kuczynski
Asche für Phönix

**Aufstieg, Untergang und
Wiederkehr neuer
Gesellschaftsordnungen**

**Mit einem Nachwort
von Georg Fülberth**

Neue Kleine Bibliothek 24
140 Seiten
ISBN 3-89438-041-1

Kuczynskis Vergleich der Entstehung von Feudalismus und Kapitalismus führt zu der erstaunlichen Erkenntnis, daß jeder Aufstieg ein Vorspiel hatte, das zum Scheitern verurteilt war. Und der »reale Sozialismus«? Ist sein Ende eine historische Analogie zu früheren Übergangsperioden? Deckt seine Asche einen Phönix?

Über Ihre Buchhandlung oder direkt bei

PapyRossa Verlag

Petersbergstr. 4, 5000 Köln 41, Tel. 0221/44 85 45, 44 62 4044