

Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik

# MEMORANDUM '90

Im deutsch-deutschen  
Umbruch:  
Vorrang für sozialen und  
ökologischen Umbau



PapyRossa Verlag

# Inhalt

Vorwort	11
<b>I. Kurzfassung des Memorandum</b>	13
<i>Liste der UnterzeichnerInnen</i>	43
<b>II. Langfassung</b>	53
<b>1. Soziale Spannungen im Aufschwung</b>	54
1.1 Arbeitsmarkt: gestiegene Beschäftigung und anhaltende Arbeitslosigkeit	54
1.2 Soziale Folgen der Aus- und Übersiedlung	62
1.3 Im Schatten des Wohlstandes: Armut in der BRD	66
1.4 Einkommensverteilung: anhaltender Gewinnboom	74
1.5 Soziale Wohnungsnot: Ursachen und Folgen	79
<b>2. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1982: eine zusammenfassende Interpretation</b>	85
2.1 Charakterisierung des Zyklus	85
2.2 Verteilung und Stabilität	86
2.3 Instabiler Aufschwung	88
2.4 Stabilisierung durch Auslandsüberschüsse	93
2.5 Konjunkturelle Erwartungen	98
	5

© 1990 by PapyRossa Verlag GmbH & Co. KG, Köln  
Alle Rechte vorbehalten

Umschlag: Heinrich Miess, Köln

Lektorat: Jürgen Hartmann, Köln

Gesamtherstellung: Druckerei Locher GmbH, Köln

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Im deutsch-deutschen Umbruch: Vorrang für sozialen und ökologischen Umbau / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik. – Köln : PapyRossa-Verl., 1990  
(Memorandum / Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik ; 90)  
ISBN 3-89438-003-9  
NE: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum; 2. GT

<b>3. Zwischen Wettbewerb und sozialpolitischer Gestaltung – Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaft</b>	100	5.3 Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien? 159 5.4 Vom Wirtschaftswachstum zur umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung 163 5.5 Konturen eines alternativen Entwicklungstyps 167
3.1 Ausgangslage	101	
3.2 Die Normsetzungspolitik der EG zur Gleichstellung der Frau	102	
3.3 Die Aktionsprogramme der EG zur Gleichbehandlung von Mann und Frau	109	
3.4 Frauenförderung durch die Strukturpolitik	111	
3.5 Das Gleichstellungspostulat	119	
3.6 EuroPhorie oder EuroPhobie? – Wirkungen der EG-Politik zur Gleichbehandlung	123	
<b>4. Regionalentwicklung und Regionalpolitik in der BRD</b>	127	<b>6. Ansätze und Instrumente eines ökologisch-sozialen Umbaus</b> 177
4.1 Anhaltende regionale Disparitäten trotz Beschäftigungsexpansion	127	6.1 Überlebensfragen 177 6.1.1 Einleitung 177 6.1.2 Umweltkrisen und politischer Handlungsdruck 178
4.2 Bundesdeutsche Regionalpolitik im EG-Binnenmarkt	136	6.2 Reaktionen der Bundesregierung auf die Umweltkatastrophen 188 6.2.1 Umweltaspekte im Bundeshaushalt 189 6.2.2 Umweltrecht 190 6.2.3 Gesamtwirtschaftliche Umweltbilanz 193
<b>5. Für ein soziales, ökologisches und demokratisches Wirtschaftssystem – Grundsätze alternativer Wirtschaftspolitik</b>	143	6.3 Exkurs: Ökologische Folgekosten des EG-Binnenmarktes ("Task-Force"-Bericht) 196
5.1 "Soziale Marktwirtschaft" – die beste aller denkbaren Wirtschaftsordnungen?	144	6.4 Das ökologische Umbaukonzept: Gesamtwirtschaftliche Umweltberichterstattung, Instrumente, gesetzliche Normierung 199 6.4.1 Umweltökonomische Gesamtrechnung aufbauen 199 6.4.2 Instrumente zur ökologischen Umstrukturierung der Wirtschaft 203 6.4.3 Steuern mit Öko-Steuern reicht nicht 211 6.4.4 Plädoyer für ein "Gesetz zur Förderung der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft" 219
5.2 Marktfunktionen und Marktversagen	152	

6.5 Umweltschutz im Betrieb	222	<b>7. Mehr Beschäftigung ohne Umweltzerstörung – weitere Schritte zur Arbeitszeitverkürzung</b>	278
6.5.1 Betriebswirtschaftliche Barrieren gegen Umweltschutz?	222		
6.5.2 Ökobilanzen und Umweltverträglichkeitsprüfungen in Unternehmen	225		
6.5.3 Mehr Umweltschutz durch Partizipation und Bildung	227		
6.5.4 Integrierte Umweltaufgaben der Gewerkschaften in Betrieb und Kommune	233		
6.6 Kommunale Ansätze des ökologischen Umbaus	235		
6.6.1 Umweltschutz als kommunale Aufgabe	235	7.1 Stand der Arbeitszeitverkürzung	279
6.6.2 Ungenutzte Instrumente	236	7.2 Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeit	286
6.6.3 Alternativen kommunaler Abfallpolitik	239	7.3 Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung	291
6.6.4 Konsequente Handhabung des kommunalen Ordnungsrechts	243	7.4 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitszeitverkürzung	293
6.7 Ökologischer Umbauschwerpunkt I: Verkehrssystem und Automobilindustrie	244	7.5 Akuter Facharbeitermangel	296
6.7.1 Ökologische Gefahrenpotentiale des Autoverkehrs	245	7.6 Perspektiven weiterer Arbeitszeitverkürzungen	298
6.7.2 Ansätze verkehrspolitischer Alternativen	248		
6.7.3 Überlegungen zum Umbau der Automobilindustrie	251		
6.8 Ökologischer Umbauschwerpunkt II: energiepolitische Eckpunkte eines CO <sub>2</sub> -Reduktionskonzeptes	258		
6.8.1 Technisch-stoffliche Dimensionen einer Klimastabilisierungspolitik	259		
6.8.2 Drastische Reduktion von CO <sub>2</sub> technisch möglich	261		
6.8.3 Umsetzung einer Klimastabilisierungspolitik	263		

## Vorwort

Das MEMORANDUM '90 ist auf zwei Wochenendtagungen der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* diskutiert, von einer Endredaktion Ende Februar in die vorliegende Fassung gebracht und Ende April 1990 auf einer Pressekonferenz in Bonn der Öffentlichkeit vorgelegt worden.

Das MEMORANDUM '90 gliedert sich in zwei Teile:  
I. die Kurzfassung, die bis Ende März von über 800 WirtschaftswissenschaftlerInnen sowie GewerkschaftsfunktionärInnen und -sekretärInnen durch ihre Unterschrift unterstützt wurde;  
II. die Langfassung, die ausführliche Erläuterungen und Begründungen für die Kurzfassung enthält.

Da aus satz- und drucktechnischen Gründen die redaktionelle Arbeit am MEMORANDUM '90 Ende Februar abgeschlossen sein mußte, ist auf der Pressekonferenz in Bonn neben dem hier vorliegenden MEMORANDUM '90 noch ein SONDER-MEMORANDUM der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* zur aktuellen Lage in den beiden deutschen Staaten veröffentlicht worden. Diese Veröffentlichung ist im MEMO-FORUM Nr. 16 (Zirkular der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik*) erschienen und kann zum Preis von DM 4,- über die unten angegebene Kontaktanschrift bezogen werden.

An der Ausarbeitung des MEMORANDUM und SONDER-MEMORANDUM haben sich auf der Basis ausführlicher Diskussionen in einem größeren Kreis abschließend beteiligt:  
Gerhard Bäcker-Breil, Horst Berg, Reinhard Bispingk-Hellmich, Hermann Bömer, Ulrike Bohnenkamp, Gerhard Bosch, Wiebke Buchholz-Will, Ulrich Dolata, Dietmar Düe, Joachim

Ei&szlig;bach, Dieter Ei&szlig;sel, Angela Fiedler, Jörg Goldberg, Peter Hennicke, Heiner Heseler, Christian Hey, Rudolf Hickel, Klaus Hofemann, Jörg Huffschmid, Ernst-Ulrich Huster, Berith Jordan, Hildegard Kaluza, Hans-Peter Kremer, Hagen Kühn, Margitta Matthies, Jan Priewe, Eckart Reidegeld, Herbert Schui, Karsten Schuldt, Susanne Schunter-Kleemann, Angelina Sörgel, Johannes Steffen, Axel Troost, Gabriele Werner, Karl Georg Zinn.

*Kontaktanschrift:* Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik,  
Postfach 33 04 47, 2800 Bremen 33

## I. Kurzfassung des Memorandum

## 1. Deutsch-deutsche Unübersichtlichkeit: Mehr Risiken oder mehr Chancen?

Nie zuvor seit Ende der vierziger Jahre waren die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Perspektiven der Bundesrepublik so unübersichtlich wie im Frühjahr 1990. Alle Entwicklungsprognosen sind spekulativ; wirtschaftspolitische Orientierungen laufen Gefahr, wenige Stunden nach ihrer Präsentation gegenstandslos zu werden, weil ihre politische Geschäftsgrundlage entfallen ist. Die nur schwer zu kalkulierende deutsch-deutsche Entwicklung schlägt mit elementarer Wucht auf alle anderen Fragen durch und umgibt sie mit großen Risiken.

Diese Lage ist im wesentlichen durch zwei Ursachenbündel herbeigeführt worden:

Zum einen ist das politische und ökonomische System der DDR (wie zuvor schon das anderer osteuropäischer Staaten) zusammengebrochen. Der Mangel an politischer Demokratie und individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, die unzureichende ökonomische Leistungsfähigkeit und permanente Versorgungsengpässe des hochzentralisierten Planungssystems sowie die ökologischen Fehlentwicklungen haben bewirkt, daß die Menschen nicht mehr bereit waren, sich in diesem und für dieses System zu engagieren, und das Land verließen. Die Öffnung der Grenzen hat das ganze Ausmaß der aufgestauten Krise deutlich gemacht, die mit der Beseitigung der früheren politischen Führung nicht beendet ist und auch nach den demokratischen Wahlen vom März weiter anhält.

Zum anderen hat die Politik der Bundesregierung und der großen Parteien diese Krise dazu instrumentalisiert, einen enormen Druck für die schnelle Vereinigung der beiden deutschen Staaten zu den Bedingungen der Bundesrepublik zu entfalten. Dies führt nicht zur Stabilisierung der Lage, sondern eher zu ihrer weiteren Labilisierung: Ökonomische Hilfsversprechen, deren Einlösung immer wieder verschoben wird, dienen als Hebel zur Erzwingung von Systemreformen. Diese lassen kaum Spielraum für Selbstbestimmung und Eigenständigkeit, sondern

werden von der Bundesregierung bis in Einzelheiten ultimativ vorgegeben. Zum strategischen Druck gehören auch wirtschaftspolitische Weichenstellungen, vor denen der ökonomische Sachverstand aller Denkrichtungen einhellig und eindringlich gewarnt hat: Die Ankündigung einer unverzüglich zu verwirklichenden *Währungsunion*, angeblich erforderlich wegen der katastrophalen Lage und eines ansonsten bevorstehenden Zusammenbruchs der DDR-Wirtschaft, trägt nicht zur Konsolidierung dieser Lage bei. Im Gegenteil: indem sie illusoriäre DM-Erwartungen weckt, erschwert sie realistische und verantwortliche Schritte zur Lösung der realen Probleme.

Heute vermag niemand seriös vorauszusagen, welche Folgen aus dem deutsch-deutschen Verhältnis für die sozialökonomische Entwicklung in der DDR und in der BRD zu erwarten sind. Einerseits gibt es materielle Grundlagen für eine relativ zügige Modernisierung der DDR-Wirtschaft. Vor allem stellt der konsumtive und investive Nachfragestau eine wirtschaftlich günstige Voraussetzung dar. Zum anderen sind Risiken unübersehbar, die mit dem starken Produktivitäts- und Lohngefälle gegenüber der BRD sowie der mangelnden Währungskonvertibilität verbunden sind und durch einen unter Zeitdruck durchgeführten ökonomischen Umbau vervielfacht würden. Der Preis hierfür in Form massiver Einkommenseinbußen und Arbeitslosigkeit wäre sehr hoch, möglicherweise so hoch, daß er den einleitbaren Wirtschaftsaufschwung ökonomisch und politisch ersticken könnte. Eine sofort umgesetzte Währungsunion würde diese Risiken erhöhen. Sie würde darüber hinaus – und das mag ihre Attraktivität von seiten mancher Kräfte in der BRD ausmachen – einen Akt der Übernahme der DDR darstellen, da bundesdeutsche Unternehmen sich im Windschatten der Währungsunion schnell und billig die besten Stücke des Produktivkapitals in der DDR aufkaufen könnten. Ein schrittweises Herangehen an den wirtschaftlichen Aufbau der DDR in einem demokratisch legitimierten Rahmen würde demgegenüber die positiven Perspektiven deutlich stärken. Hierdurch würde auch die Grundlage für eine Vereinigung geschaffen, die nicht unter ökonomischem Druck und politischer Pression erfolgte, son-

dern tatsächlich Resultat freier Selbstbestimmung wäre.

Auf jeden Fall sind die Perspektiven und Risiken der Entwicklung in der BRD mit denen der DDR verbunden: Solange sich die materielle und psychologische Lage in der DDR und damit die güterwirtschaftliche Versorgung nicht spürbar verbessern, wird der Strom der Übersiedler weiter zunehmen; er wird sich auch durch sozialpolitische Einschränkungen von Seiten der Bundesregierung nicht wirksam eindämmen lassen. Das aber würde die bereits jetzt akute – hausgemachte – Wohnungsnot in der BRD verstärken, die Kommunen und Kreise total überfordern und die Chancen zur Verringerung der Arbeitslosigkeit zunichte machen. Dadurch würden auch die politischen und sozialen Spannungen verschärft und eine denkbar schlechte Ausgangslage für das allseits propagierte "Zusammenwachsen" geschaffen. Auf der anderen Seite kann ein schrittweises Vorgehen bei der Modernisierung und ein beispielhafter Anfang beim ökologisch und sozial verträglichen Auf- und Umbau der DDR-Wirtschaft auch in der BRD nachhaltige Nachfragewirkungen entfalten. Es könnte auch dazu führen, daß Lieferstrukturen bundesdeutscher Unternehmen zugunsten der DDR verändert und damit die destabilisierenden Ausfuhrüberschüsse zu Lasten der anderen EG-Partner abgebaut würden.

## 2. Anhaltendes Wirtschaftswachstum bei anhaltender Dauerarbeitslosigkeit und zunehmender Umweltzerstörung

Die beherrschende Rolle des Themas DDR macht es schwierig, einen nüchternen Blick auf die Wirklichkeit der BRD zu werfen. Wer es dennoch versucht, findet sich zunächst rundum mit Erfolgen konfrontiert: 1989 brachte das höchste Wirtschaftswachstum des vergangenen Jahrzehnts. Die Anlageinvestitionen sind in den beiden vergangenen Jahren außerordentlich stark gestiegen; der Außenhandelsüberschuß nahm weiter zu. Auch die Zahl der Arbeitsplätze stieg vergleichsweise kräftig um fast

350 000. All dies ist in den Augen der Bundesregierung Anlaß für Stolz und Selbstzufriedenheit.

Die belastenden Folgewirkungen dieser konjunkturellen Entwicklung zeigen sich dagegen in folgenden Bereichen:

– Erstens hat sich auch im vergangenen Jahr die *Belastung der natürlichen Lebensgrundlagen* weiter erhöht. Hohes Globalwachstum ist für sich genommen kein sinnvolles Wohlfahrtskriterium, weil es unter den herrschenden Umständen mit rapide fortschreitender Umweltzerstörung einhergeht. Mit der weiteren Verpestung der Luft, der Verunreinigung von Böden und der Vergiftung des Wassers sinkt die Lebensqualität, auch wenn dies nicht im Sozialprodukt zum Ausdruck kommt. Ein wachsender Teil des Bruttosozialproduktes kommt überdies nur dadurch zustande, daß Geld für die teilweise Reparatur der geschädigten Umwelt aufgewandt werden muß, deren Zerstörung durch blinden Wachstumsfetischismus verursacht wird.

– Zweitens ist die Bundesrepublik – trotz der Schaffung von fast 350 000 Arbeitsplätzen 1989 – ein Land mit hoher *Massenarbeitslosigkeit* geblieben. Deren jahresdurchschnittliche Höhe hat während des langen Aufschwungs seit 1983 niemals die Zweimillionengrenze unterschritten. Auch im Jahr des höchsten Wirtschaftswachstums seit zehn Jahren gab es in der BRD unter Einschluß der sog. "Stillen Reserve" rund drei Millionen Menschen, die arbeiten können und wollen, aber keinen Arbeitsplatz erhalten. Dabei hat die wachsende Zahl von Über- und Aussiedlern zu einer Ausweitung der Arbeitssuchenden geführt. Die Dauerarbeitslosigkeit hat sich verfestigt; ein knappes Drittel der Arbeitslosen ist bereits seit mehr als einem Jahr ohne Arbeit. Ihre Chance, erneut Arbeit zu finden, nimmt rapide ab; ebenso rapide verengen sich damit ihre Lebensperspektiven – und dies vielfach schon in jungen Jahren. Offensichtlich sind weder die Steuerungsmechanismen der Marktwirtschaft in der Lage noch reichen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Bundesregierung und die Arbeitszeitverkürzungen dazu aus, die gewachsene Zahl der Arbeitsplatzsuchenden in ein Beschäftigungsverhältnis zu bringen. In diesem Jahr wird die Zahl der registrierten Arbeitslosen nach einem Rückgang um 200 000 in 1989 wieder ansteigen.

– Drittens ist auch die *Armut als Massenerscheinung* durch den Aufschwung nicht abgebaut worden, sondern hat weiter zugenommen. Die Zahl der SozialhilfeempfängerInnen lag in der zweiten Hälfte der 80er Jahre bei über drei Millionen. Bei einer bisher angenommenen Dunkelziffer von rund 50 vH bedeutet das, daß gut sechs Millionen Menschen in der BRD arm sind, ein Zehntel der Bevölkerung. Der bundesdeutsche durchschnittliche Eckregelsatz der Sozialhilfe in Höhe von 425,— DM (zu denen noch Zahlungen für Miete und gelegentliche Beihilfen kommen) vermag eine schwache Ahnung darüber zu vermitteln, in welchen in jeder Hinsicht unwürdigen Verhältnissen die Armen in der BRD nach wie vor zu leben gezwungen sind.

– Viertens ist darauf hinzuweisen, daß sich die *Umverteilung* der Einkommen zu Lasten der Löhne und Gehälter weiter fortgesetzt hat. Infolgedessen ist die (um die Veränderung der Erwerbstätigenstruktur bereinigte) Lohnquote auf den Stand Ende der 50er Jahre zurückgefallen. Die Nettogewinne der Unternehmen haben sich in den 80er Jahren um rund 240 Mrd. DM erhöht und damit verdoppelt. Demgegenüber sind die Nettoarbeitseinkommen nur um 170 Mrd. DM oder ein Siebenstel gestiegen. Diese drastische Umverteilung hat zweifellos große Spielräume für kräftige Lohn- und Gehaltserhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen geschaffen.

– Schließlich zeichnet sich in diesem Jahr eine binnenwirtschaftlich riskante Situation ab. Die Deutsche Bundesbank beschwört bereits jetzt eine konjunkturelle Überhitzung und gibt zu erkennen, daß sie eine sich selbst verstärkende Inflation nicht zulassen werde. Der für das Jahr 1990 festgelegte Geldmengenzuwachs (zwischen 4 und 6 vH) zielt bereits auf eine monetäre Verknappung des Verteilungsspielraumes und damit auf eine Disziplinierung der Gewerkschaften. Darüber hinaus ist zu erwarten, daß angesichts der starken Kapazitätsauslastung die wachsende Nachfrage nach Investitionsgütern im Rahmen der DDR-, aber auch EG-Entwicklung zu einem weiteren Anstieg des Preisniveaus führen kann. Auch von der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften gehen in diesem Jahr infolge der Steuersenkungen sowie des ersten Nachtragshaushaltes des Bun-

des expansive Wirkungen aus. Wenn in dieser gesamtwirtschaftlichen Konstellation die Deutsche Bundesbank die Gefahren der Geldentwertung überbewertet und deshalb eine restriktive Geldpolitik durchsetzt, ist die Möglichkeit einer monetär bewirkten Rezessionskrise – vergleichbar der Situation 1973/74 – nicht von der Hand zu weisen.

### 3. Gegen die Vorherrschaft des Marktes und des Staates – für eine funktionsfähige Steuerung der Wirtschaft

Die Zeit für seriöse Diskussionen über ökonomische Steuerungsprobleme ist denkbar schlecht: Die planwirtschaftlichen Systeme in fast allen Ländern Osteuropas sind zusammengebrochen. Ihr Anspruch ist gescheitert, eine demokratische und effiziente Alternative zur gewinngesteuerten kapitalistischen Marktwirtschaft darzustellen. Auf dem Boden des Privateigentums an Produktionsmitteln und der Gewerbefreiheit als Rechtsrahmen präsentiert sich heute das freie Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf dem Markt als unschlagbarer Champion bei der Steuerung ökonomischer Prozesse.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* hat auch früher schon nicht zu den Propagandisten durchzentralisierter Wirtschaftslenkung gehört. Den in reinen Verstaatlichungsmodellen liegenden Erstarrungs-, Bürokratisierungs- und Entdemokratisierungstendenzen haben wir eine Konzeption demokratischer Wirtschaftslenkung entgegengesetzt, in der über Art und Richtung der Produktion unter möglichst weitgehender unmittelbarer Beteiligung der Betroffenen entschieden wird. Aus diesem Grunde sind wir aber auch skeptisch gegenüber dem Totalanspruch marktwirtschaftlicher Steuerung und lehnen die Marktradikalität der vorherrschenden wissenschaftlichen Beratungsinstanzen ab, denn damit wird die Tatsache unterschlagen, daß im real existierenden Kapitalismus unterschiedliche Steuerungselemente zusammenwirken. Das Mischungsverhältnis

zwischen Marktsteuerung und Staat gilt es vielmehr auf seine Interessen und Wirkungen zu untersuchen.

Die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* sieht sich veranlaßt, ihre Vorstellungen offenzulegen, auf welcher Steuerungskonzeption die Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik beruhen, deren Ausarbeitung und Entwicklung wir nach wie vor für erforderlich halten.

Das gemischte System marktwirtschaftlicher und staatlicher Steuerung in der BRD hat sich insofern als leistungsfähig und realsozialistischen Systemen überlegen erwiesen, als es weitreichende technologische Innovationen und ein beeindruckendes Konsumgüterangebot hervorgebracht hat und externe Schocks wie die drastische Ölpreisverteuerung Mitte der 70er Jahre mit großer Flexibilität verarbeiten und dadurch Modernisierung organisieren konnte. Auch gegenüber den Ansprüchen der Gewerkschaften auf Verbesserung der sozialen Sicherheit und der Einkommen erwies es sich – sofern diese Ansprüche energetisch genug durchgesetzt wurden – als anpassungsfähig. Dies alles hat zu einem Anstieg des güterwirtschaftlichen Lebensstandards und zu einem vergleichsweise ausgebauten System der sozialen Sicherheit für die Bevölkerung geführt. Insofern hat sich die innergesellschaftliche "Gewaltenteilung" bewährt, die auf der Existenz eines selbständigen und von unmittelbarer staatlicher Lenkung unabhängigen Unternehmenssektors beruht. Diese Unabhängigkeit schafft Spielräume für schnelle Innovationen und kreatives Handeln. Der Druck der Konkurrenz zwingt zu marktnaher und nutzenorientierter Produktion, und die Signale der relativen Preise, so sie sich denn frei bilden können, lenken die knappen Produktionsressourcen einigermaßen zuverlässig in die Nachfragebereiche.

Diese Leistungsfähigkeit marktvermittelter Steuerung kann die kapitalismusradikale tabula-rasa-Position aber nicht begründen, die gegenwärtig allenthalben dominiert. Derartige Parolen sind blind oder unempfindlich gegenüber den schwerwiegenden Defiziten einer profitgesteuerten wirtschaftlichen Entwicklung, die die Notwendigkeit politisch-demokratischer Steuerung begründen. Die Felder kapitalistischen Marktversagens sind die folgenden:

– Marktwirtschaft kann da nicht bedürfnisgerecht steuern, wo das Ergebnis unternehmerischer Tätigkeit nicht zu gewinnbringenden Preisen verkauft werden kann. Das ist systematisch bei den öffentlichen Gütern der Fall, die der Gesellschaft als Infrastruktur und öffentliche Dienste unentgeltlich oder zu nicht kostendeckenden Preisen zur Verfügung gestellt werden. Eine Unterwerfung dieser Bereiche unter die privatwirtschaftliche Gewinnmaxime ist bei öffentlichen Gütern zum einen nicht möglich, da sonst etwa die Infrastrukturmaßnahmen nicht erstellt werden. In anderen Bereichen würde diese "Privatisierung" öffentlicher Güter das Angebot soweit verknappen und/oder die Preise so erhöhen, daß ein erheblicher Teil der Gesellschaft von diesen Versorgungsleistungen ausgeschlossen wäre. Das würde aber letztlich auch den Zusammenhalt und das Funktionieren marktwirtschaftlicher Reproduktion insgesamt untergraben. Das Funktionieren der Privatwirtschaft ist auf die Zurverfügungstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen angewiesen.

– Die immanente Dynamik kapitalistischer Kapitalbildung – das kann theoretisch gezeigt werden und ist historisch erwiesen – führt immer wieder zu zyklischen Krisen und zu langfristigen Überakkumulations- und Stagnationsperioden. Es gibt trotz der gegenwärtigen günstigen Wirtschaftssituation keinen Grund für die Annahme, daß diese inneren Gesetzmäßigkeiten, die bekanntlich mit Massenarbeitslosigkeit und Einkommenspolarisierung verbunden sind, ab jetzt außer Kraft gesetzt sein sollten. Vielmehr kommt es darauf an, eine auf den Ausgleich regionaler Wirtschaftsentwicklungen ausgerichtete gesamtwirtschaftliche Steuerung zu sichern.

– Privatwirtschaftliche Marktorientierung ist ohne politische Steuerung darauf angelegt, wertvolle Naturressourcen auszubeuten und die Umwelt als "Gratisproduktivkraft" zu nutzen. Die einzelwirtschaftliche Kalkulation läßt es rational erscheinen, Umweltschäden nicht zu beachten, d. h. sie auf die Gesellschaft zu überwälzen. Dies hat zu der dramatischen Verschärfung der ökologischen Krise beigetragen, deren Bekämpfung durch ökologischen Umbau im Zentrum unseres diesjährigen Memoran-

dum steht. Notwendig ist eine ökologisch konsequente Regulierungspolitik, die das umweltignorante "freie Spiel der Marktkräfte" einschränkt.

– Die innere Verfassung von kapitalistischen (Groß-)Unternehmen ist dann in hohem Maße durch jene undemokratischen "administrativen Kommandostrukturen" gekennzeichnet, die ansonsten gerade in der Gegenwart mit guten Gründen kritisiert werden, wenn nicht eine Demokratisierung im Rahmen der Unternehmensverfassung gesichert bzw. ausgebaut wird.

– Die Entwicklung der kapitalistischen Konkurrenz führt tendenziell zur Selbstzerstörung der Marktregulierung: Die Herausbildung dominanter Unternehmensstrukturen und monopolistischer Konzernstrategien kann die ökonomische Funktionsfähigkeit von Märkten weitgehend beeinträchtigen, auch wenn zwischen großen Konzernen scharfe Konkurrenz besteht. Die Umsetzung ökonomischer Konzentration in politische Macht zerstört überdies jene Trennung und Unabhängigkeit zwischen Wirtschaft und Politik, die die Legitimationsgrundlage und Basis für die Leistungsfähigkeit der Marktwirtschaft war.

Diese Defizite machen die Ebenen politischer Gestaltung und Gegensteuerung deutlich. Privatwirtschaftliche Produktions- und Verteilungsprozesse müssen durch aktive öffentliche Infrastruktur- und soziale Versorgungsleistungen ergänzt, durch eine gesamtwirtschaftliche Steuerung komplettiert und in einen gesellschaftlichen und ökonomischen Ordnungsrahmen eingebunden werden. Hierdurch sollen ihre immanenten Defizite begrenzt und wirtschaftliche Aktivitäten in Bahnen gelenkt werden, die den nicht in individueller Kaufkraft ausdrückbaren gesellschaftlichen Notwendigkeiten und Bedürfnissen entsprechen. Der marktwirtschaftliche Regulierungsmechanismus bedarf gesellschaftlicher Voraussetzungen, Ergänzungen und Kontrollen. Diese können und sollen vielfältige Formen umfassen. Dabei spielen in der Regel nicht Eigentumsformen die entscheidende Rolle. Überall da, wo dies möglich ist, sollten Steuerungssysteme gewählt werden, die die privatwirtschaftli-

chen Gewinninteressen nicht aushebeln, sondern deren Kraft nutzen, sie jedoch in politische Ziele einbinden.

Uns ist bewußt, daß diese Vorstellungen Probleme aufwerfen, deren Lösung schwierig ist. Wie sollen z. B. Bedürfnis- und Effizienzkriterien für "gesellschaftliche" Steuerung ermittelt werden? Ihre Formulierung stellt ein schwieriges Unterfangen dar. Seine Gefahren liegen darin, daß individuelle Bedürfnisse unter Mehrheitsmechanismen erdrückt werden und insofern persönliche Freiheitsspielräume unzulässig eingeschränkt werden, deren optimale Entfaltung zu den Essentials fortschrittlicher Politik gehören muß. Es bedarf nicht des Rückgriffs auf den Zusammenbruch sozialistischer Länder, um festzustellen, daß es außer Marktversagen auch Staatsversagen in kapitalistischen Ländern gibt, das in Bürokratismus, Inflexibilität, mangelnder Motivation und Verantwortlichkeit staatlicher Apparate seine Ursachen hat. Dem stellen wir das Konzept der *Demokratisierung* entgegen, das auf eine möglichst weitgehende Einbeziehung der von ökonomischen Entscheidungen betroffenen Menschen zielt. Aber auch dies ist im Einzelfall ein schwieriger Prozeß. Dezentralisierung kann auch kein Patentrezept ökonomischer Steuerung sein, insbesondere dann nicht, wenn es um flächendeckende Infrastrukturaufgaben und Großinvestitionen mit langer Ausreifungszeit sowie um den Ausgleich des regionalen Entwicklungsgefälles geht. Hier haben wir schon früher demokratische Rahmenplanung und Investitionslenkung vorgeschlagen, die Einrichtung regionaler und zentraler Wirtschafts- und Sozialräte oder sonstiger demokratisch legitimierter Entwicklungsinstitutionen.

Neben diesen immanenten Problemen stoßen Konzepte demokratischer Steuerung und öffentlicher Kontrolle auf den Widerstand der Privatwirtschaft, deren Interesse auf die Einhaltung ihrer privaten Dispositionsautonomie und Steigerung ihrer Gewinne gerichtet ist. Der hier liegende Konflikt muß so durchgestanden werden, daß dabei einerseits die privatwirtschaftliche Dynamik des Unternehmenssektors nicht erdrückt wird, jedoch andererseits die im freien Spiel der Markt-Machtkräfte liegenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Fehlentwicklungen vermieden werden.

Diese unleugbaren Probleme und Schwierigkeiten gesellschaftlicher Rahmenplanung und Eingriffe in die Marktprozesse können aber nicht dazu führen, ganz auf sie zu verzichten. Eine sinnvolle Verfahrensregel stellt dabei sicher der Grundsatz dar, daß über die verbindliche Rahmenordnung hinaus immer dann politisch interveniert werden muß, wenn die Ergebnisse von Marktprozessen nicht akzeptabel sind. Optimal wäre die Steuerung dann, wenn Defizite der Marktsteuerung antizipiert und durch politische Gegensteuerung von vorneherein vermieden würden, statt korrigiert werden zu müssen.

Von der Konzeption einer solchen funktionsfähigen Steuerung sind wir allerdings noch weit entfernt (von ihrer Durchsetzung gar nicht zu reden). Gegenwärtig geht es vielmehr in der Hauptsache darum, auf den offensichtlichen Problemdruck, der durch die Fehlentwicklungen des politisch-ökonomischen Systems in der BRD produziert wurde, angemessen zu reagieren. Das erfordert die Eingrenzung der Ursachen für den Problemdruck sowie Kontrolle. Auf diesem Weg können dann die Hauptelemente und -mechanismen einer alternativen, weder der Profitlogik des Marktes noch dem Bürokratismus des Staates ausgelieferten wirtschaftlichen Entwicklung schrittweise konzipiert, erprobt und ausgeweitet werden.

#### 4. Abkehr vom Wachstumsfetisch – für eine ökologisch und sozial verträgliche Entwicklung

Die Entwicklung der Memoranden ist durch die Ausarbeitung dieser Steuerungskonzeption gegenüber der herrschenden Wirtschaftspolitik gekennzeichnet. Ihr Ausgangspunkt war die Mitte der 70er Jahre entstandene Massenarbeitslosigkeit, die auch im anschließenden Aufschwung kaum zurückging, sich Anfang der 80er Jahre erneut verdoppelte und seitdem auf dem hohen Niveau von jahresdurchschnittlich über 2 Millionen Personen geblieben ist – trotz des kräftigen und ungewöhnlich langen Aufschwungs der letzten Jahre. Da Massenarbeitslosigkeit eine

massive Beeinträchtigung der materiellen, sozialen und psychischen Lebenssituation für Millionen Menschen bedeutet und auch gegenüber den Beschäftigten als Hebel zur Disziplinierung und Einschüchterung instrumentalisiert wird, halten wir die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung für ein Hauptziel fortschrittlicher Wirtschaftspolitik. Hieran haben wir unsere Vorschläge ausgerichtet und umfangreiche Beschäftigungsprogramme, energische Arbeitszeitverkürzungen und mehr Demokratie in der Wirtschaft gefordert. An diesem Ziel und diesen Vorschlägen halten wir nach wie vor fest.

In den letzten Jahren hat es jedoch eine Akzentverschiebung in unserer Konzeption gegeben, die auf eine veränderte Problemkonstellation zurückgeht. Spätestens zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts wurde in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion deutlich, daß das Problem der Umweltbelastung und -zerstörung außerordentlich bedrohliche Dimensionen angenommen hat und daß die gängigen Mechanismen wirtschaftlicher Steuerung dieses Problem mitverursachen und Jahr für Jahr verschärfen: Die bedingungslose Wachstumsorientierung profitgesteuerter wie zentral geplanter Systeme hat einen solchen Raubbau an den natürlichen Lebensgrundlagen bewirkt, daß die Regenerationsfähigkeit natürlicher Systeme vielfach überfordert wird und die entstehenden irreparablen Schäden massive Beeinträchtigungen der Lebensqualität bewirken und teilweise lebensbedrohende Formen annehmen. Die Vergiftung von Wasser, Boden und Luft, Ozonloch und Treibhauseffekt, Müllnotstand und Verkehrsinfarkt in Großstädten sind mittlerweile allgemein bekannte Gefahren – denen gegenüber allerdings noch keine wirksame Gegenstrategie entwickelt und durchgesetzt wurde.

Die Frage nach einer angemessenen Umweltpolitik haben wir zunächst so beantwortet, daß wir bei den von uns geforderten öffentlichen Beschäftigungsprogrammen dem Umweltschutz einen erheblichen Stellenwert, dann eine hohe und schließlich die höchste Priorität einräumten. Das war eine Abkehr von einem globalen Nachfragermanagement und die Hinwendung zu einem Konzept des ökologischen Umbaus der Wirtschaft.

Mittlerweile ist es jedoch unzweifelhaft, daß Reparatur und vorbeugender Schutz der Umwelt nicht ein Unterziel, sondern ein eigenständiges Hauptziel jeder verantwortlichen Wirtschaftssteuerung sein müssen. Die Forderung kann nicht lauten, Umweltschutz im Rahmen (und in den Grenzen) von Beschäftigungspolitik zu betreiben. Sie muß sich darauf richten, Umweltschutz aus eigenständigen dringlichen Gründen als radikalen ökologischen Umbau der Wirtschaft zu fordern und hierfür entwickelte Konzepte zu realisieren.

Damit gerät uns die Arbeitslosigkeit und Armut aber nicht als nunmehr nachrangig aus dem Blick. Zunehmende Umweltgefährdung und anhaltende Massenarbeitslosigkeit sind vielmehr die beiden Hauptprobleme für die Lebenssituation der Menschen in der BRD. Hinzu kommt das immer radikalere Problem der Unterentwicklung (Armut, Massenarbeitslosigkeit, Umweltzerstörung) in der 3. Welt, zu dessen Bekämpfung wir ebenfalls schrittweise Vorschläge entwickelt haben. Alle drei Problemkomplexe werden durch die vorherrschende Art der nationalen und internationalen Gewinnsteuerung nicht gelöst, sondern verschärft. An der Eignung, zu ihrer Lösung beizutragen, müssen die Vorschläge für eine alternative Wirtschaftspolitik gemessen werden. Dabei gibt es eine Vielzahl von Instrumenten. Manche davon können zur Minderung dieser Probleme gleichzeitig beitragen, wie z. B. die ökologischen Infrastrukturinvestitionen. Das ist aber nicht immer der Fall, und es darf auch nicht zur allgemeinen Forderung erhoben werden. Den möglichen Konflikten zwischen Umwelt- und Beschäftigungspolitik bei manchen Maßnahmen sollte nicht ausgewichen, sie sollten vielmehr offengelegt und durch ergänzende Politik gelöst werden. Wo z. B. die Schließung einer Produktionslinie oder gar einer ganzen Fabrik aus dringenden Umweltgründen erforderlich ist, darf sie nicht deshalb unterbleiben, weil durch diese isolierte Maßnahme Arbeitsplätze vernichtet werden. Es muß durch gezielte Politik vielmehr dafür gesorgt werden, daß die Produktion umgestellt wird oder daß – wo dies nicht möglich ist – durch kommunale oder regionale Beschäftigungspolitik neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Eine weitere Veränderung unserer Konzeption fortschrittlicher Wirtschaftssteuerung hat sich durch die verstärkte und vertiefte Aufnahme und zunehmende Integration frauenspezifischer Aspekte ergeben. Die Diskriminierung von Frauen beschränkt sich weder auf den ökonomischen Bereich noch auf die kapitalistische Gesellschaft. Sie beruht auf tiefliegenden patriarchalischen Unterdrückungs- und Ausbeutungsstrukturen. Diese schlagen sich in beruflicher und Einkommensdiskriminierung, in der spezifischen, die Frau benachteiligenden Arbeitsteilung in Familie und Arbeitswelt sowie in offenem oder verstecktem Sexismus nieder. Hierdurch entstehen für Frauen prinzipiell und systematisch andere Lebenssituationen als für Männer. Eine sozialökonomische Entwicklungskonzeption, die auf Emanzipation und demokratischen Fortschritt zielt, kann diese Tatsache weder ignorieren noch als zufällige und leicht zu korrigierende Nebensache beiseite schieben. Natürlich kann alternative Wirtschaftspolitik allein patriarchalische Grundstrukturen nicht aus der Welt schaffen. Sie steht aber vor der Aufgabe, von den prinzipiell unterschiedlichen Lebenslagen von Frauen und Männern als Realität auszugehen, diese in ihrer Analyse durchgängig zu berücksichtigen und Politikvorschläge zu erarbeiten, die dazu beitragen, sozialökonomische Strukturen und Mechanismen in Richtung auf reale Gleichstellung von Frauen umzugestalten. Insofern streben wir auch einen an den Interessen von Frauen orientierten Umbau der Gesellschaft an; und auch dies ist neben Vollbeschäftigung und ökologischem Umbau eine eigenständige Zielsetzung, die durch den Markt eher verhindert wird und daher mit eigenständigen politischen Mitteln verfolgt werden muß.

## 5. Gleichstellung der Frauen – Korrekturen durch Europa?

In der Frauenbewegung und in frauenpolitischen Diskussionen werden vielfach große Hoffnungen auf Europa gesetzt. Die

europäische Integration werde die anhaltende Diskriminierung der Frauen wirksamer zurückdrängen, als das bisher in den einzelnen Ländern der Fall war; die Politik der Europäischen Gemeinschaft werde Druck auf die Mitgliedsländer ausüben und die bislang ausgebliebenen oder nur zäh vorankommenden realen Fortschritte bei der Gleichstellung von Frauen und Männern bewirken oder beschleunigen.

Hintergrund für solche Erwartungen ist die Tatsache, daß die Europäische Kommission sich frauenspezifischen Problemstellungen gegenüber in der Vergangenheit tatsächlich relativ offen gezeigt hat. Ihre diesbezüglichen Aktivitäten haben sich in verschiedenen Richtlinien, Aktions- und Einzelprogrammen niedergeschlagen. Dennoch ist vor euphorischen Einschätzungen und vor übertriebenen Erwartungen zu warnen. Einerseits sind die Erfolge der bisherigen Politik insgesamt doch sehr bescheiden; andererseits steht auch Frauenpolitik in der Gefahr, von der dominanten Dynamik des Binnenmarktes überrollt zu werden, die sich für reale Gleichstellungsprozesse keineswegs günstig auswirken wird.

Von der Europäischen Gemeinschaft gehen zwei unterschiedliche Bündel von Impulsen für die Verbesserung der Lage der Frauen aus:

Durch die Politik der *Normierung* soll die rechtliche Gleichstellung in den verschiedensten Bereichen des Lebens – insbesondere im Beruf – bekräftigt und verbessert werden. Auf dieser Linie hat die EG mittlerweile fünf Richtlinien zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Lohn, bei der Beschäftigung, bei den gesetzlichen und überbetrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit und bei der Aufnahme eines selbständigen Berufes erlassen. Hierdurch sind verschiedene Mitgliedsländer – auch die BRD – gezwungen worden, ihre nationalen Regelungen zu verbessern. Insofern haben die Richtlinien positive Auswirkungen gehabt. Allerdings erfolgte die nationale Umsetzung oft mit unglaublicher Zeitverzögerung und so unzureichend, daß die Bilanz insgesamt unzureichend ist. Fortschrittliche Richtlinienentwürfe der Europäischen Kommission zur Regelung freiwilliger Teilzeitarbeit und über den Eltern- bzw. Erziehungsur-

laub liegen seit 1980 bzw. 1983 auf Eis und werden von den Mitgliedsländern blockiert, obgleich das Europäische Parlament wiederholt auf ihre Verabschiedung gedrängt hat.

Prinzipiell problematisch und potentiell gefährlich für die Frauen ist schließlich auch die Sichtweise und Diagnose der Frauendiskriminierung durch die EG-Kommission. In deren Augen handelt es sich „nur“ um einen faktischen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, nicht um eine systematische Diskriminierung, die aufgrund strukturell unterschiedlicher Lebenssituationen besteht und zur Korrektur systematischer Gegensteuerung bedarf. Die Beschränkung auf formale Gleichbehandlung – die durch die rigorose Binnenmark tideologie gefördert wird – kann faktisch zu einer Politik des Sozialabbaus für Frauen umschlagen. Da nämlich, wo aufgrund der Stärke der Frauenbewegung und besonderer politischer Konstellationen spezifische Regelungen für Frauen auf nationaler Ebene bestehen – wie z. B. bei der Frauenaltersgrenze, beim Nachtarbeitsverbot und bei manchen Regelungen des Mutterschutzes –, bewertet die Kommission solche Regelungen häufig als Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz und als Wettbewerbsverzerrung und verlangt deren Abschaffung. Würde eine solche Position sich durchsetzen, wäre damit einer Politik des Sozialdumpings zu Lasten der Frauen Tür und Tor geöffnet. Hier ist noch viel Aufklärungs- und Mobilisierungsarbeit notwendig, um gutgemeinte Gleichstellungsabsichten in eine Politik realer Gleichstellung zu überführen.

Der zweite Impuls zugunsten der Frauen von seiten der EG geht von *spezifischen Aktionen und Programmen* aus, die die besondere Benachteiligung von Frauen auf den Arbeitsmärkten korrigieren wollen. Insbesondere im Zuge der Reform der europäischen Strukturfonds haben frauenpolitische Interessen eine gewisse Berücksichtigung gefunden, vor allem im Rahmen der Orientierung auf die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen. Dies hat insofern positive Wirkungen gehabt, als viele Regionen dazu veranlaßt wurden, in ihrer Entwicklungspolitik einen stärkeren Akzent auf die Frauenpolitik zu legen. Die Aktivitäten können sicher noch weiter ausgebaut werden. Aller-

dings muß auch hier vor Illusionen gewarnt werden. Denn erstens hat die Reform der Strukturfonds die Tendenz verstärkt, die Eigenständigkeit von Beschäftigungspolitik zugunsten der Regionalpolitik zurückzudrängen, und zweitens tritt auch bei der Regionalpolitik der Aspekt der Wirtschaftsförderung zu Lasten der Beschäftigungsförderung mehr und mehr in den Vordergrund. Insgesamt ist das Mittelvolumen für Frauenprogramme noch gering: In der BRD werden nur 6 vH der Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) für 1990 bis 1992 durch reine Frauenprogramme gebunden. Dies liegt allerdings zum Teil auch an unzureichenden Aktivitäten und Initiativen der betroffenen Organisationen und Regionen selbst. Zusätzlich werden Frauen auch durch allgemeine, von der EG finanzierte Programme gefördert. Es wird sich aber noch erweisen müssen, ob der bisher auf die Frauen entfallende Anteil von ca. 38 Prozent der ESF-Mittel künftig übertroffen werden kann. Denn die bescheidene frauenpolitische Akzentsetzung in den Erklärungen und Programmen im Rahmen der Beschäftigungsförderung setzt sich nicht im Selbstlauf um. Hier bestehen Herausforderungen, aber auch Ansatzpunkte, die aufgegriffen werden sollten und deren Nutzung positive Wirkungen verspricht.

## 6. Die zentrale Aufgabe: Ökologischer Umbau sofort

Bei den ökologischen Gefährdungen hat es in den letzten Jahren keine Entschärfung, sondern eine weitere Zuspitzung gegeben. Die Gefahr des irreparablen Umkippens und Absterbens ganzer – regionaler – Ökosysteme hat in vielen Bereichen zugenommen. Das Problem liegt darin, daß sie auch dann noch steigt, wenn der Umfang der neu hinzukommenden Belastungen allmählich zurückgeht. Und nicht einmal dies ist in der Regel der Fall. Das Waldsterben geht weiter, auch wenn die Statistiken so geschönt werden, daß der Eindruck enormer Verbesserungen entsteht. Die FCKW-Produktionen sowie die Verbrennung fossiler Ener-

giträger und die damit verbundene CO<sub>2</sub>-Produktion dünnen die Ozonschicht aus bzw. tragen zur Aufheizung der Erdatmosphäre bei. Unkalkulierbare Risiken für die Menschheit sind die Folgen. Nicht minder gefährlich ist freilich das Ausweichen in die Kernenergie: Zur Strahlungs- und Unfallgefahr kommen die völlig ungelösten Entsorgungsprobleme. Behelfsweise vorgenommene Wiederaufbereitungen sind noch gefährlicher und verschieben die dadurch vergrößerten Belastungen nur in die Zukunft. Die Aufzählung ließe sich lange fortsetzen.

Die gewachsene öffentliche Umweltsensibilität und größerer umweltpolitischer Druck haben auch die Politiker in Zugzwang gebracht und eine größere Zahl umweltpolitischer Aktivitäten hervorgerufen. Dennoch besteht offensichtlich immer noch keine Bereitschaft, entsprechend dem tatsächlichen Problemdruck zu handeln. Die Bilanz der bundesdeutschen Umweltpolitik fällt insofern negativ aus, als sie weit hinter dem Nötigsten zurückbleibt. Weder beim Einsatz finanzieller Mittel – die Bundesregierung gibt für Kernforschung fünfmal mehr aus als für alternative Energien, Energieeinsparungen und alternative Krafttechnik zusammen – noch im Bereich der Umweltvorschriften lassen sich tatsächlich wirksame Schwerpunktsetzungen für den Umweltschutz erkennen. Das theoretische Konzept einer auf dem Vorsorge-, Verursacher- und Partizipationsprinzip beruhenden Umweltpolitik wird nicht ausreichend umgesetzt. Die Bundesregierung kann sich auch nicht mit dem Hinweis auf andere Länder aus der Verantwortung zurückziehen, die sie an einer ernsthaften Umweltpolitik hindern würden. Im Gegenteil: Die EG-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung von 1985 wurde erst im November 1989 durch ein entsprechendes Bundesgesetz, das erst im August 1990 in Kraft tritt, umgesetzt; bei der im Oktober 1989 umgesetzten Trinkwasser-Richtlinie betrug die Verspätung sogar sieben Jahre. Sie wurde außerdem durch eine Ausnahmeregelung unterlaufen: Die Wasserwerke, die den Normen nicht entsprechen – das sind 10 bis 20 vH aller Wasserwerke in der BRD – dürfen weiterhin für zwei Jahre (und diese Frist kann viermal verlängert werden!) Wasser in Umlauf bringen, das 10 bis 100 mal mehr als die

zugelassene Pestizidmenge enthält. Allen gegenteiligen Erklärungen und theoretischen Gesamtkonzepten zum Trotz erfolgt Umweltpolitik zum einen immer noch reaktiv und punktuell; zum anderen wird sie durch die Interessen und Lobby der betroffenen Verbände massiv behindert. Insofern sieht auch die weitere Perspektive eher düster aus.

Eine wirksame Alternative hierzu steht heute vor zwei prinzipiell unterschiedlichen Aufgaben: Sie muß einerseits das Problem der *Altlastensanierung* lösen und andererseits *vorbeugenden Umweltschutz* zum festen Bestandteil des Wirtschaftsprozesses und seiner Lenkung machen.

Bei der *Altlastensanierung* kommt es darauf an, bereits erfolgte, in ihrem wahren Ausmaß noch gar nicht erkannte und in ihrer Verursachung z. T. weit zurückliegende Umweltschäden so gut wie möglich zu reparieren oder zumindest ihre weitere Ausbreitung – etwa über verseuchte Deponien – durch Konserverierung zu verhindern. Da diese Schäden zum großen Teil nicht mehr einzelnen Unternehmen zugerechnet werden können, kann auch das unternehmensbezogene Verursacherprinzip nicht streng angewandt werden. Altlastensanierung ist daher eine öffentliche Aufgabe, die die Wiederherstellung tragfähiger Infrastrukturbedingungen für Menschen und Unternehmen zum Ziel hat und weitgehend über öffentliche Investitionen durchgeführt werden muß. Allerdings kann in einem gewissen Maße doch ein abgemildertes Verursacherprinzip eingeführt werden: Zur Finanzierung derartiger Investitionen sollte ein Altlastenfonds gebildet werden, der vor allem aus den Beiträgen der chemischen Industrie als kollektivem Hauptverursacher der Vergiftung von Boden und Wasser gespeist wird.

Umweltpolitik muß aber heute in besonderem Maße *vorbeugender Umweltschutz* sein, und das heißt, wirksame Weichen für eine Umstellung der Wirtschaft auf umweltverträgliche (Re)Produktionsprozesse stellen. Die bisher vorherrschenden Rückhalte- oder Abfang-(end-of-the-pipe-)Technologien haben zwar in manchen Bereichen einen umweltschutzbedingten Investitionsstoß bewirkt (der seinerseits in der Regel durchaus energieintensiv war und insofern zur Umweltbelastung beigetragen

hat), sie können aber hierbei nicht das letzte Wort sein. Ökologischer Umbau zielt auf eine Produktionsweise, bei der Umweltschäden weder saniert noch in letzter Minute verhindert werden müssen, weil von Anfang an keine entstehen. Es werden weniger natürliche Ressourcen verbraucht, bei der Produktion keine Schadstoffe hergestellt und daher weder emittiert noch kurz vor der Emission abgefangen; es sind auch keine Schadstoffe in den Produkten vorhanden; diese werden entweder ganz verbraucht oder ihr Ver- und Gebrauch hinterläßt Abfall, der wieder in den Stoffkreislauf zurückgeführt wird.

Die Annäherung an diesen Entwicklungstyp ist ein komplizierter Prozeß, für den es keinen Königsweg gibt. Es bedarf vielmehr einer Vielzahl aufeinander abgestimmter politischer Instrumente. Ihr Einsatz sollte nicht nach ordnungspolitischen Tabuvorstellungen, sondern nach dem (erwarteten) Nutzeffekt erfolgen. Es lassen sich im wesentlichen vier Gruppen von umweltpolitischen Instrumenten unterscheiden:

- Öffentliche *Infrastrukturinvestitionen* vor allem im Bereich alternativer, stark auf Fernwärme und Wärme-Kraft-Kopplung orientierter Energieversorgung, Wärmedämmung an öffentlichen Gebäuden, die Entwicklung und Durchsetzung umweltfreundlicher öffentlicher Verkehrssysteme, Abwassermaßnahmen usw.

- *Auflagen*, die höchstzulässige Grenzwerte für bestimmte Umweltschädigungen festsetzen. Sie sind vor allem angebracht, wenn die technischen Möglichkeiten zur völligen ökologischen Schadensvermeidung (noch) nicht bestehen. Die "Technische Anleitung Luft" ist von diesem Typ. Die Pervertierung dieses Instruments zu einer Dauererlaubnis zur Umweltschädigung kann dadurch vermieden werden, daß politisch ein Reduktionsplan über mehrere Jahre bekanntgegeben wird. Dies führt zu einer Senkung des Schadstoffausstoßes und einer Stärkung des technologischen Suchprozesses.

- Bei besonders gefährlichen Produkten oder Stoffen oder in besonders gefährlichen Situationen ist dagegen ein sofortiges *Produktions- bzw. Nutzungsverbot* erforderlich (z. B. Asbestverbot oder Fahrverbot bei starkem Smog). Während der tat-

sächliche Erlaß eines solchen Verbots einen sehr harten administrativen Eingriff darstellt, kann seine definitive Ankündigung als starker ökonomischer Hebel wirken, sich rechtzeitig um Alternativen zu kümmern.

– *Abgaben*, die ökologische Schädigungen für die Verursacher verteuern und ihre Vermeidung attraktiv machen. Darüber hinaus können ökologisch sinnvolle Produktionsumstellungen durch öffentliche Mittel subventioniert werden – z. B. Katalysatorautos.

Als Hauptfall der Umweltabgaben wird derzeit die Einführung einer *Öko-Steuern* diskutiert. Sie wird als Verbrauchssteuer erhoben und überwälzt, bewirkt also eine mehr oder weniger drastische Verteuerung des umweltschädigenden Produktes und soll so dessen Nutzung einschränken. Die Absicht ist zweifellos sinnvoll und insbesondere da realistisch, wo eine sofortige totale Einstellung des Verbrauchs entweder zu sozial unvertretbaren Härten führt oder technisch nicht möglich ist. Allerdings beruhen Öko-Steuern auf unsicheren Erwartungen über die Verhaltensänderungen der Endverbraucher. Ob diese tatsächlich eintreten, hängt von der Höhe des Steuersatzes, den angebotenen Alternativen, dem Budget der Verbraucher und einer Reihe schwer kalkulierbarer Faktoren ab. Dies zeigt schon, daß Öko-Steuern zwar ein sinnvolles umweltpolitisches Instrument sein können, aber keinesfalls als das marktwirtschaftliche Instrument schlechthin für den ökologischen Umbau anzusehen sind. Sie werden ihren Zweck dann optimal erfüllen, wenn sie als Element einer Gesamtstrategie in Verbindung und Abstimmung mit ordnungspolitischen und infrastrukturellen Instrumenten eingesetzt werden.

In der aktuellen Diskussion über die Öko-Steuern treten jedoch immer wieder eine Reihe von Mißverständnissen auf. Zwei seien hier besonders hervorgehoben:

– Zum einen werden Öko-Steuern als dauerhaft ergiebige fiskalische Einnahmequelle des Staates angesehen und in den Haushalt eingeplant. Damit dieser nicht allzusehr expandiert und der Staat ein zu großes Gewicht erhält, soll nach einigen Konzepten eine kompensatorische Senkung der allgemeinen

Mehrwertsteuern erfolgen. Damit wird die Lenkungsfunktion der Öko-Steuern allerdings verkannt, denn sie verfehlt ihr Ziel, wenn ihr Aufkommen und damit die Verursachung der Umweltverschmutzung dauerhaft hoch bleibt. Wenn der Zweck der Öko-Steuern erfüllt wird, kommt es zu einer Einschränkung bei der Nutzung der besteuerten Güter und demzufolge zu einem Rückgang des Steueraufkommens. Dieser muß nicht nur akzeptiert, sondern von vorneherein eingeplant werden, auch wenn während der Einführungs- und Übergangsphase nur mit geringem Nutzungsrückgang und hohem Steueraufkommen gerechnet werden kann.

– Ähnliche Mißverständnisse treten bei manchen Forderungen zur sozialen Abfederung der Folgen auf, die mit Öko-Steuern verbunden sind und einzelne einkommensschwächere Gruppen in der Tat empfindlich treffen können. Natürlich ist hier eine Kompensation angebracht. Sie darf aber nicht so ausfallen, daß am Ende die umweltpolitische Absicht konterkarriert wird. Das wäre z. B. dann der Fall, wenn man eine drastische Benzinsteuerversteigerung durch eine entsprechende Erhöhung der Kilometerpauschale für ArbeitnehmerInnen ausgleichen würde: Die ArbeitnehmerInnen würden weiter mit ihrem jeweils eigenen PKW zur Arbeit fahren. Eine sinnvolle Kompensation bestünde demgegenüber darin, nur Fahrgemeinschaften aus Gegenden zu fördern, in die der ÖPNV nicht hingelangt, und im übrigen natürlich die öffentlichen Verkehrsmittel billiger und attraktiver zu machen.

Umweltschutz als öffentliche Aufgabe betrifft alle Ebenen der staatlichen Verwaltung. Aufgabe des Bundes ist es vor allem, allgemeine gesetzliche Regelungen zu erlassen sowie die Finanzierung der öffentlichen Umbau-, Investitions- und Förderprogramme sicherzustellen. Bei der Durchsetzung konkreter Einzelmaßnahmen des sanierenden wie des vorbeugenden Umweltschutzes sind dagegen in besonderem Maße die Kommunen und Länder gefordert: Sie sind für sauberes Trinkwasser, für eine vernünftige Energie- und Verkehrsversorgung, Emissionsüberwachung, umweltbezogene Gewerbeaufsicht, Lärmschutz und nicht zuletzt für die Abfallbeseitigung zuständig. Neben den

Maßnahmen, die zentral finanziert werden, bieten sich ihnen vielfache Möglichkeiten für eigenständige Initiativen, sowohl bei der energetischeren Durchsetzung bestehender Vorschriften (wie z. B. der zur Vermeidung von Abfall) oder des Erlasses neuer Vorschriften (z. B. die Zurückweisung von giftigen Stoffen auf Deponien) oder die kommunale Förderung von Innovationen im Bereich Recycling. Zur Realisierung derartiger Möglichkeiten ist allerdings in der Regel eine größere Konfliktbereitschaft gegenüber den Interessen mächtiger Unternehmen oder Unternehmensgruppen erforderlich.

Zur Konzeption einer ökologischen Umbaupolitik gehört es schließlich, daß die Ausrichtung auf eine umweltschonende Wirtschaftsführung auch in den Betrieben und Unternehmen durchgesetzt wird, die den wesentlichen Kernbereich der Marktwirtschaft ausmachen. Hier kollidiert die stärkere Beachtung ökologischer Erfordernisse zunächst mit der traditionellen betriebswirtschaftlichen Ausrichtung auf Maximierung des (meist kurzfristig gesehenen) einzelwirtschaftlichen Gewinns ohne Berücksichtigung der gesellschaftlichen Folgen. Das muß aber nicht so sein und sollte nicht so bleiben. Zum einen kann eine ökologische Produktionsumstellung zu erheblichen Energie- und Rohstoffeinsparungen führen und damit die Betriebskosten senken und die Rendite erhöhen. Zum anderen gehört zu einer soliden strategischen Unternehmensplanung auch, die eigenen Produktionsvoraussetzungen zu sichern und die Orientierung auf dauerhafte Akzeptanz des Unternehmensimages. Dabei kann eine fortschrittliche betriebliche Umweltpolitik angesichts der fortgeschrittenen öffentlichen Sensibilisierung eine wichtige Rolle spielen. Als Instrument ökologischer Betriebsführung bietet sich eine Art Öko-Controlling an, in dem ökologische Input-Output-, Stoff- und Produktionsbilanzen erstellt werden. Zur Integration des Umweltschutzes in die Unternehmensverfassung gehört natürlich auch die verstärkte Einbeziehung und Mitbestimmung der Beschäftigten, der Betriebs- bzw. Personalräte, die Einrichtung spezieller Öko-Arbeitskreise, die Ernennung eines/einer nur den öffentlichen Aufsichtsbehörden verantwortlichen Umweltschutzbeauftrag-

ten und eines für den Umweltschutz verantwortlichen Mitgliedes der Geschäftsführung

### Exkurs: Ökologischer Umbau der DDR – Chance für einen Neuanfang

Auch hinsichtlich der Entwicklung der DDR halten wir eine Orientierung auf einen ökologischen Umbau der Wirtschaft für sinnvoll und vordringlich. Natürlich darf nicht übersehen werden, daß sich die DDR insofern in einer anderen Lage als die BRD befindet, als es einen enormen Nachholbedarf bei fast allen "normalen" Konsumgütern gibt. Es wäre unrealistisch und nicht zu vertreten, dem nicht durch eine schnelle Ausdehnung des Angebotes Rechnung zu tragen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß hierdurch die Gefahr eines starken Konsumismus entsteht, der bekanntlich gesellschaftlich wie auch ökologisch problematische Folgen mit sich bringt. Dem muß mit Aufklärung und politischen Weichenstellungen im Sinne der Verbreitung ökologisch hochwertiger Produktionsverfahren und Produkte entgegengewirkt werden.

Die ökologischen Perspektiven der DDR sind zum einen durch die offensichtliche Dringlichkeit umfangreicher Altlastensanierungen geprägt, die z. B. durch die Eindämmung der schlimmsten Deponieschäden erforderlich sind. Ferner wird ein gewisser Schwerpunkt auf eine großflächige Einführung von Abfang- und Reinigungsvorrichtungen bei nicht sofort stilllegbaren Anlagen gelegt werden müssen.

– In vielen Bereichen jedoch, die möglichst schnell und nach Dringlichkeitsstufen zu bewerten sind, sind kurzfristig ökologische Produktionsstilllegungen von Betrieben, Betriebsteilen oder Anlagen unvermeidbar. Arbeitsplatzverluste müssen sozial abgedeckt und Ersatzarbeitsplätze in der Region möglichst rasch geschaffen werden. Alle Kraftwerke, insbesondere die Atomkraftwerke und die Lagerstätten für radioaktive Abfälle, sowie die Großchemie sollten in diese Überprüfung einbezogen werden.

Besonders dringlich ist ein Umbau der Energiewirtschaft. In der DDR existieren infolge des sehr hohen Primärenergieverbrauchs riesige Energieeinsparpotentiale, die möglichst rasch genutzt werden sollten. Die Braunkohlenkraftwerke sollten mit finanzieller Unterstützung der Bundesregierung möglichst auf Wirbelschichtfeuerung umgestellt oder Entschwefelungs- und Entstickungsanlagen zugebaut werden. Der Braunkohlentagebau sollte vermindert werden. Stromimporte aus dem Westen, auf den die großen Energieversorgungskonzerne der BRD und anderer EG-Länder setzen, sind der falsche Ansatz zur Lösung der Probleme. Sie würden die notwendige Dezentralisierung und Kommunalisierung der Energiewirtschaft in der DDR behindern. Zu überlegen ist, ob die Erdgaslieferungen aus der Sowjetunion oder aus der EG ausgeweitet werden können. Besonders rasch sollte auch die Umstellung der Beheizungsanlagen im Wohnungsbestand in Angriff genommen werden (Umstellung von Hausbrand auf Fernwärme, Kraft-Wärme-Koppelungsanlagen, Öl- oder Gasheizung bei Ausbau der Wärmeisolierung).

Besonders dringlich sind ferner der Gewässerschutz und die Sicherung der Wasserversorgung. Auch hier sollten öffentliche Mittel der Bundesregierung bereitgestellt werden, um den Bau von modernen Kläranlagen, die Modernisierung von Wasserkörpern sowie den Ausbau von Reinigungsanlagen in der Industrie zu finanzieren. Dabei sollten in möglichst großem Umfang Produktionsgüter der DDR eingesetzt werden, um dadurch Arbeitsplätze zu sichern.

Neben diesen unabsehbaren Prioritäten einer mehr defensiven ökologischen Vergangenheitsbewältigung gibt es jedoch auch positive Perspektiven. Die Tatsache, daß die DDR-Wirtschaft in vieler Hinsicht grundlegend umgestaltet werden muß und insofern an einem neuen Anfang steht, kann auch als große Chance aufgefaßt und genutzt werden. Dies zumindest in dreifacher Hinsicht:

– Erstens sind für das dauerhafte Funktionieren der DDR-Wirtschaft umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur notwendig, die entweder neu aufgebaut oder grundlegend moderni-

siert werden muß. Beides macht es möglich, mittlerweile vorliegende ökologische Erkenntnisse z. B. über die Gestaltung der Energieversorgung, von Verkehrssystemen, die Probleme von Agglomerationsräumen, die elementare Bedeutung von Lärmschutz, Landschaftspflege usw. von vornehmest zu berücksichtigen. Der relativ geringe Zersiedelungsgrad der DDR z. B. erlaubt eine weitgehende Anwendung von fortgeschrittenen Wärme-Kraft-Koppelungssystemen.

– Zweitens können in den Rechts- und institutionellen Rahmen für die neue Wirtschaftssteuerung von vornherein ökologische Kriterien berücksichtigt werden und eine wichtige Rolle spielen: Umweltnormen, Überwachungs- und Kontrollsysteme, Transparenzvorschriften, Umweltverträglichkeitsprüfungen, regionale und kommunale Informations- und Eingreifkompetenzen usw.

– Drittens kann auch die fällige Modernisierung von DDR-Unternehmen und Betrieben in der Weise erfolgen, daß ressourcen- und abfallsparende sowie (weitgehend) emissionsminimierende Technologien in den Anlagen inkorporiert werden. Hierdurch würde nicht nur die betriebliche und gesamtwirtschaftliche Kostenrechnung entlastet. Diese Art der ökologischen Modernisierung könnte auch international attraktiv sein und die Wettbewerbsfähigkeit der DDR-Wirtschaft auf den Weltmärkten stärken.

Ein solcher Neuanfang in Richtung auf eine ökologisch verträgliche Modernisierung ist aber nur dann zu realisieren, wenn er in enger Kooperation und Verflechtung mit westlicher Technologie, und das heißt in der Hauptsache mit bundesdeutschen Unternehmen erfolgt. Hierfür müssen Voraussetzungen geschaffen werden, die es für die bundesdeutschen Unternehmen attraktiv machen, ihre hochwertigen Investitionsgüter einzusetzen, ohne die DDR faktisch als verlängerte Werkbank zu benutzen.

Für die Durchführung der notwendigen Infrastrukturinvestitionen ist umfangreiche westliche Finanzhilfe notwendig. Bei dem ökologischen Umbau der Wirtschaft wäre großzügige öffentliche Unterstützung hilfreich. Die Finanzierung öffentli-

cher Programme für das eine wie das andere dürfte kein Problem sein. In der BRD ist in hohem Maße nichtproduktiv genutzte Liquidität da, die für diese Zwecke abgeschöpft werden könnte. Das könnte geschehen durch

- die Bindung der Bundesbankgewinne für DDR-Investitionen
- die Mobilisierung von Mitteln durch öffentliche Anleihen
- die Einführung einer zeitlich begrenzten Ergänzungsabgabe für zu versteuernde Einkommen über 60 000/120 000 DM (Leidige/Verheiratete)
- die Erhebung einer öffentlichen Vermögensabgabe im Sinne eines Lastenausgleichs für die von der DDR alleine stellvertretend für das Deutsche Reich geleisteten Reparationszahlungen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die Beibehaltung und weitere Steigerung eines Rüstungshaushaltes in Höhe von Jahr für Jahr über 50 Mrd. DM ein Skandal und ein Anachronismus in einer Zeit ist, in der ein militärisches Feindbild nicht mehr zu erkennen ist. Die schnelle Umlenkung der bisher für Rüstung und Militär ausgegebenen Mittel in die regionale ökologisch orientierte Umstrukturierung könnte teilweise auch der DDR zugute kommen.

## 7. Mehr Beschäftigung ohne Umweltzerstörung – ein neuer Schub bei der Arbeitszeitverkürzung

Nach wie vor gehören deutliche Arbeitszeitverkürzungen zu den wesentlichen Mitteln zur Verringerung der Massenarbeitslosigkeit. Anders als schnelles Wirtschaftswachstum sind sie nicht mit neuen ökologischen Gefährdungen verbunden. Sie tragen dazu bei, Arbeitsbedingungen menschlicher zu gestalten und mehr freie Zeit zu schaffen, die zur Entfaltung persönlicher Neigungen und politischen Engagements sowie zu mehr Gleichstellung und gerechterer Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern erforderlich ist.

Der Arbeitskampf in der Metallindustrie im Jahre 1984 hat einen Rückgang der Arbeitszeit auf breiter Front in Gang

gesetzt. Zwischen 1984 und 1989 ist die tarifvertragliche Wochenarbeitszeit von 40 auf 38,5 Stunden oder um 3,75 vH gesunken. Die effektive Arbeitszeit ging allerdings nur um 3,28 vH oder um 0,66 vH pro Jahr zurück. Gegenüber den siebziger Jahren, in denen die Arbeitszeit um 1,04 vH pro Jahr sank, bedeutet das eine deutliche Verlangsamung im Tempo der Arbeitszeitverkürzung.

Es kommt also darauf an, zu Beginn der 90er Jahre einen neuen Schub der Arbeitszeitverkürzung in Gang zu setzen. Dies ist um so einleuchtender, als die positiven Beschäftigungswirkungen heute – anders als 1984 – von niemandem mehr ernstlich bestritten werden. Die Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Das gesamtwirtschaftliche Wachstum zwischen 1984 und 1989 in Höhe von 1,1 vH wurde fast ganz durch Produktivitätssteigerungen (+9,9 vH) kompensiert, so daß sich die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden (+0,3 vH) kaum erhöhte. Daß es trotzdem zu einem Anstieg der Erwerbstätigenzahl um rund 750 000 (+3,0 vH) kam, lag ausschließlich an den Arbeitszeitverkürzungen, die zu 80 vH Resultat tariflich durchgesetzter Vereinbarungen waren. Auch wenn man den Produktivitätsanstieg, der ohne die Arbeitszeitverkürzungen nicht ausgelöst worden wäre, mit 50 vH veranschlagt, waren 50 vH der neuen Arbeitsplätze auf Arbeitszeitverkürzungen (einschließlich Teilzeitarbeit), rund ein Drittel auf tarifliche Vereinbarungen zurückzuführen. Im Interesse einer sozial und ökologisch verträglichen Wirtschaftsentwicklung ist es sinnvoll, auf diesem Wege noch energetischer als bisher weiterzugehen.

Freilich kommen damit auch neue Probleme auf die Gewerkschaften zu. Als Reaktion auf die tariflichen Arbeitszeitverkürzungen sind die Unternehmen über den tariflich festgelegten Rahmen hinaus in hohem Maße zu Flexibilisierungsstrategien übergegangen, die für die ArbeitnehmerInnen zunächst eine problematische Deregulierung bedeuteten. Dem dienten die Entkoppelungen von Betriebs- und Arbeitszeiten, die Einführung von Jahresarbeitszeiten, individuell differenzierten Arbeitszeiten, Mehrarbeit, Gleit- und Teilzeitarbeit. Die Gewerkschaften werden damit vor die Aufgabe gestellt, das

Übergewicht der Arbeitgeberinteressen bei der konkreten Gestaltung der Arbeitszeiten zurückzudrängen, sei es durch Einschränkung unzumutbarer Flexibilisierungen, sei es durch die tarifliche Regelung von mehr Arbeitszeitflexibilität im Interesse der ArbeitnehmerInnen.

Gegen einen neuen Schub von Arbeitszeitverkürzungen wird von Unternehmerseite nach wie vor eingewandt, daß hierdurch die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft untergraben werde. Wie wenig ernst diese Einlassung zu nehmen ist, zeigen folgende Tatsachen: Erstens ist der Exportüberschuß der BRD während der letzten Jahre erheblich gewachsen, obgleich sich das Tempo der Arbeitszeitverkürzung im Vergleich zur ersten Hälfte des Jahrzehnts wieder etwas beschleunigt hat. Zweitens sind zwar die Lohnkosten gestiegen, sehr viel stärker nahm jedoch die Produktivität zu: Die BRD liegt beim Anstieg der Lohnstückkosten im internationalen Vergleich auf dem letzten Platz. Drittens sind den Arbeitszeitverkürzungen in der BRD ähnliche – und teilweise weitergehende – Prozesse in anderen Ländern vorhergegangen oder gefolgt, es hat also ein Prozeß der Angleichung auf breiter internationaler Front stattgefunden. Aufgrund ihres hohen und insbesondere im europäischen Rahmen destabilisierenden Außenhandelsüberschusses ist (neben Japan) kein Land so geeignet für eine Vorreiterrolle bei der Arbeitszeitverkürzung wie die BRD. Schließlich haben die Arbeitszeitverkürzungen die drastische Einkommensumverteilung zugunsten der Gewinne nicht verhindert. Dies war vor allem deshalb der Fall, weil sie teilweise durch Lohnzugeständnisse finanziert wurden. Dies ist allerdings ein Grund mehr, zu Beginn der 90er Jahre durch einen kräftigen Schub neuer Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Einkommensausgleich spürbare Korrekturen dieser Fehlentwicklungen einzuleiten.

*Die Kurzfassung des MEMORANDUM '90 wurde bis zum 30.3.1990 von folgenden Personen unterstützt:*

Abkürzungen:

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

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

Udo Abelmann, Hamburg  
Udo Achten, Düsseldorf  
Michael Ahlmann-Eltze, BR, Reesum  
Manfred Ahrens, BR, Hannover  
Margret Ahrens, BR, Hannover  
Jutta Ahrweiler, GS, Oberhausen  
Dr. Cornelia Alban, Haan  
Werner Albrecht, GS, Nürnberg  
Jürgen Allemeyer, WA, Hamburg  
Herbert Alles, PRV, Düsseldorf  
Prof. Dr. Elmar Altvater, Berlin  
Gabriele Ansuhn, GS, Hamburg  
Horst Arenz, WA, Essen  
Hilde Arndt-Burglin, PRV, Gelsenkirchen  
Dr. Helmut Arnold, Frankfurt  
Peter Artzen, GS, Essen  
Dr. Jupp Asdonk, WA, Bielefeld

Erich Bach, GS, Lohr  
Jürgen Bachmann, Bremen  
Bettina Bader, GF, Garbsen  
Prof. Dr. Kurt Bader, Lüneburg  
Dr. Gerhard Bäcker-Breil, WR, Düsseldorf  
Manfred Balder, GS, Wiesbaden  
Peter Balluff, GS, Wiesbaden  
Rainer Barcikowski, GS, Düsseldorf  
Hartmut Baur, PRV, Bielefeld  
Herbert Bayer, GS, Frankfurt  
Wolfgang Bayer, WA, Bonn  
Monika Becher, GS, Mönchengladbach  
Ellen Beeftink, Essen  
Petra Beil-Borchers, GS, Hattingen  
Dr. Theodor W. Beine, PRV, Essen  
Rüdiger Beins, PR, Barsinghausen  
Karlheinz Bendt, BRV, Hamburg  
Georg Benz, Frankfurt  
Andreas Beran, Hamburg  
Norbert Berentz, Bonn

Horst Berg, Hamburg  
Peter Berg, GS, Düsseldorf  
Erika Bergmann, GF, Leutkirch  
Thomas Bergmann, BRV, Rheda-Wiedenbrück  
Peter Berkessel, GS, Düsseldorf  
Brigitte Bernhard, GS, Lübbecke  
Klaus Betz, WA, Berlin  
Wolfgang Bey, GS, Wolfsburg  
Dr. Heinz Bierbaum, GS, Frankfurt  
Frank Biesinger, Hechingen  
Monika Bietz, BR, Nieder-Olm  
Fritz Bilz, GS, Köln  
Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden  
Norbert Birkwald, GS, Mörfelden  
Prof. Gudrun Bischoff-Kümmel, Hamburg  
Dr. Reinhard Bispinck-Hellmich, WR, Köln

Wolfgang Bleyer, PR, Brake  
Herbert Bludau, Paderborn  
Dr. Manfred Bobke, WR, Düsseldorf  
Dr. Ulrich Bochum, WA, Berlin  
Prof. Dr. Gerhard Bodenstein, Duisburg  
Alwin Boekhoff, GF, Hamburg  
Dr. Hermann Bömer, WA, Dortmund  
Elke Böpple, GF, Ravensburg  
Manfred Böttcher, GS, Hannover  
Gerd-Uwe Boguslawski, GS, Göttingen  
Ulrike Bohnenkamp, WA, Langwedel  
Heike Boller, BR, Saulheim  
Dr. Heinz-J. Bontrup, WA, Bremen  
Manfred Bork, GS, Bietigheim-Bissingen  
Dr. Gerhard Bosch, WR, Dortmund  
Elke Brachmann, Wiesbaden  
Klaus Brands, Essen  
Hannes Brandt, Hamburg  
Sonja Brauers, Gießen  
Hans-Heinrich Braul, GS, Lübbecke

Bernhard Braun, WA, Dortmund  
Peter Braun, BRV, Bünde  
Leo Braunleder, Wuppertal  
Hans-Erich Bremer, Hamm  
Dr. Ulrich Briefs, MDB, Bonn  
Ursula Brockner, WA, Köln  
Stephan Brückl, Neu-Ulm  
Lolita Brugger, GF, Eriskirch  
Angelika Buchholz, Hamburg  
Holger Buchholz, GS, Kiel  
Dr. Wiebke Buchholz-Will, GS, Nordhorn  
Michael Buchner, Hamburg  
Rudi Budell, GS, Kaiserslautern  
Georg Büchner, PR, Frankfurt  
Dr. Udo Bullmann, WA, Gießen  
Axel Burgdorf, Peine  
Harald Burglin, GS, Gelsenkirchen  
Karin Busch, Bremen  
Klaus Busch, GS, Bremen  
Dr. Christoph Butterwegge, WA, Bremen  
  
Ruth de Cesare-Müller, Brüssel  
Prof. Dr. Hansgeorg Conert, Bremen  
Volga Curlin, BR, Friedrichshafen  
  
Dr. Eberhard Dähne, Frankfurt  
Annette Dahms, GS, Nürnberg  
Ilona Dammköhler-Sotosek, GS, Halver  
Onno Dannenberg, GS, Bremen  
Jörg Daues, Hameln  
Manfred Degen, GS, Osnabrück  
Prof. Dr. Frank Deppe, Marburg  
Jan Derries, Hannover  
Walter Deterding, GF, Garbsen  
Torsten Dette, Hannover  
Paula Deuring, GF, Wangen  
Hans-Jürgen Diedrich, GS, Ansbach  
Andreas Diers, Vechta  
Käte Dinnebier, GS, Marburg  
Helmut Dinter, GS, Peissenberg  
Klaus-Peter Dittmar, GS, Wuppertal  
Hans-Peter Dohmen, GS, Grevenbroich  
Irene Dohn, BR, Hanau  
Wolfgang Dohn, BR, Hanau  
Ulrich Dolata, WA, Bremen  
Heinz-Peter Domjahn-Sauerland, GS, Bochum  
Günter Domke, GS, Düsseldorf  
Werner Dreibus, GS, Biebergemünd  
Kurt Drommler, GS, Hückelhoven  
Dietmar Düe, WA, Kassel

Herbert Dünnemeier, GS, Sprockhövel  
Hasso Düvel, GS, Neustadt  
Ulrike Düwel, GS, Wuppertal  
Dr. Georg Dumler, Marburg  
  
Angelika Ebeling, BR, Hannover  
Karl-Christian Ebena, Petershagen  
Roman Eberle, GS, Dortmund  
Joe Ederer-Eckardt, GS, Hösbach  
Jutta Ehlers, GS, Braunschweig  
Dr. Detlev Ehrig, WA, Bremen  
Dr. Joachim Eisbach, WA, Bielefeld  
Monika Eisele, Ubstadt-Weiher  
Bernd Eisenbach, GS, Darmstadt  
Prof. Dr. Dieter Eisel, Gießen  
Stephan Elkins, Amöneburg  
Michael Elsner, Lüneburg  
Gerd Emich, Saarbrücken  
Gerd-Arno Epke, Bielefeld  
Prof. Dr. Gottfried Erb, Hungen  
Walter Erb, GS, Darmstadt  
Jürgen Erzigkeit, GF, Essen  
  
Rainer Falk, Hamburg  
Reinhold Falta, BR, Stadecken-Elsheim  
Hinrich Feddersen, GS, Hamburg  
Dr. Peter Fehn, WA, Hamburg  
Wolf-Rüdiger Felsch, GS, Hamburg  
Angela Fiedler, WA, Berlin  
Horst Fingerhut, GS, Krefeld  
Robert Fink, Hamburg  
Dirk Fischer, Peine  
Hermann Fischer, Waiblingen  
Prof. Dr. Wolfgang Chr. Fischer, Bremen  
Ruth Fischer, GS, Bad Überkingen  
Volker Fischer, Bremen  
Norbert Flach, GS, Amberg  
Helmut Fleischer-Brachmann, Wiesbaden  
Uwe Foullong, GS, Neuss  
Michael Frank, GS, Hildesheim  
Gunda Franielczyk, Hannover  
Norbert Franzen, GS, Mönchengladbach  
Christel Freyer, WA, Köln  
Klaus Friedrich, Würzburg  
Thomas Fues, WA, Bad MünsterEIFEL  
  
Friedrich Gajdoss, Idstein  
Ullrich Galle, GS, Mainz  
Sabine Galow, WA, Aachen  
Prof. Dr. Rainer Gamp, Hilders  
Klaus Garbsch, Iserlohn

Hermann Gaßmann, Hamburg  
Thomas Gauger, GS, Krefeld  
Claire Gautier, GF, Bremen  
Elmar Gayk, Hannover  
Jürgen Gebel, Nieder-Olm  
Andreas Gehrke, GS, Seelze  
Dr. Friedrich-Wilhelm Geiersbach, GF, Hagen  
Mirko Geiger, GS, Stuttgart  
Udo Gelhausen, Burscheid  
Swidbert Gerken, GF, Hannover  
Eveline Giannone, GS, Bremen  
Werner Gierschke, GS, Bochum  
Herbert Gissel, GS, Frankfurt  
Dietmar Glaßer, GS, Solms  
Jürgen Glaubitz, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Dieter Görs, Ratingen  
Dr. Jörg Goldberg, WA, Frankfurt  
Wolfgang Goldmann, Hannover  
Felix Golf, GS, Heubach  
Arno Gottschalk, WA, Bremen  
Gilberto Granados, WA, Aachen  
Roderich Grauer, GF, Köln  
Günther Griesel, Quickborn  
Herbert Grimberg, Niedernhausen  
Herbert Grimm, GF, Dortmund  
Ralf Gronkowski, Enger  
Edith Großpietsch, GS, Sprockhövel  
Dr. Rainer Grothusen, GS, Hamburg  
Klaus Grünewald, GS, Gröbenzell  
Dr. Jürgen Grumbach, Bielefeld  
Elbert Grundmann, Spenze  
Willem Gunnemann, Emstal  
Hidir Güntas, GS, Köln  
  
Klaus Hachenberg, GS, Hannover  
Ursula Häberlein, WA, Freiburg  
Wolfgang Haferkamp, Oberhausen  
Dr. Thomas Hagelstange, Düsseldorf  
Hans Hahn, GS, Peiting  
Hans-Jürgen Hahnenfeld, GS, Sottrum  
Prof. Dr. Leonhard Hajen, Hamburg  
Brigitte Halbgabauer, Hamburg  
Günter Halm, Bielefeld  
Prof. Dr. Walter Hanesch, Frankfurt  
Monika Hartjenstein-Lauenroth, Hattingen  
Dietmar Hatesuer, Bremen  
Gerd Haucke, Hamburg  
Kati Haupt, BR, Marburg  
Wolfgang Haupt, Wiesbaden

Udo Haushalter, GS, Detmold  
Dr. Gert Hautsch, Frankfurt  
Lothar Havemann, Hamburg  
Frank Havighorst, Hamburg  
Karl-Heinz Heer, BRV, Ludwigshafen  
Gottfried Heil, GS, Friedrichshafen  
Dr. Michael Heine, WA, Berlin  
Frank Heinemann, WA, Mannheim  
Karin Heinemann-Pfeiffer, Hannover  
Christoph Heintzmann, Braunschweig  
Ulrich Heinz, WA, Marburg  
Roland Heinzmann, Hamburg  
Dr. Michael Held, München  
Harm Heldmaier, Frankfurt  
Reinhard Helle, PRV, Lippstadt  
Julius Heller, Tübingen  
Willi Hemer, GS, Bad Orb  
Bernd Henn, GS, Salzgitter  
Jürgen Hennemann, BR, Ebern  
Prof. Dr. Peter Hennicke, Mannheim  
Lars Hennings, Elskop  
Dr. Detlef Hensche, GS, Stuttgart  
Dr. Frank William Hensley, WA, Dossenheim  
Karl-Heinz Heppner, Lemwerder  
Michael Hermund, GS, Bochum  
Peter Herrmann, Norderstedt  
Thomas Herrmann, GF, Wedemark  
Dr. Heiner Heseler, WA, Bremen  
Christian Hey, WA, Freiburg  
Hermann Hibbeler, Detmold  
Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen  
Frank Hiebert, Saarbrücken  
Antje Hinrichs, Friedrichshafen  
Rolf Hinsche, GF, Husum  
Nicolaus Hintoglou, GS, Düsseldorf  
Lieselotte Hinz, GS, Düsseldorf  
Peter Hlawaty, Hamburg  
Olivier Höbel, GF, Braunschweig  
Klaus Hoenen, Braunschweig  
Heinz-Rudolf Hönings, Bonn  
Martin von Hören, WA, Köln  
Hans-Georg Hötger, GF, Mülheim  
Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln  
Günter Hoff, Wettringen  
Beate Hoffmann, GF, Erlensee  
Bernhard Hoffmann, BRV, Eppelheim  
Hans Hoffmann, Hannover  
Heinz Hoffmann, Hamburg  
Reiner Hofmann, Gründau  
Heinz-Gerd Hofschen, WA, Bremen

Gerhard Hohgräbe, GF, Seelze  
Helmut Holtmann, Bremen  
Rolf Homeyer, BR, Hannover  
Bernd Honberg, GS, Homberg  
Johann Horn, GS, Stein  
Roland Hornauer, PRV, Erlangen  
Guido Hornkohl, Essen  
Max Huber, PR, Schwandorf  
Ulrich Huber, BR, Heidenheim  
Norbert Hüwel, GS, Dortmund  
Prof. Dr. Jörg Huffschmid, Bremen  
Gerd Huhn, GS, Dortmund  
Alfred Hullmann, Essen  
Dr. Klaus Humml, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Ernst-Ulrich Huster, Pohlheim

Horst Ihssen, BRV, Seelze  
Prof. Dr. Hans Immler, Kassel  
Bodo Irrek, WA, Göttingen

Konrad Jäger, GS, Gießen  
H. Rainer Jäkel, GS, Düsseldorf  
Michael Jäkel, GS, Köln  
Johannes Jakob, GS, Lingen  
Burkhard Janke, Braunschweig  
Hermann Janßen, GS, Bielefeld  
Christoph Jetter, GS, Darmstadt  
Berith Jordan, Lüneburg  
Uwe Jürgenhake, Dortmund  
Jürgen Jürgens, GS, München  
Dr. Heiner Jüttner, WA, Aachen  
Wolfgang Jüttner, MdL, Hannover  
Horst-Albert Jung, PR, Gevelsberg  
Kalle Jung, PRV, Freiburg  
Michael Jung, Hamburg  
Karin Junge-Kühne, GS, Detmold  
Jörg Jungmann, GS, Wiesbaden

Prof. Dr. Gerhard Kade, Berlin  
Josef Kaiser, BR, Kressbronn  
Kurt Kaiser, Baunatal  
Hildegard Kaluza, Bremen  
Ullrich Kaminski, WA, Berlin  
Ferdinand Kammering, BR, Ritterhude  
Dr. Robert Kappel, WA, Bremen  
Ralf Kapschack, Witten  
Heribert Karch, GS, Sprockhövel  
Dr. Robert Katzenstein, Berlin  
Manfred Kays, GF, Braunschweig  
Hans Keller, München  
Helga Keller, GF, Wangen

Prof. Erich Kern, Hamburg  
Hans-Steffen Kerth, WA, Bad Bellingen  
Gisela Kessler, GS, Stuttgart  
Prof. Rolf Kessler, Frankfurt  
Ralf Keusgen, Düsseldorf  
Christoph Keussen, Mannheim  
Hans Kirchgässner, BR, Friedrichshafen  
Oliver Kirchkamp, Bonn  
Prof. Dr. Klaus Peter Kisker, Berlin  
Jürgen Klaffke, GS, Stuttgart  
Gunar Klapp, GS, Duisburg  
Pieter Kleemann, Löhnenberg  
Sabine Kleemann, Gießen  
Dr. Alfred Kleinknecht, WA, Amsterdam  
Uwe Klemens, GS, Mainz  
Jochen Kletzin, GS, Würzburg  
Pat Klinis, GS, Mannheim  
Hans Klinker, GS, Lohr  
Traudel Klitzke, Braunschweig  
Alfred Klose, GS, Hannover  
Dr. Johannes Klotz-Haller, WA, Marburg  
Dieter Knauß, GS, Waiblingen  
Christa Knauß-Klug, GS, Hannover  
Walter Knepel, GS, Frankfurt  
Manfred Knopf, GS, Lohr  
Stefanie Knoth, Bremen  
Michael Knuth, GS, Augsburg  
Klaus Kock, WA, Köln  
Paul Köhler, GS, Münzenberg  
Claus-Walter König, GS, Leutenbach  
Otto König, GS, Hattingen  
Prof. Dietrich-W. Köppen, Velbert  
Norbert Koesling, GS, Essen  
Harald Kolbe, GF, Hannover  
Jörg Kolofik, GF, Nienstädt  
Prof. Christian Kopetzki, Kassel  
Norbert Koprek, GS, Emmerthal  
Hardy Kowalzik, Hamburg  
Ralf Krämer, Dortmund  
Horst Kraft, GS, Düsseldorf  
Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld  
Dieter Krause, GS, Bochum  
Erika Krauth-Bromm, GS, Sprockhövel  
Jutta Krellmann, GS, Coppenbrügge  
Hans-Peter Kremer, WA, Dortmund  
Hans Jürgen Kröger, WR, Bremen  
Ulrike Kröger, GS, Bremen  
Ulrich Kröpke, Bielefeld  
Heinrich Krüger, Berlin  
Lothar Krüger, Berlin  
Reinhard Krüger, Hannover

Peter Krug, BR, Bremen  
Fritz Kruit, Oberhausen  
Siegfried Krupke, GS, Sprockhövel  
Werner Krusenbaum, GS, Mülheim  
Sabine J. Kryszon, Berlin  
Jürgen Kubig, GF, Lübeck  
Werner Kubitsa, GS, Salzgitter  
Dr. Hagen Kühn, WA, Berlin  
Rolf Kühn, GF, Hannover  
Eike Kühne, Detmold  
Marianne Kugler-Wendt, GS, Heilbronn  
Cornelia Kuhn, Hannover  
Joachim Kuhnke, BR, Düsseldorf  
Ute Kunstmann, Gütersloh  
Prof. Ingrid Kurz, Hamburg  
Michael Kutner, Wiesbaden

Dr. Michael Lacher, WA, Kassel  
Horst-Ludwig Lamb, Essen  
Brigitte Laska, BR, Hanau  
Bernd Lauenroth, GS, Hattingen  
Richard Lauenstein, GS, Hannover  
Gunter Lausmann, GS, Frankfurt  
Gilberte Lebien-Schachner, GS, Peiting  
Andreas Lehr, Hamburg  
Ulrich Leicht, GF, Dortmund  
Bruno Leidenberger, Hamburg  
Günter Lenz, BR, Garbsen  
Detmar Leo, Bremen  
Jürgen Lerchner, GF, Wolfsburg  
Manfred Lesch, Frankfurt  
Prof. Dr. Eberhard Liebau, Hamburg  
Kurt Lieberum, GS, Sprockhövel  
Georg Liebl, GS, Aschaffenburg  
Dr. Heinrich Lienker, WA, Harsewinkel  
Hans Liersch, Münster  
Ulla-Maj Lindberg, BR, Sprockhövel  
Axel Lindenlaub, GS, Altbach  
Axel Lippe, Bochum  
Gerd Lobodda, GS, Nürnberg  
Prof. Gerhard Löhlein, Frankfurt  
Sabine Lorenz, Lemgo  
Dr. Ingrid Lotz-Ahrens, PR, Essen  
Brigitte Ludewig, Wolfsburg  
Prof. Günter Ludewig, Berlin  
Doris Ludwig, GF, Bausendorf  
Edo Lübbing, Bremen  
Klaus Lutter, PR, Köln

Brigitte Maas, Berlin  
Wolf Mache, GS, Meerbusch

Johanna Madrasch, Berlin  
Christiane Makus, Bochum  
Uwe Malik, Cottbus  
Thomas Malkowski, GS, Göttingen  
Heike Marker, GF, Recklinghausen  
Erwin Martin, Lindhorst  
Gerhard Marx, GS, Augsburg  
Werner Maßeling, WA, Duisburg  
Claus Matecki, GS, Sprockhövel  
Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Bremen  
Margitta Matthies, Hamburg  
Horst Maylandt, GS, Sprockhövel  
Christine Meier, GS, München  
Hartmut Meine, GS, Frankfurt  
Ulrich Meißen, GS, Hagen  
Dr. Heinz-Rudolf Meißen, WA, Berlin  
Gerhard Meiwald, GS, Essen  
Ali Memon, GS, Weyhe  
Ulrike Mertes, WR, Düsseldorf  
Rainer Metke, GS, Langelsheim  
Irmgard Meyer, Frankfurt  
Udo Meyer, BR, Peine  
Thomas Meyer-Fries, Germering  
Karlheinz Michen, BR, Bremerhaven  
Jörg Miehe, WA, Göttingen  
Armin Mittelstädt, WA, Bremen  
Franz-Josef Möllenbergs, Hagen  
Peter Mogga, GS, Bielefeld  
Marita Monse, GS, Wuppertal  
Gisela Mühlberger, GS, Frankfurt  
Michael Müller, MdB, Düsseldorf  
Rainer Müller, GS, Bremen  
Sigrid Müller-Gessinger, PRV, Mainz

Prof. Dr. Gerhard Naegele, Köln  
Martin Nees, Hafenlohr  
Fritz Neidherr, GS, Frankfurt  
Hans-Georg Nelles, Düsseldorf  
Arno Netzbandt, Dortmund  
Bernd Neubacher, PR, Lübeck  
Karl Neubert, GBRV, Steinheim  
Prof. Dr. Franz Neumann, Pohlheim  
Werner Neumann, GS, Essen  
Wolfgang Niclas, GS, Erlangen  
Jörg Niemann, GS, Warpe  
Gerd Nierenköther, GS, Berlin  
Udo Nobel, BR, Nordenham  
Axel Nolte, Wuppertal  
Dirk Nolte, WA, Aachen  
Dr. Hans-Bernhard Nordhoff, Kassel  
Prof. Dr. Jürgen Nowak, Berlin

Günter Nürnberger, GF, Wedemark

Simone Odierna, WA, Düsseldorf

Dr. Paul Oehlke, WA, Köln

Prof. Dieter Oelschlägel, Dinslaken

Siegfried Oesterle, BR, Waiblingen

Jürgen Offermann, GS, Wuppertal

Bernd-Michael Ohms, Bremen

Klaus Orth, GS, Hattingen

Willi Orzykowski, BR, Hannover

Günter Ott, GS, München

Prof. Dr. Erich Ott, Künzell

Prof. Dr. Karl A. Otto, Bielefeld

Holger Paetow, WA, Hamburg

Heinz Paul, GS, Nürnberg

Fritz Peckedrath, GF, Lage

Josef Peitz, GS, Frankfurt

Jörg Petersen, Hamburg

Berndt Petri, GS, Köln

Ulrich Petri-Klar, GS, Stuttgart

Dr. Werner Petschick, GF, Frankfurt

Heinz Päfflin, GS, Nürnberg

Walter Pfau, GS, Ludwigslust

Hermannus Pfeiffer, WA, Hamburg

Michael Pfeiffer, Hannover

Werner Pfennig, GS, Stuttgart

Dr. Helmut Pfister, PR, Erlangen

Bartholomäus Pfisterer, GS, Nürnberg

Klaus Pickert, Gütersloh

Klaus Pickshaus, Frankfurt

Dietmar Pietsch, WA, Bonn

Michael Pilz, GS, Erlensee

Gerhard Pirner, GS, Sulzbach-Rosenberg

Konrad Plätzer-Lüdemann, Dreieich

Rolf Plake, WA, Vaihingen

Dankwart Plattner, WA, Wolfschlügen

Achim Plener, Wuppertal

Prof. Meike Plesch, Hamburg

Michael Polldur, BR, Hameln

Bernhard Pollmeyer, WA, Bremen

Friedhelm Polny, GS, Oberhausen

Wolfgang Polt, WA, Wien

Dr. Walter Popp, Essen

Gisa Prentkowski, GS, Düsseldorf

Klaus Priester, WA, Frankfurt

Prof. Dr. Jan Priewe, Mühlthal

Erhard Pusch, GS, Bad Überkingen

Gunter Quaißer, Aachen

Lilo Rademacher, GS, Friedrichshafen

Winfried Radermacher, GS, Aachen

Petra Radeschnig, Wien

Wolfgang Räschke, GS, Coppenbrügge

Gero von Randow, Hamburg

Jens Rannenberg, Berlin

Prof. Winfried Raske, Berlin

Ulla Regenhard, Berlin

Guido Reger, WA, Nürnberg

Prof. Dr. Eckart Reidegeld, Hagen

Hans-Joachim Reimann, GS, Bremen

Hartmut Reiners, Köln

Dirk Rekau, GS, Greven

Thomas Ressel, Peine

Dr. Joachim Reus, Darmstadt

Dr. Jean Rhein, WA, Esch-sur-Alzette

Wolfgang Riedemann, Münster

Anne Rieger, GS, Stuttgart

Sabine Rinck, Mülheim

Fritz Rische, Düsseldorf

Dr. Charles Roberts, Passau

Armin Röhder, GF, Wuppertal

Hermann Römer, Frankfurt

Ilona Rogalski, GF, Frankfurt

Peter Rothbart, GF, Seelze

Harald Rose, GS, Weiterstadt

Dr. Rolf Rosenbrock, WA, Berlin

Heike Ross, GF, Garbsen

Dr. Bernhard Roth-Harting, WA, Meerbusch

Holger Rottmann, GS, Rüthen

Albert Rozsai, GS, Frankfurt

Andrea Ruby, Köln

Karsten Rudolph, Wetter

Hajo Rübsam, GS, Homberg

Reinhold Rünker, Oelde

Wolfgang Ruppenthal, BR, Hannover

Jochen Rzaza, GS, Düsseldorf

Martin Rzeppa, GS, Bremen

Dr. Wolfgang Saggau, WA, Bielefeld

Heiner Sasse, PR, Münster

Matthias Sauer, WA, Gießen

Thomas Sauer, WA, Köln

Herbert Schaff, WA, Tönisvorst

Günther Schachner, GS, Peiting

Remo Schardt, GS, Mömbris

Dr. Bodo Scharf, WR, Krefeld

Jochen Schauer, Essen

Gerald Scheidler, Altenstadt

Manfred Scherbaum, GS, Sprockhövel

Bettina Schewe, WA, Hamburg

Dr. Klaus-Dieter Schewe, Hamburg

Andreas Schikora, WA, Berlin

Heiner Schilling, GS, Hasbergen

Karl-Heinz Schinke, Verl

Dominik Schirmer, GF, Aschaffenburg

Dr. Henning Schirner, WA, Nürnberg

Michael Schlecht, GS, Stuttgart

Dr. Irmtraud Schlosser, Berlin

Volker Schlotmann, GS, Duisburg

Thomas Schmalfeldt, Köln

Karl-Heinz Schmengler, Detmold

Silvia Schmid, Berlin

Detlev Schmidt, GS, Düsseldorf

Hans Schmidt, GS, Friedrichshafen

Norbert Schmidt, BR, Salzgitter

Rainer Schmidt, GS, Gelsenkirchen

Thomas Schmidt, GS, Düsseldorf

Werner Schmidt, Stuttgart

Horst Schmitthennner, GS, Frankfurt

Christa Schmitthennner-Hundertmark, GS, Limburg

Klaus Schmitz, Monschau

Eberhard Schneider, GS, Bruchsal

Gerhard Schneider, GS, Aalen

Günter Schneider, GS, Unna

Horst Schneider, Hanau

Michael Schnitker, Rödinghausen

Wolfgang Schöll, GS, Steinenbronn

Günter Schölzel, GS, Hannover

Wilhelm Schönfeld, GF, Oldenburg

Frank Schohl, Darmstadt

Wilfried Schollenberger, Heidelberg

Harald Scholtz, GF, Mainz

Dieter Scholz, GS, Berlin

Christian Schoof, GS, Sprockhövel

Dieter Schormann, Troisdorf

Martina Schorrer-Müller, GF, Bermatingen

Manfred Schramm, MdBB, Bremerhaven

Waltraut Schrödter, GS, Kiel

Dr. Bernd Schütt, GS, Friedrichsdorf

Hubert Schütz, GS, München

Prof. Dr. Herbert Schui, Buchholz

Karsten Schuldt, WA, Teltow

Dr. Michael Schuler, WA, Tecklenburg

Hans-Peter Schulz, Köln

Hartmut Schulz, GS, Sprockhövel

Dr. Frank Schulz-Nieswandt, WA, Regensburg

Arne Schumacher, GS, Essen

Prof. Dr. Ursula Schumm-Garling, Frankfurt

Prof. Dr. Susanne Schunter-Kleemann, Bremen

Joachim Schuster, Marburg

Helmut W. Schwarz, Meerbusch

Manfred Schweizer, GS, Neu-Ulm

Wolfgang Schwerdfeger, Moosburg

Jürgen Schwiers, Hamburg

Helga Schwitzer, GS, Hannover

Reinhard Schwitzer, GS, Hannover

Prof. Dietmar Seeck, Emden

Reinhard Seiler, GS, Lemgo

Georg Seitz, BR, Erlangen

Heidi Seitz-Römling, PR, Erlangen

Berthold Seliger, WA, Fulda

Burkhart Sellin, Berlin

Werner Sesselmeier, WA, Mainaschaff

Thorsten Sieber, Lehre

Fritz Simon, GS, Bielefeld

Julia Simon, GF, Bielefeld

Uwe Skroblin, Wuppertal

Gert Söhnlein, GS, Kist

Dr. Angelina Sörgel, WA, Bremen

Mathias Sommerfeld, GS, München

Prof. Dr. Richard Sorg, Hamburg

Detlef Sossna, Bremen

Karl-Heinz Sotosek, Halver

Claudia Spee, Berlin

Georg Sperber, BR, Sulzbach-Rosenberg

Dr. Reinhold Spieker, WA, Eyendorf

Heiko Spieker, Neustadt

Hermann Spieker, GS, Schleswig

Peter Spiekermann, GS, Mörfelden-Walldorf

Frank Spieth, GS, Alsfeld

Jürgen Stamm, GS, Stuttgart

Sybille Stamm, GS, Stuttgart

Hannelore Staps, Neuss

Peter Staps, Neuss

Hans Stark, PRV, Ulm

Johannes Steffen, WR, Bremen

Thomas Steg, GS, Adenbüttel

Klaus Stenzel, GS, Hameln

Günter Stockhorst, GS, Sprockhövel

Joachim Stöber, GS, Biebergemünd

Brigitte Stoltz-Willig, WR, Düsseldorf

Dr. Detlev Sträter, WA, München

Manfred Sträter, GS, Recklinghausen

Dr. Gerlinde Strauss-Wieczorek, GS, Rüsselsheim

Dr. Peter Strutynski, WA, Kassel

Alphons Studier, WA, Hamburg

Klaus Stürmann, BR, Hamburg  
Peter Stutz, Oldenburg  
Alexander Sühlo, Berlin  
Ortwin Swiderski, GS, Marl  
Prof. Dr. György Szell, Osnabrück

Rudolf Tauber, Nürnberg  
Antje Tewes, GS, Niedergördau  
Karlheinz Tews, Hamburg  
Monika Thalmeyer, GS, Amberg  
Erika Thiel, BRV, Stuhr  
Helmut Thiel, GS, Bremen  
Jürgen Thiem, GF, Amberg  
Armin Thiemann, BR, Hattingen  
Ralf Tieck, GF, Bielefeld  
Fritz Tiemann, Stade  
Michael Tiemens, Filderstadt  
Prof. Dr. Willi Timmermann, Bremen  
Walter Timpe, BR, Hemmingen  
Uwe Traber, Berlin  
Klaus Trautwein, Berlin  
Gudrun Trautwein-Kalms, WR, Düsseldorf  
Dr. Axel Troost, WA, Bremen

Manfred Ullrich, GS, Dortmund

Christa Venema, Eltville  
Christa Vennegerts, MdB, Bonn  
Wilfried Viebahn, Köln  
Hans Vieregg, GS, Lage  
Inge v. Virag, Elmshorn  
Frank Vöhl-Hitscher, Hamburg  
Harry Völler, Kassel  
Wolfgang Vogel, Erlangen  
Walter Vogt, GS, Neuwied  
Dr. Rainer Volkmann, WA, Hamburg  
Gert Volkmann, WR, Krefeld  
Ludger Volmer, MdB, Bonn  
Günter Volz, GS, Schwäbisch Hall  
Marita Vornbäumen, Hannover  
Barbara Voß, WA, Frankfurt  
Herbert Voß, GS, München  
Kristine Voss-Berg, PR, Düsseldorf  
Andreas de Vries, BR, Hannover  
Jan de Vries, GS, Hannover

Georg Wäsler, GS, München  
Anno Wagner, Köln  
Klaus Wagner, Frankfurt  
Prof. Dr. Roderich Wahsner, Bremen

Wendel vorm Walde, Gladbeck  
Peter-Christian Walther, PR, Büttelborn  
Rolf Walther, GS, Stuttgart  
Werd Wanders, Hattingen  
Hermann Warbrück, GF, Salzgitter  
Hans-Dieter Warda, GS, Bergkamen  
Dr. Bert G. Warich, WA, Berlin (DDR)  
Wilhelm Warner, WA, Hannover  
Christiane Wauschkuhn, GF, Bielefeld  
Birgit Weber, WA, Siegen  
Marita Weber, Hannover  
Werner Weck, Linnich  
Friedrich Wilhelm Weddige, Bielefeld  
Marianne Weg, Düsseldorf  
Doris Wege, GS, Frankfurt  
Dr. Bettina Wegner, Berlin  
Dieter Wehrhöfer, GF, Bielefeld  
Bernd Weide, Aerzen  
Klaus-Peter Weiner, WA, Marburg  
Wolfgang Weiner, PR, Wiedenbrücke  
Manfred Weiß, GF, Sulzbach-Rosenberg  
Dr. Marianne Welteke, Hunnen  
Dr. Ulrike Wendeling-Schröder, WR, Düsseldorf  
Michael Wendl, GS, München  
Klaus Wendt, Heilbronn  
Hermann Wenzel, GF, Hannover  
Gabriele Werner, WA, Bremen  
Uwe Westerheide, Bammental  
Ulrich Westermann, BR, Frankfurt  
Christian Wetekam, Gießen  
Peter Wetzel, WA, Merseburg  
Hans-Joachim Wiedorn, Lingen  
Reiner Wiegand, GS, Hemmingen  
Sylvia Wienands, GS, Homberg  
Franziska Wiethold, GS, Ratingen  
Frank Wilhelmy, Bad Münster-Ebernburg  
Gerd Will, GS, Nordhorn  
Doris Willig, GF, Friedrichshafen  
Klaus Willkomm-Wiener, GS, Düsseldorf  
Jürgen Winter, Hattingen  
Prof. Dr. Tilmann Winter, Wiesbaden  
Gerd Wisbar, GS, Düsseldorf  
Herbert Witt, Essen  
Michael Wörle, Hamburg  
Prof. Dr. Stefan Wohanka, Berlin (DDR)  
Alfred Wohlfart, GS, Ulm  
Dr. Frieder O. Wolf, WA, Berlin  
Hans-Otto Wolf, BRV, Dortmund  
Rüdiger Wolff, GS, Düsseldorf  
Michael Wüst-Greim, GF, Wiesbaden

Dr. Herbert Wulf, WA, Stockholm  
Dr. Beatrix Wupperman, WR, Bremen

Gerhard Zambelli, GS, Stuttgart  
Horst-Ingo Zander-Koller, BRV, Götingen  
Jutta Zartner, GF, Lage  
Burkhard Zastrow, Berlin  
Margrit Zauner, WA, Berlin  
Dr. Norbert Zdrowomyslaw, WA, Hamburg

Waldemar Zech, GF, Ludwigshafen  
Prof. Dr. Axel Zerdick, Berlin  
Roland Ziemann, Hamburg  
Prof. Dr. Jochen Zimmer, Duisburg  
Prof. Dr. Karl Georg Zinn, Aachen  
Gunnar Zirkler, GF, Garbsen  
Horst Zöller, GS, Düsseldorf  
Johannes Zöller, GF, Köln  
Thomas Zwiebler, GF, Peine

## II. Langfassung des Memorandum

# 1. Soziale Spannungen im Aufschwung

Die veröffentlichte Meinung ist sich einig: Zusammenbrechenden Versorgungsstrukturen, einem "drohenden Bankrott", sich auflösenden Sozialstrukturen in der DDR, unhaltbaren Zuständen in weiteren osteuropäischen Ländern, riesigen Umgestaltungs- und Reformdefiziten im Osten und Südosten Europas stehen wohlgeordnete, allseits zufriedenstellende Lebensverhältnisse, Wirtschafts- und Sozialbeziehungen in der BRD und anderen westlichen Ländern gegenüber. Daß die soziale Lage in der BRD gegenüber vergleichbaren Gesellschaften vieles zu wünschen übrig läßt und gravierende Mängel und Notstände aufweist, haben wir seit Jahren ins öffentliche Bewußtsein zu rücken versucht. Die sozialen Probleme, die sich infolge der Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der 70er Jahre aufgebaut haben, sind auch 1989 – trotz des weiter anhaltenden Wirtschaftswachstums – nicht verschwunden. Massenarbeitslosigkeit oberhalb der Zwei-Millionen-Grenze, eine nach wie vor hohe und steigende Armut, Wohnungsnot und Pflegenotstand in den Krankenhäusern und Altenheimen sind einige Stichworte, die die mittlerweile chronischen sozialen Problemzonen kennzeichnen.

## 1.1 Arbeitsmarkt: Gestiegene Beschäftigung und anhaltende Arbeitslosigkeit

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt des Jahres 1989 war durch eine außerordentliche Dynamik gekennzeichnet, die eng mit der günstigen konjunkturellen Entwicklung verknüpft war. Die Gesamtbeschäftigung nahm im Jahresdurchschnitt um rund

345 000 Personen zu. Massenentlassungen hat es bis auf Ausnahmen, wie etwa bei Nixdorf, nicht gegeben, der Anteil der erwerbstätigen Frauen nahm weiter zu. Trotz eines deutlichen, vor allem konjunkturbedingten Zuwachses der Arbeitsplätze konnte unter den Bedingungen der rasch ansteigenden Zahl der Aus- und Übersiedler die Gesamtarbeitslosigkeit nicht nennenswert abgebaut werden; Ende Dezember 1989 zählten die Arbeitsämter 130 900 arbeitslose Aussiedler und 127 900 arbeitslose Übersiedler. Im Jahresdurchschnitt waren insgesamt 2 037 800 Personen arbeitslos gemeldet, das waren 203 000 weniger als im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote lag mit 7,9 vH um 0,8 Prozentpunkte unter der des Vorjahrs. Das immer wieder proklamierte Ziel der Bundesregierung, die Arbeitslosigkeit unter die Zwei-Millionen-Grenze zu senken, ist allerdings abermals verfehlt worden.

Diese Zahlen lassen jedoch den Rückgang der Arbeitslosigkeit infolge von Veränderungen des statistischen Erfassungskonzeptes unberücksichtigt. Nach den zahlreichen "Bereinigungen" der letzten Jahre gehen jetzt u. a. folgende Personengruppen nicht mehr in die Arbeitslosenstatistik ein:

- ältere Arbeitslose, die auf ihre Verrentung warten,
- krank geschriebene Arbeitslose,
- Arbeitslose, die keine Leistungen beziehen und sich drei Monate lang nicht beim Arbeitsamt melden.

Schätzungen zufolge belaufen sich diese "Korrekturen" der Statistik auf rund 160 000 Personen im Jahr.

Zu einer Verringerung der Arbeitslosenzahl trugen auch 1989 arbeitsmarktpolitische Maßnahmen bei (Fortbildung und Umschulung, ABM, Zahlung von Kurzarbeitergeld). Insgesamt belief sich das jahresdurchschnittliche Entlastungsvolumen auf 373 000 Personen. Wegen der Einsparungen vor allem im Bereich der AB- sowie FuU-Maßnahmen sowie der gegenüber 1988 fast halbierten Kurzarbeiterzahl sind dies 51 000 weniger als 1988. Andererseits nahm die "stille Reserve" gegenüber 1988 um fast 140 000 auf nunmehr 1,5 Millionen Personen zu.

Die Zahl der jeweils für September ausgewiesenen Langzeitarbeitslosen – arbeitslos seit einem Jahr und länger – ist im

Vergleich zu 1988 deutlich gesunken: um 93 400 Personen oder 14 vH auf 591 300. Ihr Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit hingegen nahm nur leicht ab, von 32,6 auf 31,4 vH, und auch die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit blieb mit 13,6 Monaten unverändert auf ihrem bisherigen Höchststand. Gründe für die gesunkene Zahl von Langzeitarbeitslosen sind außer in der konjunkturellen Entwicklung hauptsächlich im administrativen Verwaltungshandeln zu suchen – etwa stärkere Kontrollen seitens der Arbeitsämter sowie die automatische Tilgung jener Personen aus der Statistik und damit auch aus der Langzeitarbeitslosigkeit, die nicht wenigstens einmal innerhalb von drei Monaten von sich aus Kontakt mit dem Arbeitsamt aufnehmen. Melden sie sich nur einige Tage nach Ablauf dieser Fristen, so beginnt für sie – statistisch – die Arbeitslosigkeitsdauer wieder bei Null. Schließlich wurden bis einschließlich September letzten Jahres durch das Programm zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen (s. u.) ca. 7000–8000 Personen erfaßt.

Die soziale Lage der Arbeitslosen ist auch 1989 nicht wesentlich verbessert worden. Die Höhe des durchschnittlichen Arbeitslosengeldes betrug 1095 DM (Arbeitslosenhilfe: 870 DM). Nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, daß die arbeitslos gemeldeten Aus- und Übersiedler fast durchweg einen Arbeitslosengeldanspruch geltend machen konnten, ist der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher an allen Arbeitslosen auf 43,5 vH gestiegen, der Arbeitslosenhilfebezieher auf 24,3 vH; der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die keine Leistungen vom Arbeitsamt erhielten bzw. über deren Leistungsantrag noch nicht entschieden war, belief sich auf 32,2 vH.

Die trotz guter Konjunktur schlechte Arbeitsmarktsituation ist vor allem auf folgendes Faktorenbündel zurückzuführen:

– Zunächst ist auf den zuwanderungsbedingten Anstieg des Erwerbspersonenpotentials zu verweisen. 1989 reisten rund 717 000 Personen in die Bundesrepublik ein. Die Bundesregierung ging Mitte 1989 noch von 350 000 bis 400 000 aus. Die unerwartet hohe Zahl bewirkte einen Anstieg des Erwerbsperso-

nenpotentials auf 29,55 Millionen (gegenüber 27,589 Millionen im Jahre 1983), ein Höchststand in der Geschichte der Bundesrepublik.

– Das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (+ 3,4 vH) hat nur knapp (1,3 vH) über dem Produktivitätsfortschritt (+ 2,1 vH) gelegen. Trotz eines zusätzlichen Angebotes von 345 000 Arbeitsplätzen waren das beschäftigungsrelevante Wachstum und die Arbeitszeitverkürzung zu gering, um das Angebot an Arbeitsplätzen ausreichend zu erhöhen. Zwar stieg seit 1983 die Zahl der Erwerbstätigen um insgesamt 1,184 Millionen an. Diese vor allem von der Bundesregierung als Erfolg ihrer Politik herausgestellte Entwicklung enthält allerdings keine Aussage über die Qualität der angebotenen Arbeitsplätze. Untersuchungen zufolge dürfte es sich bei einem Drittel (im Zeitraum 1984 bis 1988: 308 000) um Teilzeitarbeitsplätze handeln. Zwei Drittel dieser Teilzeitarbeitsplätze werden von Frauen eingenommen; großenteils in geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen, die in den letzten Jahren erheblich zugenommen haben. Eine vom Bundesarbeitsministerium (BMA) in Auftrag gegebene Studie kam für 1987 zu dem Ergebnis, daß 2,82 Millionen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse existieren (unter ihnen allerdings 750 000 Rentner, Schüler und Studenten). Eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin (WZB) registriert 1,45 Millionen befristet beschäftigte Arbeiter und Angestellte.

– Das Fehlen einer zielgerichteten Beschäftigungspolitik bedeutete einen Verzicht auf die Ausschöpfung vorhandener Spielräume zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Dies gilt vor allem für Beschäftigungsmöglichkeiten im staatlichen bzw. staatlich kontrollierten Bereich: in den sozialen Diensten, beim ökologischen Umbau, in der staatlichen Planung und Steuerung sowie im Bildungswesen.

### *Mängel der Arbeitsmarktpolitik*

Die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 1989 wurde von dem Zustrom an Aus- und Übersiedlern überrascht. Dennoch kann

*Tabelle 1: Erwerbstätige und Arbeitslose*

Jahr	Erwerbstätige	Arbeitslose	jahrsdurch- schnittlich in ABM Beschäf- tigte	jährliche Ein- tritte in FuU, betriebliche Einarbeitung	Entlastung des Arbeitsmarktes <sup>1</sup>
insgesamt	abhängig Beschäftigte	in 1.000			
1980	26.328	23.009	889	41	163
1983	25.331	22.057	2.258	45	316
1989	26.515 <sup>2</sup>	23.260 <sup>2</sup>	2.037	97	373
Veränderung 1989 gegenüber 1983					
in 1.000	+ 1.184	+ 1.203	- 221	+ 52	+ 57
in vH	+ 4,6	+ 5,4	- 9,8	+ 116	+ 60
				+ 184	+ 18
				+ 60	
				+ 18	

<sup>1</sup> durch den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente<sup>2</sup> Schätzung des SVR

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit

die jetzige Situation nicht allein damit entschuldigt werden, daß unvorhergesehene Arbeitskräftezuwanderungen die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert hätten. Unübersehbar ist die Tatsache, daß es in den Jahren 1983 bis 1988 nicht gelungen ist, eine der jahresdurchschnittlichen Gesamtarbeitslosenzahl von 3,5 Millionen entsprechende Zahl von Beschäftigungsverhältnissen aufzubauen. Das beschäftigungspolitische Nichthandeln der Bundesregierung hat die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente begrenzt. Daß jetzt Langzeitarbeitslose gegenüber Übersiedlern aus der DDR auf der Strecke bleiben, macht die Versäumnisse der Vergangenheit überdeutlich.

Die Arbeitsmarktpolitik des Jahres 1989 ist gekennzeichnet durch zwei Gesetzesinitiativen: das Programm zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und die Verlängerung des sogenannten Beschäftigungsförderungsgesetzes bis zum Jahre 1995.

#### *Verlängerung des Beschäftigungsförderungsgesetzes*

”Weniger Schutz und mehr Konkurrenz”, das war die Einschätzung des sogenannten Beschäftigungsförderungsgesetzes im MEMORANDUM ’85. Die Hauptkritik – nicht nur die der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – richtete sich gegen die seit 1985 generell mögliche Befristung neuer Arbeitsverhältnisse bis zu einer Dauer von 18 Monaten sowie gegen die Ausweitung der Leiharbeit.

Die Hauptbegründung der Bundesregierung für die erweiterte Zulassung befristeter Beschäftigungsverhältnisse (”lieber befristet beschäftigt, als unbefristet arbeitslos“) konnte auch durch die vom Bundesarbeitsministerium in Auftrag gegebenen Forschungsaufträge empirisch nicht belegt werden:

- Zwar wurden (in geringem Ausmaß) zusätzliche Arbeitsverträge abgeschlossen, die nur aufgrund der möglichen Befristung zustande kamen; im gleichen Umfang wurden jedoch unbefristete Arbeitsverhältnisse in befristete umgewandelt, so daß kein positiver Nettoeffekt nachweisbar ist.

- Überstunden wurden infolge des Gesetzes gerade nicht abgebaut.
- Die Leiharbeit nahm um 200 000 Personen zu.

Damit haben sich die Instrumente des BeschFG, besonders die Befristung von Arbeitsverhältnissen, eindeutig als arbeitsmarktpolitisch untauglich erwiesen. Geblieben sind allerdings die für die Betroffenen nachteiligen Folgen:

- So erfolgte in den Jahren 1988 und 1989 fast die Hälfte aller Einstellungen (2,4 Millionen) nur befristet.
- Die Betriebe haben die Befristungsvorschriften des BeschFG vor allem genutzt, um im Einzelfall die Probezeit zu verlängern; die Befristung wurde zu einem Instrument innerbetrieblicher Selektion.
- Fast die Hälfte der neu Eingestellten wurde nicht übernommen. 56 vH der befristet Eingestellten erhielten ein unbefristetes Arbeitsverhältnis. Diese Zahlen sagen aber nichts über die einzelbetriebliche Zusätzlichkeit der Neueinstellungen aus.
- Spiegelbildlich zu dieser Praxis kommt ein hoher Anteil des Zugangs an Arbeitslosen (16,5 vH) aus befristeter Beschäftigung; hierbei sind ABM-Beschäftigte nicht mitgezählt. Befristet Beschäftigte tragen damit ein erheblich höheres Risiko, arbeitslos zu werden, als unbefristet Beschäftigte; nach den Ergebnissen der WZB-Studie ist es doppelt so hoch.
- Besonders benachteiligt sind die befristet Teilzeitbeschäftigte; ca. 90 vH von ihnen sind Frauen.
- Den Unternehmen ermöglichen befristete Beschäftigungsverhältnisse eine stärkere Anpassung des Arbeitskräftevolumens an eine schwankende Produktion; das BeschFG wird als Rationalisierungsinstrument genutzt.

#### *Programm zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen: unzureichend*

Zwischen dem 1. 7. 1989 und dem 31. 12. 1991 ist ein von der Bundesregierung beschlossenes Sonderprogramm ("1,5-Milliarden-

-Programm") zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen in Kraft. Diesem Programm zufolge können Arbeitgeber, die Langzeitarbeitslose einstellen, einen Lohnkostenzuschuß von bis zu 80 vH erhalten. Ergänzend stehen 250 Mio.DM für Beschäftigungsinitiativen bereit, die schwer vermittelbare Arbeitslose einstellen.

In der zweiten Jahreshälfte 1989 wurden dadurch 15 400 Langzeitarbeitslose in Arbeit gebracht. Bis 1991 hält die Bundesregierung die Eingliederung von 60 000 bis 70 000 für realistisch.

Mit der Förderung von Beschäftigungsinitiativen beschreitet die Bundesregierung zum ersten Mal den Weg der Projektförderung und erkennt damit die wichtige Arbeit von Selbsthilfeinitiativen und Arbeitslosenprojekten auch materiell an. Die zeitliche Begrenzung auf zwei Jahre stellt die positiven Ansatzpunkte jedoch wieder infrage. Soll Projektarbeit auf kommunaler Ebene, z. B. in Umweltschutzprojekten, Arbeitslose erfolgversprechend ins Erwerbsleben eingliedern, sind mindestens fünf Förderungsjahre notwendig.

Von der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* ist schon im Frühjahr 1989 auf die absolut unzureichende Dimensionierung hingewiesen worden. Das Programm kann nur einen kleinen Teil der Langzeitarbeitslosen erreichen. Es ist vor allem im Zusammenhang mit dem "Zick-Zack-Kurs" der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung zu sehen. So wurde der Etatansatz für ABM-Mittel für 1989 gegenüber 1988 um 25 vH gekürzt und damit zahlreichen Beschäftigungsinitiativen die Existenzgrundlage entzogen. Im MEMORANDUM '89 wurden die negativen Beschäftigungseffekte auf 30 000 Stellen beziffert. Offenbar legt die Bundesregierung mehr Wert auf die Ankündigungseffekte neuer Initiativen als auf eine wirksame und kontinuierliche Arbeit der Arbeitsämter.

#### *Sofortprogramm für Langzeitarbeitslose*

Wirksame Hilfen für Langzeitarbeitslose werden immer dringender. Die Selektionsprozesse des Arbeitsmarktes verfestigen

den Bestand an Langzeitarbeitslosen; sie geraten zunehmend in Konkurrenz zu Übersiedlern aus der DDR. Das bisherige Konzept der Gewährung von Lohnkostenzuschüssen muß als gescheitert angesehen werden. Eine Umorientierung ist zwingend geboten. Ansatzpunkte für eine Neuorientierung sind hierbei:

– Ein Recht auf Arbeit für Langzeitarbeitslose und Jugendliche. Ähnlich wie in Schweden sollen die Gemeinden Arbeitsplätze für die Eingliederung dieser Personengruppen bereitzustellen. Die örtlichen Arbeitsämter sollen in Zusammenarbeit mit Arbeitsloseninitiativen, Gemeinden und Gewerkschaften die Vermittlung in ausbildungsadäquate Tätigkeiten vorbereiten. Dabei sind auch Qualifikationswünsche der Betroffenen zu berücksichtigen. Die bislang geltenden Zumutbarkeitsregelungen dürfen keine Anwendung finden, da sie häufig mit beruflichem Abstieg einhergehen. Die Eingliederung ist von Sozialarbeitern und Sozialpädagogen zu begleiten, die Kosten sind vom Bund zu tragen.

– Zusätzlich sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auszubauen, ihre Laufzeit ist auf fünf Jahre zu verlängern, um hierdurch die Eingliederungschancen von Arbeitslosen zu verbessern.

## 1.2 Soziale Folgen der Aus- und Übersiedlung

1989 kamen gut 700 000 Aus- und Übersiedler in die Bundesrepublik; für 1990 wird mit rund einer Million gerechnet. Rund die Hälfte der ankommenden Aussiedler und etwa zwei Drittel der Übersiedler bewerben sich auf dem Arbeitsmarkt. Bisher war geregelt, daß Zeiten einer Beschäftigung, die Deutsche im Sinne des Artikels 116 GG im Gebiet des Deutschen Reiches nach dem Stand vom 31. 12. 1937, aber außerhalb des Geltungsbereiches des Arbeitsförderungsgesetzes, oder die Vertriebene außerhalb der genannten Gebietsgrenzen ausgeübt haben, den Zeiten einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung im Bundesge-

biet gleichzustehen. Damit wurde u.a. ein Anspruch auf Arbeitslosengeld begründet. Für nach 1989 eingereiste Aus- und Übersiedler sieht das *Eingliederungsanpassungsgesetz* seit Jahresanfang stattdessen ein auf einer einheitlichen Bemessungsgrundlage beruhendes *Eingliederungsgeld* vor.

Für die Berechnung seiner Höhe wird 1990 ein monatliches Bruttoarbeitsentgelt in Höhe von 2303 DM (das sind 70 vH der aktuellen Bezugsgröße nach § 18 SGB IV) zugrundegelegt. Das Eingliederungsgeld beträgt dann 63 vH dieses um die gesetzlichen Abzüge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, verminderten Arbeitsentgelts. In Abhängigkeit von den jeweiligen Steuerklassen ergibt sich ein wöchentlicher Leistungssatz zwischen 193,20 DM und 251,40 DM, der damit zum Teil deutlich niedriger liegt als der nach vormaliger Praxis berechnete Arbeitslosengeldbetrag. Erhält bei Ehegatten nur eine Person Eingliederungsgeld, so erhöht sich der wöchentliche Unterstützungssatz um 30 DM; entsprechendes gilt für Alleinerziehende. Die Bezugsdauer ist auf ein Jahr begrenzt, verlängert sich aber z. B. bei der Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, für deren Dauer ebenfalls Eingliederungsgeld gezahlt wird. Bei darüber hinaus andauernder Arbeitslosigkeit wird Arbeitslosenhilfe entsprechend den üblichen Voraussetzungen des AFG gewährt.

Finanziert wird das Eingliederungsgeld nicht etwa aus Steuermitteln, sondern aus Beitragsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit. In den ersten zwei Monaten der Aus- oder Übersiedlung besteht Anspruch auf Eingliederungsgeld auch dann, wenn die Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Gegenüber der inländischen Praxis, nach der ArbeitnehmerInnen, die ihr Arbeitsverhältnis kündigen, mit einer Sperrzeit von drei Monaten rechnen müssen, ist diese Ungleichbehandlung problematisch.

Sozialleistungskürzungen wie z. B. die Einführung des Eingliederungsgeldes anstelle des Arbeitslosengeldes verfolgen auch das Ziel, den Strom der Übersiedler aus der DDR einzudämmen. Es müssen allerdings erhebliche Zweifel angemeldet werden, ob dieses Ziel durch derartige Maßnahmen erreichbar ist. Nach der

Erkämpfung der politischen Freiheitsrechte wird noch über viele Jahre hinweg ein erhebliches Wohlstandsgefälle zwischen der DDR und der BRD bestehen bleiben. Kürzungen von Sozialleistungen sind nicht geeignet, den von ihnen ausgehenden Wanderungssog in den "goldenem Westen" zu vermindern. Stattdessen werden durch eine solche Praxis immer mehr Menschen auf die Sozialhilfe angewiesen sein. Zum einen wird die soziale Lage der Aus- und Übersiedler in der BRD verschlechtert, ohne daß dies Auswirkungen auf die Ost-West-Wanderung haben wird. Diese Entwicklung bringt die jetzt schon hoch belasteten Gemeinden in eine noch schwierigere Situation. Zum anderen folgt hieraus eine Verschärfung der Probleme für diejenigen, die schon seit Jahren zu den sozial und wirtschaftlich Benachteiligten in der Bundesrepublik gehören. Auf wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Übersiedlung kann daher aus folgenden Gründen nicht verzichtet werden:

– Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt ist nicht beliebig aufnahmefähig. Die "alten" und die "neuen" Arbeitslosen treten in einen härter werdenden Verdrängungswettkampf zueinander. Soweit die Bundesanstalt für Arbeit die Finanzierungskosten tragen muß, ist schon jetzt abzusehen, daß erneut das Leistungsniveau sowie das Volumen der Arbeitsmarktpolitik zur Disposition stehen werden.

– Die Wohnungsnot hat schon jetzt ein Ausmaß erreicht, das durch Wohnungsbaprogramme kurzfristig nicht mehr überbrückt werden kann. Der Kampf um eine Wohnung wird beständig härter; sozialer Sprengstoff häuft sich an.

– In der DDR führt die anhaltende Übersiedlung zu einer Destabilisierung und teilweise zum Zusammenbruch von Produktions- und Versorgungsstrukturen; Armut und Unterversorgung nehmen zu. Durch das Zurücklassen von Kindern, Elternteilen und alten Menschen entstehen dort weitere soziale Probleme. Die Abwanderung von Menschen im arbeitsfähigen Alter beeinträchtigt schließlich auch das System der sozialen Sicherung in der DDR.

– Eine anhaltende Übersiedlung gefährdet unmittelbar auch den Prozeß der ökonomischen Erneuerung und den Umbaupro-

zeß der DDR-Wirtschaft. Dort entsteht die scheinbar paradoxe Situation, daß bei zunehmender Arbeitslosigkeit gleichzeitig jene Arbeitskräfte fehlen, die die ökonomische Umgestaltung letztendlich leisten müssen.

– Die Übersiedlung hat unmittelbare politische Folgen für die dringend notwendige Eigenständigkeit der DDR in dieser schwierigen Übergangsphase. Eine ökonomisch hinfällige DDR ist den Vorstößen der BRD schutzlos preisgegeben, die Versprechungen und Hilfen mit der Forderung verbunden, beschleunigt und rücksichtslos jene sozialen und ökonomischen Strukturen herzustellen, die möglichst optimale Kapitalverwertungsbedingungen garantieren.

Aus sozialpolitischer Sicht ist in diesem Zusammenhang zu betonen, daß eine umstandslose Übertragung der Strukturen des hiesigen Systems der Sozialpolitik auf die DDR abzulehnen ist (vgl. Sondermemorandum in: MEMO-FORUM Nr. 16). Die bundesdeutschen Strukturen enthalten zahlreiche Mängel, die wir seit vielen Jahren kritisiert haben. Allenthalben sind in der Sozialverfassung der BRD störende Überreste ihrer historischen Entwicklung zu finden. Überall ist der Wille zu spüren, die Sozialpolitik für Einkommens- und Gewinninteressen zu öffnen. Das "Durcheinander" der Träger und Leistungen ist sprichwörtlich. Unzweckmäßigkeit, Strukturen administrativer Kontrolle, Aussteuerungsmechanismen usw. sind von uns immer wieder beanstandet worden. Aus dieser Perspektive besitzt die Sozialpolitik der DDR trotz des viel niedrigeren Leistungsniveaus und der schlechteren Ausstattungsstandards auch erhaltenswerte und verteidigungswürdige Grundzüge; dies bezieht sich vor allem auf übersichtliche und zweckmäßige Organisationsstrukturen. Schließlich weist die Sozialverfassung den Arbeitnehmervertretungen eine starke Stellung im Produktions- und im Reproduktionsbereich zu, die den hiesigen Verhältnissen auf jeden Fall nicht unterlegen ist.

## 1.3 Im Schatten des Wohlstandes: Armut in der BRD

Die nun schon über sieben Jahre anhaltende wirtschaftliche Belebungsphase und das hohe Wirtschaftswachstum gehen an der zunehmenden Zahl der Armen in der Bundesrepublik weiterhin vorbei. Die explodierenden Gewinne im Unternehmensbereich, steigende Investitionen, neue Arbeitsplätze und auch die Zuwachsrate bei den Masseneinkommen haben die Polarisierung keineswegs aufgehoben, sondern sie noch verschärft. Im Jahre 1987 (neuere Daten liegen nicht vor) bezogen insgesamt 2 332 226 Menschen Sozialhilfe (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt – HLU). Hinzu kamen 1 256 000 Personen, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HBL) erhielten. Ohne Mehrfachzählungen sind derzeit insgesamt gut 3,1 Millionen Personen auf Sozialhilfe angewiesen.

### *Ausmaß der Einkommensarmut*

Diese Zahlen geben aber bekanntlich das wirkliche Ausmaß der Armut in der Bundesrepublik nur unzureichend wieder. Zum einen ist seit Jahren bekannt, daß nur ein Teil der Anspruchsberichtigten – ältere Untersuchungen sprechen von 50, neuere von 70 vH – ihren Anspruch auf HLU tatsächlich geltend machen: Scham, Unkenntnis, schlechte Erfahrungen im Umgang mit den Behörden, die Sorge, Familienangehörige könnten zum Kostenersatz herangezogen werden, und andere Gründe hindern also mehr als eine Million Menschen in unserer Gesellschaft daran, die ihnen rechtlich zustehende Sozialhilfe tatsächlich zu beanspruchen.

In der Bundesrepublik leben etwa 2,1 Millionen überwiegend ältere Pflegebedürftige, davon 420 000 Schwer- und 210 000 Schwerstpflegebedürftige, zuhause sowie 370 000 in Heimen und Krankenhäusern. Angesichts der Kostenhöhe für einen Pflegeheimplatz von zwischen 2500 und 4500 DM monatlich führt Pflegebedürftigkeit fast zwangsläufig zur Verarmung der Betroffenen. Dabei weisen die nach bundesdeutschem Sozial-

recht nicht dem Gesundheitswesen zugehörigen "Sondereinrichtungen" der Altenpflege – gemessen an internationalen Pflege- und Rehabilitationsstandards – infolge völlig unzureichender Personalausstattung und -qualifizierung ein niedrigeres Niveau auf. Nicht zuletzt zur Abwehr von Zahlungsverpflichtungen und aus dem Wunsch heraus, hochbetagten Angehörigen eine Unterbringung in derartigen Substandard-Einrichtungen zu ersparen, werden derzeit fast doppelt so viele Schwer- und Schwerstpflegebedürftige in ihrer Wohnung und/oder in der Familie versorgt als in staatlichen Einrichtungen. Darüber hinaus fehlen Heimplätze, so daß bis zum Beginn einer eventuellen Heimunterbringung zunächst Familienangehörige und/oder Nachbarn einspringen müssen.

Dabei werden nicht nur Kosten eingespart, die bei einer Heimunterbringung unweigerlich auf die Sozialhilfe zukämen, sondern im Regelfall auch solche für häusliche Pflegeleistungen, die im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung und des Bundessozialhilfegesetzes möglich sind. Dies gilt erst recht für die weiteren Pflegebedürftigen – also für rund 1,1 Millionen Personen. Die im Anschluß an die "Gesundheitsreform" vom Dezember 1988 in Aussicht gestellten Regelungen bei Pflegebedürftigkeit schreiben diesen Trend fort: Pflegebedürftigkeit ist zunächst und vor allem Privatsache, für die es zeitlich und finanziell eng begrenzte Hilfen der Gemeinschaft gibt. Überdies ist die Indikation "Schwerpflegebedürftigkeit" seitens der Leistungsträger dermaßen eng gefaßt, daß die vorgesehenen Regelungen nur einem kleinen Kreis von Schwerstbehinderten und extremen Pflegefällen zugute kommen dürfen. Der Übergang zur stationären Betreuung bleibt also vom Qualitätsstandard und vom Verfahren der Kostenübernahme her ultima ratio.

Seit 1973, dem letzten Jahr der Vollbeschäftigung, ist die Zahl der Empfänger von HLU um das 2,5fache gestiegen. Betrug das Verhältnis von Frauen und Männern unter den EmpfängerInnen von HLU seinerzeit noch 66 : 34, so haben sich die Anteilswerte bis zum Jahre 1987 auf 55,4 : 44,6 verschoben. Nach wie vor beziehen also mehr Frauen Sozialhilfe als Männer, letztere sind allerdings nicht mehr in dem Maße verschont wie früher.

*Tabelle 2: Entwicklung der SozialhilfeempfängerInnen in ausgewählten sozialen Gruppen 1973 und 1987*

	1973	1987	Entwicklung 1973–1987 (1973=100)
alle HLU-BezieherInnen	918.190	2.332.226	254
Frauen	605.717	1.292.707	213,4
Männer	312.473	1.039.519	332,7
Verhältnis Frauen:Männer	66,0:34,0	55,4:44,6	
18- bis 60jährige			
Frauen	256.991	1.324.312	515,3
Männer	183.802	717.575	390,4
	73.189	606.737	829
18- bis 25jährige			
Frauen	27.397	322.364	1.176,6
Männer	19.352	179.188	925,9
	8.045	143.176	1.779,7
60jährige und Ältere			
	349.270	274.363	78,6

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen

Von den HLU-BezieherInnen sind 56,8 vH im erwerbsfähigen Alter von 18 bis 60 Jahren, 1973 waren es nur 28 vH. Bei einem Drittel aller SozialhilfeempfängerInnen (HLU) ist Arbeitslosigkeit der Hauptgrund der Hilfegewährung. Um sich ein Bild von dem tatsächlichen Einfluß der Arbeitslosigkeit auf den HLU-Bezug machen zu können, ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich auch hinter den anderen Hauptursachen der Hilfegewährung häufig Folgen der derzeitigen Massenarbeitslosigkeit "verstecken". In jedem Fall sind als Folge der nun schon über 15 Jahre anhaltenden schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt soziale Schichten und Altersjahrgänge in die Sozialhilfe geraten, die in der Phase der Vollbeschäftigung dort nur marginal vertreten waren. Dies betrifft in besonders hohem Maße die jungen Erwachsenen im Alter von 18 bis 25 Jahren. 1973 stellten sie lediglich 3 vH der LeistungsbezieherInnen, 1987 dagegen waren es bereits knapp 14 vH; besonders deutlich ist der Anstieg bei den jungen Männern.

#### *Die Lage ausländischer Sozialhilfe-BezieherInnen*

Einen weit überproportionalen Anstieg bei den EmpfängerInnen von HLU hat es bei den AusländerInnen gegeben. 1973 bezogen lediglich 23 151 AusländerInnen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt, das waren 2,5 vH aller LeistungsempfängerInnen. 1987 waren dagegen schon 415 251 oder 17,8 vH auf Sozialhilfe angewiesen.

Das bundesdeutsche Sozialrecht schließt aus, daß Asylsuchende sich ihren Lebensunterhalt selbst verdienen können, sie bleiben auf Sozialhilfe angewiesen. Diese wird bis zum Abschluß des Asylverfahrens im Regelfall in Form von Sachleistungen (Wohnen im Lager, Gruppenversorgung, Kleidung usw.) gewährt. Diese restriktive Art der Leistungsgewährung soll mögliche weitere Asylsuchende abschrecken. Angesichts der politischen Veränderungen in Osteuropa mit dem verstärkten Zuzug von Aus- und Übersiedlern in die BRD besteht die Gefahr, daß die in letzter Zeit schon hinreichend restriktive

*Tabelle 3: Deutsche und ausländische SozialhilfeempfängerInnen (Hilfen zum Lebensunterhalt) von 1973–1987*

	HLU-Empfänger insgesamt	1973=100	deutsche HLU-Empf.	1973=100	ausländ. HLU-Empf.	1973=100
1973	918.190	100	895.039	100	23.151	100
1978	1.335.164	145,4	1.275.197	142,5	59.967	259,0
1980	1.322.429	144,0	1.180.434	131,9	141.995	613,3
1982	1.560.314	169,9	1.378.925	154,1	181.389	783,5
1984	1.837.496	200,1	1.623.932	181,4	213.564	922,5
1986	2.239.222	243,8	1.870.849	209,0	368.373	1.591,2
1987	2.332.226	254,0	1.916.975	214,2	415.251	1.793,6

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen

Handhabung des Asylrechts weiter verschärft und nicht zuletzt durch eine noch restriktivere Handhabung der Sozialhilfege-währung flankiert wird.

Die Bundesrepublik ist eines der reichsten Industrieländer auf dieser Erde; dies hat eine enorme Anziehungskraft auf Menschen aus der Dritten Welt, den Schwellenländern und in letzter Zeit auch aus den Ländern Osteuropas. Nicht zuletzt die von der bundesdeutschen Wirtschaft mitfixierten Terms of Trade, also die stete Verschlechterung der Austauschrelationen zwischen den industriellen Hochleistungsprodukten und Rohstoffen sowie Halb-Fabrikaten und das marktmächtige Niederkonkurrieren eigenständiger nationaler Industrien in ärmeren Ländern führen dazu, daß zahlreiche Menschen und Familien in diesen Ländern keine Grundlage für eine – auch nur existenzminimale – Sicherung ihres Lebensunterhaltes sehen und deshalb in die "reiche" Bundesrepublik aufbrechen. Schlepperorganisationen mißbrauchen zudem die Lage der Betroffenen skrupellos. Ille-gale Beschäftigung, Abschiebehaft und schließlich die Abschiebung selbst sind häufig die Folge. Hier liegt nicht "Wirtschaftstourismus" vor, sondern Armut: Armut vor dem Entschluß, in die Bundesrepublik einzureisen, und Armut nach der erzwun-genen Rückkehr in die Heimat. Der Reichtum der Bundesrepublik aber bleibt diesem Personenkreis verschlossen; höchstens vor-übergehend partizipieren sie an der schlechtesten Ausgestaltung des untersten Netzes der Sozialhilfe, nämlich in Form anstalts-mäßiger Versorgung. Nur eine gerechte Weltwirtschaftsord-nung und auf Gleichberechtigung aufbauende Handels- und Austauschbeziehungen zwischen Ost und West, zwischen Nord und Süd können hier wirklich Abhilfe schaffen.

Und schließlich: die Bundesrepublik ist zwar rechtlich kein Einwanderungsland, aber doch auf dem Weg zu einer multikul-turellen Gesellschaft. 1988 lebten in der BRD 4,1 Millionen AusländerInnen, 1961 waren es lediglich 686 000. Im Prinzip kann AusländerInnen die Aufenthaltsgenehmigung versagt oder entzogen werden, wenn sie den Lebensunterhalt für sich und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht ohne Inan-spruchnahme der Sozialhilfe bestreiten können oder bestreiten.

Je nach Herkunftsland und bisheriger Aufenthaltsdauer in der BRD gibt es von diesem Grundsatz jedoch eine Vielzahl von Ausnahmen bzw. Modifikationen. So genießen etwa EG-AusländerInnen und deren Familienangehörige Freizügigkeit zum Zwecke der Erwerbstätigkeit. Die Aufenthaltserlaubnis darf ihnen nur unter bestimmten Bedingungen entzogen werden; der Sozialhilfebezug allein reicht hierfür nicht aus. Aus der Türkei eingewanderte AusländerInnen dürfen im Rahmen des Europäischen Fürsorgeabkommens nach Ablauf einer rechtmäßigen Aufenthaltsdauer von fünf Jahren nicht allein wegen Hilfbedürftigkeit abgeschoben werden.

Die große Zahl von AusländerInnen in der Bundesrepublik und die mitunter bereits in die zweite und dritte Generation gehende Aufenthaltsdauer sowie verbesserte Schutzrechte im Rahmen internationaler Vereinbarungen bewirken also, daß arbeitslose AusländerInnen nicht mehr von vornherein auf Hilfe seitens der Sozialämter verzichten (müssen). Dabei sind AusländerInnen im Regelfall geringer qualifiziert und arbeiten häufig an Arbeitsplätzen, die in besonderem Maße der Gefahr ausgesetzt sind, wegrationalisiert zu werden; AusländerInnen sind von daher stärker von Arbeitslosigkeit bedroht als Deutsche. Ihre Arbeitslosenquote lag 1989 mit 12,7 vH um 4,8 Prozentpunkte über dem Durchschnitt. Wenn nun bei einem Drittel aller HLU-BezieherInnen Arbeitslosigkeit die Hauptursache der Hilfegewährung ist, so dürften AusländerInnen noch häufiger als Deutsche wegen Arbeitslosigkeit in die Sozialhilfe abrutschen. Dabei wird mit wachsender Zahl von Aus- und Übersiedlern der Druck auf die hier lebenden AusländerInnen zunehmen, sich ihrer im Sozialleistungssystem erworbenen und durch internationale Abkommen festgelegten Rechte zu begeben und dem – deutschen – Steuerzahler nicht länger auf der Tasche zu liegen, sondern in "ihre" Heimatländer zurückzukehren. Die deutschen Protagonisten dieser Rückkehrforderungen übersehen allerdings, daß auch die ausländischen ArbeitnehmerInnen SteuerzahlerInnen und im Regelfall NettozahlerInnen im Sozialleistungssystem sind.

### *Scheitern einer Reform – Die Neufestsetzung der Regelsätze*

Nimmt man das pro Kopf erwirtschaftete Bruttosozialprodukt zum Vergleichsmaßstab, so zählt die Bundesrepublik zu einem der reichsten Länder der Erde. Dennoch nimmt die Armutsbevölkerung von Jahr zu Jahr zu. Eine bedarfsorientierte und an gesellschaftlichen Teilhabestandards orientierte Weiterentwicklung der Sozialhilfe-Regelsätze wird politisch verhindert. Gereduzt exemplarisch hat dies die in den letzten Jahren intensiv geführte Auseinandersetzung um ein neues Bedarfsbemessungsschema – das sogenannte "Statistikmodell" – deutlich gemacht. Im Oktober vergangenen Jahres haben sich die Ministerpräsidenten der Länder schließlich darauf verständigt, die Regelsätze ab 1. Juli 1990 auf der Grundlage der mit dem Preisindex für die Lebenshaltung aller Haushalte fortgeschriebenen Ergebnisse der Einkommen- und Verbrauchsstichprobe (EVS) von 1983 festzulegen. Für das Vergleichsjahr 1988 hätte dieses Verfahren eine Erhöhung des bundesdurchschnittlichen Eck-Regelsatzes um ca. 19 DM (in Worten: neunzehn) von 412 DM auf 431 DM bedeutet. Offenbar um die hiervon "beglückte" Klientel nicht einem unkontrollierbaren einmaligen "Konsumschock" auszusetzen, soll der Übergang zum neuen Berechnungsverfahren in drei Stufen erfolgen.

In den Diskussionen um die Einführung dieses "Statistikmodells" haben die Kommunen wiederholt ihre Sorge geäußert, dieses Modell führe zu einer bedarfsverfehlenden Kumulation von Leistungen bei großen Bedarfsgemeinschaften und verletze das "Abstandsgebot" der Sozialhilfe zu den unteren Lohngruppen. Diesen Bedenken soll nun dadurch Rechnung getragen werden, daß der Anteil vom Eckregelsatz für Kinder im Alter von 11 bis 14 Jahren von bislang 75 auf 65 vH und der für heranwachsende Jugendliche zwischen 18 und 21 Jahren von 90 auf 80 vH gesenkt wird. Und schließlich sollen die Mehrbedarfzuschläge sowie die Einkommensgrenzen bei Hilfen in besonderen Lebenslagen (HBL) mit dem Ziel der Kostensenkung überprüft werden, und zwar nach Möglichkeit vor Eintreten der zweiten Stufe der Regelsatz- "Reform" am 1. Juli 1991. Diese

ganze Entwicklung kann eigentlich nur noch mit Sarkasmus kommentiert werden. Reformvorstellungen zu Beginn der 80er Jahre waren davon ausgegangen, daß eine bedarfsgerechte Versorgung der Armutsbevölkerung eine Reform des Warenkorbes voraussetzt, auf deren Grundlage die Regelsätze der Sozialhilfe etwa um 30 vH angehoben werden müßten. Stattdessen sollen SozialhilfeempfängerInnen nun – trotz wirtschaftlichen Wachstums, eines enormen Reichtums, einer Steuerreform, bei der Spitzenverdiener pro Jahr mehr als 21 000 DM Steuern einsparen – mit einem Plus von 4,6 vH abgespeist werden, das dazu noch auf drei Jahre verteilt wird. Es war schon immer der Argwohn der oberen Stände, die unteren Stände würden sich – mit zuviel Kaufkraft ausgestattet – bloß der Trunksucht und einem liederlichen Lebenswandel hingeben. Unter diesem Aspekt ist die „maßvolle“ Anhebung der Sozialhilfe-Regelsätze ein echter Beitrag zur geistig-moralischen Wende in der BRD.

#### 1.4 Einkommensverteilung: Anhaltender Gewinnboom

Die kräftige konjunkturelle Aufwärtsentwicklung des Jahres 1989 hat zwar die Beschäftigungslage verbessert, ist aber an den Arbeitseinkommen weitgehend vorbeigegangen. Die Kaufkraft der Nettolöhne und -gehälter je Beschäftigten ist sogar leicht, um knapp ein Prozent, gesunken. Die Sozialtransfers sind real nur noch geringfügig angestiegen.

Ausschlaggebend für diese ungünstige Entwicklung – die allerdings auf drei Jahre eines relativ kräftigen Lohnanstiegs gefolgt ist – waren mehrere Faktoren:

- Während die tariflichen Stundenverdienste etwa im selben Tempo wie in den Vorjahren zunahmen (+ 3,7 vH), wurde die tarifliche Wochenarbeitszeit verkürzt. In der Folge erhöhten sich die tariflichen Monatseinkommen weniger stark (+ 2,8 vH) als in den Vorjahren. Die Arbeitszeitverkürzungen sind durch zurückhaltende Lohnerhöhungen finanziert worden.

*Tabelle 4: Bruttolohnquote<sup>1</sup>*

	Bruttolohnquote		
	Tatsächlich	Strukturbereinigt <sup>2</sup>	Arbeitnehmerquote <sup>3</sup>
1960	60,1	65,0	77,2
1970	68,0	68,0	83,4
1975	73,1	71,5	85,3
1979	71,5	68,5	87,0
1980	73,5	70,0	87,4
1985	69,8	66,8	87,2
1986	69,1	65,9	87,4
1987	69,0	65,7	87,5
1988	67,7	64,5	87,6
1989	67,4	64,1	87,7

1 Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen in Prozent

2 Bereinigt auf der Basis des Anteils der Zahl der abhängig Beschäftigten an der Zahl der Erwerbstätigen im Jahre 1970

3 Zahl der abhängig Beschäftigten in Prozent der Zahl der Erwerbstätigen

Quelle: Berechnet auf der Grundlage von: Statistisches Bundesamt, 1989. Erste Ergebnisse der Sozialproduktberechnung, Januar 1989; DIW-Wochenbericht 1-2/1990

*Tabelle 5: Verfügbare Einkommen nach Haushaltsgruppen<sup>1</sup>*

	1980	1987	88/80 in vH
Selbständige <sup>2</sup>	89.081	133.046	+ 49,4
Arbeitnehmer	40.258	52.279	+ 29,9
Arbeitslose	20.472	25.696	+ 25,5
Rentner	25.760	31.871	+ 23,7

1 Jahreseinkommen in DM

2 Außerhalb der Landwirtschaft

Quelle: DIW-Wochenbericht 28/1989

– Die Lohnsteuerabzüge stiegen rascher als die Bruttoarbeits-einkommen, in der Folge erhöhten sich die Nettoeinkommen je Beschäftigten (+2 vH) langsamer als die Bruttobezüge (+ 3 vH). Dies hat sich allerdings 1990 mit dem Inkrafttreten der dritten Stufe der Steuerreform wieder geändert.

– Die Verbraucherpreise (Index der Lebenshaltungspreise aller Haushalte) stiegen nach einer Periode annähernder Preis-stabilität wieder deutlich an (+ 2,8 vH).

Betrachtet man den gesamten Zeitraum der achtziger Jahre, so haben sich die Nettoarbeitseinkommen real nur minimal erhöht: Die durchschnittliche Nettolohn- und -gehaltssumme je beschäftigten Arbeitnehmer (etwa 27 000 DM im Jahre 1989) war, gemessen an der Entwicklung der Lebenshaltungspreise, 1989 nur rund ein Prozent höher als 1979. Im gleichen Zeitraum erhöhte sich die Arbeitsproduktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) um reichlich 20 vH.

Hinzu kommt, daß sich die Terms of Trade (Export- zu Importpreisen) in den letzten zehn Jahren per saldo etwas zugunsten der Bundesrepublik verschoben haben, wodurch der inländische Verteilungsspielraum über das Bruttoinlandsprodukt hinaus noch vergrößert worden ist.

Im Ergebnis hat sich in dieser Periode ein rasanter Umverteilungsprozeß vollzogen. Die Lohnquote, definiert als Anteil der Einkommen aus unselbständiger Beschäftigung am Volkseinkommen, ist auf 67,4 vH gesunken – auf den niedrigsten Stand seit Ende der sechziger Jahre (Tabelle 4).

Vor zehn Jahren (1979) hatte dieser Indikator noch bei 71,5 vH gelegen. Stellt man zudem in Rechnung, daß sich in diesem Zeitraum die Erwerbstätigenstruktur weiter zugunsten der abhängig Beschäftigten verschoben hat, so wird der Umverteilungseffekt noch deutlicher: Bereinigt man die Lohnquote um die Veränderungen der Beschäftigenstruktur seit 1970, so errechnet sich für 1989 ein bereinigter Wert von 64 vH, gut 4 Prozentpunkte weniger als zehn Jahre zuvor, aber auch weniger als 1960.

In absoluten Ziffern beläuft sich der Zuwachs bei den Netto-

einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen in den achtziger Jahren auf 240 Mrd. DM (dies entspricht einer Verdop-pelung), während die Arbeitseinkommen um rund 170 Milliar-den (oder um gut ein Drittel) anstiegen.

Nun wird gegen diese Betrachtungsweise ("funktionale Ein-kommensverteilung") mit Recht vorgebracht, daß sie die zuneh-menden Vermögenseinkommen der abhängig Beschäftigten übersieht – so daß sich die Einkommenslage der Arbeitnehmer-haushalte in Wirklichkeit günstiger entwickelt habe, als es die Veränderung der reinen Arbeitseinkommen ausdrückt.

Doch auch die Betrachtung der verfügbaren Einkommen nach Haushaltsgruppen ("personelle Einkommensverteilung") bestä-tigt das Bild eines massiven Umverteilungsprozesses. Zur Aussa-gekraft dieser Statistik – die Haushalte werden gegliedert nach der überwiegenden Einkommensart – ist allerdings anzumerken, daß die Abgrenzung zwischen Haushalt und Betrieb bei den Selbständigen oft schwierig ist. Je mehr die Unternehmer im eigenen Betrieb investieren, desto langsamer steigt ihr "verfüg-bares Einkommen" und umgekehrt. Die Art der Gewinnver-wendung (Reinvestition oder Kauf von Wertpapieren) beein-flußt statistisch die Einkommensentwicklung bei den Selbstdi-viden. Infolgedessen hat sich 1988 (und wohl auch 1989) trotz anhaltenden Gewinnbooms das verfügbare Einkommen der Selbstdi-videnhaushalte nur wenig stärker (+3,5 vH) erhöht als bei den Arbeitnehmern (+ 3,1 vH).

Da der Preisindex der Lebenshaltung im gleichen Zeitraum um 22,5 vH angestiegen ist, errechnet sich für die Arbeitnehmer-haushalte (z. T. auch wegen einer höheren Erwerbsbeteiligung) immerhin eine leichte reale Einkommensverbesserung, währen die Selbstdi-videnhaushalte ihre Kaufkraft sehr deutlich steigern konnten. Bei den Haushalten, die überwiegend auf Sozialein-kommen angewiesen sind, ist die Einkommenssituation unver-ändert geblieben.

Die sehr langsame Entwicklung der Kaufkraft der Arbeitnehmerhaushalte war allerdings begleitet von einer weiteren Steige- rung der Haushaltsausstattung mit langlebigen Konsumgütern. Ende der achtziger Jahre (letzte verfügbare Daten für 1988) war

bei vielen wichtigen Insignien des Wohlstands vom "Haushaltstyp 2" (Arbeiter und Angestellte mit mittlerem Einkommen) ein Versorgungsgrad von durchschnittlich fast 100 vH erreicht: Das gilt für den PKW, das Telefon, die Waschmaschine, den Farbfernseher. Lediglich bei neueren Produkten wie dem Videorecorder (44 vH), der Geschirrspülmaschine (53 vH) und dem Hifi-Turm (63 vH) gibt es noch "Nachholbedarf", der aber rasch aufgeholt wird. Das heißt aber nicht unbedingt, daß ein Zustand der Sättigung erreicht ist: Der Trend zum "Zweitgerät" ist unaufhaltsam, besonders beim PKW.

Was die Vermögenseinkommen der privaten Haushalte anbetrifft, so sind sie in der Tat im Laufe der 80er Jahre deutlich rascher angestiegen als die Arbeitseinkommen: Mit 108 Mrd. DM lagen die Bezüge aus Geldvermögen vor Abzug der Zinsen auf Konsumentenkredite (91 Mrd. DM nach Abzug) 1988 immerhin um 55 vH über dem Stand von 1980. Es ist allerdings auch hier festzustellen, daß die entsprechenden Einkommen je Haushalt bei den Selbständigen im Durchschnitt mit 57 vH ebenfalls rascher angestiegen sind als die der Arbeitnehmerhaushalte (+ 38 vH). Die Geldvermögenseinkommen sind also keineswegs ein "Gleichmacher": Nach den Ergebnissen der letzten Einkommen- und Verbrauchsstichprobe ist die Verteilung der Geldvermögenseinkommen eher ungleicher als die der übrigen Einkommensarten. Die reichere Hälfte der privaten Haushalte, die 1983 drei Viertel der verfügbaren Haushaltseinkommen bezog, hielt sieben Achtel des gesamten Geldvermögens und vereinnahmte elf Zwölftel der gesamten Geldvermögenseinkommen.

Dies ist auch nicht verwunderlich: Da mit steigendem Einkommen auch die Sparquote steigt (bei den Selbständigenhaushalten lag sie 1988 mit 26 vH fast dreimal so hoch wie bei den Arbeitnehmerhaushalten mit knapp 10 vH), vollzieht sich der Prozeß der Geldvermögensbildung dort viel rascher. Zudem erzielen die großen Geldvermögen eine viel höhere Rendite als die kleineren Sparrücklagen. Klammert man die oben eingerechneten Zinsen auf Versicherungen (die nicht zum verfügbaren Einkommen zu zählen sind) aus, so lagen 1988 die durchschnitt-

lichen Vermögenseinkommen (also Zinsen und Wertpapiererträge) der Selbständigenhaushalte bei 6200 DM im Jahr, die der Arbeitnehmerhaushalte bei 1830 DM. Berücksichtigt man zudem, daß etwa zwei Drittel der Zinsen auf Konsumentenschulden von Arbeitnehmerhaushalten gezahlt werden – allerdings nicht unbedingt von denjenigen, die nennenswerte Vermögenseinkommen haben –, so errechnet sich ein durchschnittliches Netto-Geldvermögenseinkommen der Arbeitnehmerhaushalte von rund 1000 DM.

Die achtziger Jahre waren trotz der langen, zunächst zögernen, zuletzt aber doch vergleichsweise kräftigen konjunkturellen Aufwärtsentwicklung mit stagnierenden Arbeitseinkommen, rasch ansteigenden Gewinnen und einer massiven Umverteilung zu Lasten der abhängig Beschäftigten und auch zu Lasten der Sozialeinkommensbezieher verbunden. Um so erstaunlicher scheint es, daß die Verteilung in den sozialen Auseinandersetzungen kaum ein Thema gewesen ist. Dies gilt vor allem für die letzten Jahre, in denen sich die Gewerkschaften durch Tarifverträge langfristig gebunden hatten. Sicherlich ist die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit eine Belastung, die zur tarifpolitischen Disziplinierung eingesetzt werden kann. Entscheidender dürfte aber sein, daß qualitative Fragen (Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Umweltfaktoren, Lebensweise) als Gegenstand sozialer Auseinandersetzungen an Bedeutung gewonnen haben. Es sollte allerdings nicht übersehen werden, daß auch die klassische Frage der "funktionalen" und "personellen" Verteilung die Lebensbedingungen weiterhin stark beeinflußt.

## 1.5 Soziale Wohnungsnot: Ursachen und Folgen

In den letzten Jahren sind in der Bundesrepublik erhebliche Engpässe auf dem Wohnungsmarkt entstanden. Für einkommensschwache Haushalte ist es inzwischen nahezu aussichtslos geworden, in den wachstumsstarken Ballungsräumen wie München, Stuttgart, Frankfurt oder Hamburg eine erschwingliche

Mietwohnung zu finden. Auch in anderen Regionen wachsen die Schwierigkeiten für Wohnungssuchende. Die Neuvertragsmieten, an denen sich die aktuelle Situation besser ablesen lässt als am Mietenindex, stiegen 1989 um 10 bis 12 vH, so daß einige Großstädte schon im zweiten Jahr zweistellige Mietsteigerungsraten aufweisen.

Wieder stärker steigende Mieten, zunehmende Warteschlangen vor den Wohnungsämtern und überfüllte Aufnahmelager für Aus- und Übersiedler wurden so das augenfällige Indiz einer neuen Wohnungsnot, die die Wohnungspolitik in Bund und Ländern gleichermaßen unvorbereitet traf. Noch bis Mitte der achtziger Jahre hatte sich ein Rückgang der Wohnungsnachfrage durchgesetzt. Bei partiellen Vermietungsschwierigkeiten in einigen Großsiedlungen entstand eine überzogene Leerstandsdiskussion, in der der Zentralverband der Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer noch 1987 vor einer Million leerstehender Wohnungen warnte und die Einstellung jeglicher Wohnungsbauförderung verlangte. Inzwischen rechnet das Ifo-Institut mit einem zusätzlichen Wohnungsbedarf von über 5 Millionen Wohnungen bis zum Jahre 2000.

Seit Mitte der 80er Jahre war die Wohnungsbautätigkeit stark rückläufig. Nachdem in der ersten Hälfte der 80er Jahre die Anzahl der fertiggestellten Wohnungen noch zwischen 350 000 und 400 000 jährlich geschwankt hatte, setzte mit einem Rückgang der Baugenehmigungen um 20 vH im Jahre 1984 und weiteren 25 vH im Jahre 1985 ein scharfer Einbruch des Wohnungsbaus ein, der sich fortsetzte, bis im Jahre 1987 mit 191 000 Baugenehmigungen der niedrigste Wert in der Nachkriegszeit erreicht war. Der Rückgang der Bautätigkeit hatte mehrere Ursachen: Dazu beigetragen haben ein relativ hohes Realzinsniveau, eine pessimistische Beurteilung der langfristigen Rentabilität von Wohnungsbauinvestitionen vor dem Hintergrund von Negativprognosen über die weitere Bevölkerungsentwicklung, Vorzieheffekte nach Auslaufen des Sofortprogramms von 1983/84, der Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau sowie eine relative Preisstabilität, die einer Flucht in die Sachwerte als Investitionsmotiv den Boden entzog.

Der rückläufigen Bautätigkeit stand eine zunehmende Wohnungsnachfrage gegenüber. Seit Beginn der achtziger Jahre hat sich die Zahl der Haushalte jährlich um rund 260 000 erhöht. Veränderte Lebensformen und ein längerer Verbleib älterer Menschen in der eigenen Wohnung führten zu einer Zunahme der Einpersonen-Haushalte, die nun mit den Haushaltsgründungen der geburtenstarken Jahrgänge der 60er Jahre auf dem Wohnungsmarkt zusammentraf. Diese demographischen Faktoren wurden verstärkt durch einen einkommensbedingten Anstieg der Wohnungsnachfrage. Rein rechnerisch entspricht die zusätzliche Wohnflächennachfrage von jährlich 0,5 qm pro Kopf, die sich aus einer Gegenüberstellung der Wohnungszählungen von 1968 und 1987 ergibt, einer zusätzlichen jährlichen Wohnungsnachfrage von 400 000 Wohnungen à 75 qm bei einer Wohnbevölkerung von 60 Millionen Einwohnern.

Diese beiden Faktoren hätten bereits ausgereicht, um bei rückläufiger Bautätigkeit spürbare Engpässe hervorzurufen. Verschärft, nicht verursacht wurde die Situation dann durch rund 240 000 Aus- und Übersiedler im Jahre 1988 und weitere knapp 720 000 Zuwanderer im Jahre 1989.

### *Soziale Konsequenzen*

Die sozialen Konsequenzen der aktuellen Wohnungsmarktentwicklung werden bei einer einfachen Gegenüberstellung der Angebots- und Nachfrageentwicklung noch nicht sichtbar. Denn bei zurückgehendem Neubauangebot nehmen die Konflikte über die Verteilung des Wohnungsbestands zu. Einkommensstarke Bevölkerungsgruppen setzen nach den kräftigen Einkommenszuwächsen der vergangenen Jahre ihre wachsenden Wohnflächenansprüche im vorhandenen Wohnungsbestand durch. Gerade in zentral gelegenen Wohnvierteln sind die angestammten Bewohner mit niedrigen Einkommen dem Konkurrenzdruck der einkommensstarken Gruppen oft nicht gewachsen. Verdrängungsprozesse sind die Folge, die über umfangreiche Modernisierungen, die Umwandlung von Miet-

wohnungen in Eigentumswohnungen oder die Zusammenlegung von Wohnungen ablaufen.

Wer aus seiner Wohnung weichen muß, hat derzeit schlechte Chancen, Ersatzwohnraum zu finden. In den noch preisgünstigen Beständen sind die Fluktuationsraten niedrig, und das Neubauangebot bleibt gering. Diese Entwicklung zeigt sich in einem raschen Anstieg der bei den Kommunalverwaltungen registrierten Wohnungssuchenden. Nach einer Erhebung des Deutschen Städtetages erhöhte sich die Zahl der registrierten Sozialwohnungsbewerber von 635 000 Ende 1987 auf 819 000 im Herbst 1989. Die Möglichkeiten der Städte und Gemeinden, diesen Wohnungssuchenden eine Sozialwohnung zu vermitteln, haben sich in den letzten Jahren verschlechtert.

Dies geht nicht nur auf eine relativ geringe Anzahl neu fertiggestellter Sozialwohnungen und sinkende Fluktuationsraten im Sozialwohnungsbestand zurück, sondern auch darauf, daß inzwischen ein erheblicher Teil des Sozialwohnungsbestandes seine Sozialbindungen verloren hat und weiter verliert, da die öffentlichen Baudarlehen zurückgezahlt wurden. Dieser Prozeß dürfte bis Mitte der 90er Jahre zu einem Abschmelzen des heute noch vorhandenen Sozialwohnungsbestandes von rund drei Millionen Mietwohnungen um rund ein Drittel führen. Am Ende dieser Kette von Engpässen und Verdrängungsprozessen steht eine Zunahme der Obdachlosigkeit. In Nordrhein-Westfalen erhöhte sich von 1988 auf 1989 die Zahl der statistisch erfaßten Obdachlosen um 14 vH.

### *Reaktionen der Wohnungsbapolitik*

Bis weit in die zweite Hälfte der 80er Jahre stand die Wohnungspolitik unter der Leitlinie "Deregulierung" des Mietrechts und Abbau der Wohnungsbauförderung. Die Vorherrschaft dieser marktorientierten Strategien wurde durch eine einigermaßen entspannte Wohnungsmarktverfassung begünstigt. Die wesentlichen Etappen dieser Wende in Richtung "mehr Markt" waren:

- Die Mietrechtsänderungen von 1983 zielten darauf, die

Investitionsbedingungen im freifinanzierten Mietwohnungsbau zu verbessern, indem die Mieterhöhungsmöglichkeiten in laufenden Mietverträgen erweitert wurden. Im Ergebnis gab die Neuregelung weder Impulse für den Mietwohnungsbau noch führte sie – außer in den dynamischen Wachstumsregionen (etwa München) – zu den befürchteten hohen Mietsteigerungen.

– Die Förderung des sozialen Wohnungsbaus wurde stark abgebaut. Der Bund verringerte seine Mittel für den sozialen Wohnungsbau von rund 2,3 Mrd.DM im Jahre 1983 auf nur noch 450 Mill.DM im Jahre 1988; die Länder reduzierten ihre Fördermittel in etwa parallel. Von 1986 bis 1988 wurde die Förderung des Mietwohnungsbaus aus Bundesmitteln ganz eingestellt. Die Zahl der insgesamt geförderten Wohnungen verringerte sich so von 104 000 im Jahre 1983 auf 39 000 im Jahre 1988.

– Im Zuge der Steuerreform wurde die Wohnungsgemeinnützigkeit abgeschafft. Damit entfallen kurzfristig die Preisbindungen bei rund einer Million Wohnungen außerhalb des Sozialwohnungsbestandes gemeinnütziger Wohnungsunternehmen und langfristig die Bindungen beim gesamten Wohnungsbestand der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft, der immerhin rund ein Viertel des gesamten Mietwohnungsbestandes in der Bundesrepublik umfaßt.

Bei wachsenden Engpässen auf dem Wohnungsmarkt und vor dem Hintergrund einiger Landtagswahlergebnisse hat 1989 eine Umorientierung der Wohnungspolitik eingesetzt, die allerdings die sozialen Probleme auf dem Wohnungsmarkt auf absehbare Zeit nicht beseitigen kann.

Im Zentrum stand dabei eine schrittweise Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau auf jeweils zwei Mrd.DM jährlich bis zum Jahre 1993. Damit sollen innerhalb von vier Jahren 500 000 neue Sozialwohnungen gebaut werden. Dies setzt allerdings voraus, daß die Länder ihre Mittel in gleichem Umfang ausweiten, und auch dann sind die angekündigten Ergebnisse nur erreichbar, wenn überwiegend auf dem neu eingeführten sogenannten 3. Förderungsweg Wohnungen mit

kurzen Bindungsfristen gefördert werden, die dann aber auch nur eine begrenzte Zeit für die Versorgung von einkommensschwachen Haushalten zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß das seit Mitte 1988 drastisch gestiegene Zinsniveau den gerade geschaffenen Spielraum für den Bau neuer Sozialwohnungen wieder spürbar einengen wird.

Daneben wurden Abschreibungserleichterungen im Mietwohnungsbau geschaffen, indem die Abschreibungssätze in den ersten Jahren erhöht und die Abschreibungsdauer von 50 auf 40 Jahre verkürzt wurde. Diese Steuererleichterungen sind mit keinerlei Preis- oder Belegungsbindungen verbunden. Ferner wurde als neues Instrument eine steuerliche Abschreibung mit Sozialbindung eingeführt. Dabei wurden über die gerade erst erweiterte allgemeine Dgression hinaus zusätzliche Abschreibungserleichterungen für Mietwohnungen mit einer 10jährigen Preis- und Belegungsbindung geschaffen. Die Belegungsbindung ist relativ weit gefaßt und bietet keine Handhabe, Dringlichkeitsfälle mit Wohnraum zu versorgen. Die Preisbindung orientiert sich an den Sozialmieten. Diese Konstruktion hat zur Folge, daß die Steuererleichterungen vor allem dort attraktiv sind, wo der Abstand zwischen Sozialmieten und Marktmieten nicht allzu groß ist, so daß die Investitionsanreize durch diese neue Steuerkonstruktion systematisch an den Bedarfsschwerpunkten vorbeigehen.

Die Entwicklung am Wohnungsmarkt schafft sozialen Sprengstoff. Zu fordern ist eine Politik, die vorrangig an der mengenmäßigen Ausweitung des Wohnungsbestandes ansetzt und den Mieterschutz wieder stärker sichert. Diese Politik der Erweiterung des Wohnungsbestandes sollte jedoch auch ökologischen Gesichtspunkten Rechnung tragen und die Bodenversiegelung minimieren.

## 2. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung seit 1982 – eine zusammenfassende Interpretation

### 2.1 Charakterisierung des Zyklus

Der gegenwärtige Konjunkturzyklus hat 1982 eingesetzt; er dauert, rechnet man das Jahr des Tiefpunktes 1982 mit ein, nun bereits neun Jahre an und dürfte damit länger sein als die beiden vorangegangenen ausgeprägten Konjunkturzyklen von 1967 bis 1975 mit einer neunjährigen Dauer und von 1975 bis 1982 mit einer achtjährigen Dauer – die Tiefpunkte zu Beginn und zum Ende des Zyklus jeweils mitgerechnet. Besonders dynamisch dagegen ist der gegenwärtige Zyklus nicht: Das durchschnittliche Jahreswachstum des realen Bruttoinlandsproduktes beträgt in der Periode 1975/1981 3 vH, in der Periode 1982/1989 dagegen nur 2,7 vH; erst seit 1988 hat sich das Wirtschaftswachstum deutlich beschleunigt und gleicht einem klassischen Konjunkturaufschwung. Auffällig in diesem Konjunkturzyklus ist ebenfalls das unternehmerische Investitionsverhalten: Besonders die Ausrüstungsinvestitionen zeigen in ihrem Wachstum im Vergleich zu den vorangegangenen Zyklen längere Zeit recht ausgeprägte Schwankungen, was auf eine latente Instabilität der Konjunktur schließen läßt. Erst seit 1989 zeigen die Anlageinvestitionen, und hier vor allem die Erweiterungsinvestitionen, wegen hoher Kapazitätsauslastung nach oben.

Das Wirtschaftswachstum wird im folgenden global in seiner Entwicklung untersucht, eine ökologische Bewertung wird also an dieser Stelle nicht vorgenommen. Die Analyse von realisiertem Wachstum sollte nicht als Forderung nach einer Zunahme der materiellen Produktion zur Vergrößerung der Beschäftigung ohne Rücksicht auf die Umwelt fehlinterpretiert werden.

## 2.2 Verteilung und Stabilität

Diese Besonderheiten (überdurchschnittliche Länge bei spät eintretendem Aufschwung der Dynamik des Zyklus, wenig kontinuierliches Wachstum bei den Ausrüstungsinvestitionen) sind Anlaß zu der Frage, ob unvorhergesehene, eher exogene Faktoren bei der Stabilisierung und Verlängerung des Zyklus eine wesentliche Rolle gespielt haben. Bedeutend sind hier die hohen Außenhandelsüberschüsse der BRD und die diskontinuierliche Fiskalpolitik. Im Grundsatz aber lässt sich dieser Konjunkturzyklus ebenso wie die vorangegangenen nach folgendem traditionellem Muster erklären:

Eingeleitet wird der Konjunkturaufschwung durch eine ausgeprägte Zunahme der unternehmerischen Investitionen, deren Zweck nicht in einer Erweiterung der Kapazitäten, sondern in Rationalisierung, d. h. Kostensenkung besteht. Zu betonen ist, daß diese Investitionen bei einer wegen der Rezession vergleichsweise niedrigen Profitrate vorgenommen werden. Die Investitionen sind also von der realisierten Profitrate "entkoppelt", oder anders ausgedrückt, trotz negativer Erfahrungen sind die Erwartungen positiv, eine Symmetrie von Erfahrungen und Erwartungen herrscht nicht. Soweit also genuine kapitalistische Dynamik die Rezessionsphase durch autonome (d. h. nicht nachfrageinduzierte) Investitionen beendet, vollzieht sich dies auf der Grundlage einer "Entkopplung" von realisierten Profiten und Investitionen. Dieser Sachverhalt ist politisch bedeutend: Voraussetzung für die Verbesserung des Wirtschaftswachstums war also nicht, daß durch Reallohnsenkungen zunächst die Profitrate erhöht worden wäre; bedeutend war vielmehr, daß kostensenkende Technik investitionsreif zur Verfügung stand. Entscheidend für die Dauer und Dynamik der Konjunktur ist die Tendenz zur systematischen Abschwächung des Wachstums der Binnennachfrage der privaten Haushalte und Unternehmen. Diese Tendenz ergibt sich daraus, daß die Unternehmen im Zuge der Investitionen die Kosten senken, aber unzureichende Lohnsteigerungen auf der einen und monopolbedingt unflexible Preise auf der anderen Seite zu einer Erhöhung

der Stückgewinne und damit der Profitquote führen. Dies senkt die gesamtwirtschaftliche Konsumquote und dämpft die Entwicklung der vom privaten Konsum induzierten Investitionen. Da sich aus demselben Prozeß keine systematischen Gründe für eine Zunahme der nicht konsuminduzierten Investitionen ergeben, würde der Konjunkturaufschwung ohne exogene Faktoren wegen unzureichender privater Konsumtion als Ergebnis einer gestiegenen Profitquote sein Ende finden. Deutlich wird auch für den oberen Wendepunkt der Konjunktur, daß bei der Profitrate Erfahrungen und Erwartungen nicht übereinstimmen: Trotz einer hohen realisierten Profitrate fallen mangels positiver Erwartungen die Erweiterungsinvestitionen gering aus. (Im gegenwärtigen Zyklus ändert sich allerdings die Lage ab 1988, wobei sich positive Ertragserwartungen vor allem wegen der erneut steigenden Außenhandelsüberschüsse und der binnengesetzlichen Erweiterungsinvestitionen ergeben.) Grundsätzlich kann diese Blockade der Nachfrage durch autonome Investitionen behoben werden, deren Zweck nicht Erweiterung der Produktionskapazitäten ist. Dies kann dann der Fall sein, wenn eine neue Technologiegeneration eine Rundumerneuerung des Produktionsapparates rentabel macht. Entwickeln sich allerdings die Investitionen *insgesamt* gering, so kann die Blockade der Nachfrage nur behoben werden, wenn die Außenhandelsüberschüsse und/oder die öffentlichen Defizite ansteigen: Das Sparen der privaten Haushalte und die unverteilten Gewinne des Sektors Unternehmen (das Sparen des Sektors) können nun höher ausfallen als die privaten Nettoinvestitionen. Denn die Nachfragelücke, die sich aus dem höheren Sparen und den niedrigeren Investitionen ergibt, wird nun durch Staats- und Auslandsnachfrage gefüllt. Das nicht zur gesamtwirtschaftlichen Nachfrage verwendete Einkommen der Unternehmen und privaten Haushalte kann als Geldvermögen akkumuliert werden, wobei dieses Einkommen auch künftig entstehen kann, weil Nachfrage und folglich Produktion durch den Staat und das Ausland abgesichert werden.

Auf der Grundlage dieses allgemeinen theoretischen Rahmens ist die konjunkturelle Entwicklung ab 1982 zu würdigen. Ihre

Eckpunkte sind ansteigende Rationalisierungsgewinne, die den Unternehmen weder durch eine erfolgreiche gewerkschaftliche Tarifpolitik noch durch effiziente Preiskonkurrenz streitig gemacht werden. Trotz unzureichendem Zuwachs des privaten Verbrauchs wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durch die hohen Außenhandelsüberschüsse stabilisiert, in wenigen Ausnahmejahren auch durch steigende öffentliche Haushaltsdefizite. Dies hat die zunehmende Auslastung der Kapazitäten abgesichert und seit 1988 stark steigende Erweiterungsinvestitionen ausgelöst.

## 2.3 Instabiler Aufschwung

Die konjunkturelle Belebung setzt 1983 mit einer kräftigen Zunahme der privaten Investitionen ein – vor allem im Bereich der Ausrüstungsinvestitionen mit einem Wachstum von 5,9 vH (vgl. Tabelle 6).

*Tabelle 6: Investitionen der Unternehmen in Preisen von 1980, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH*

	Investitio-nen insge-samt	Anlageinve-stitionen	Bauten, nicht Wohnbau	Ausrü-stungsinve-stitionen	Wohnungs-bau
1982	-4,5	-4,4	-0,2	-6,5	- 4,8
1983	5,1	4,9	3,1	5,9	5,5
1984	1,2	0,8	3,6	-0,1	2,0
1985	-0,0	5,5	-1,3	9,2	-10,0
1986	2,6	4,3	5,2	3,9	- 1,1
1987	2,4	4,2	1,3	5,6	- 1,5
1988	6,5	7,3	6,0	7,9	4,8
1989	7,4	8,2	5,9	9,3	5,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Werte für 1989: erste Ergebnisse der Sozialproduktberechnung, Wista 2/90

Die Voraussetzungen hierfür sind nicht zuletzt durch die zweijährige Abschwungphase 1980/82 gelegt worden.

Hohe Insolvenzzahlen dieser Periode, die für eine Auslichtung des Anbieterbestandes gesorgt haben, sind hier typisch.

Verstärkt wird dies durch eine Politik hoher Zinsen und der DM-Aufwertung im gleichen Zeitraum: Der Diskontsatz der Deutschen Bundesbank liegt von Februar 1980 bis Oktober 1982 bei 7, kurzzeitig sogar bei 7,5 vH, der Außenwert der DM gegenüber den Haupthandelspartnern, den EG-Ländern, steigt im Zeitraum 1980/82 um gut 11 vH. Dies führt zu einer überaus hohen Zinsbelastung der Unternehmen mit hoher Fremdfinanzierungsquote und verstärkt die Importkonkurrenz, der solche Unternehmen ausgesetzt sind, die dieselbe Produktpalette anbieten wie ihre Mitbewerber im EG-Raum. Dies ist als Bestandteil von Modernisierungspolitik zu interpretieren. Wenn die Konkurrenz keine Preissenkungen erzwingt und damit der Druck nachlässt, zu modernisieren, kann diese Konkurrenz durch Aufwertung politisch inszeniert werden bzw. dadurch, daß die Stückgewinne durch hohe Zinsen gesenkt werden. Angesichts sinkender Handelsbilanzüberschüsse in den Jahren 1979/81 wird dieses Vorgehen damit gerechtfertigt, eine Politik der Abwertung (verknüpft mit niedrigen Zinsen) führe zu "künstlichen" Wettbewerbsvorteilen gegenüber dem Ausland. Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht durch Abwertung, sondern durch Kostensenkung – das ist auch die These des Sachverständigenrates in seinem Sondergutachten vom Juli 1981 (Ziffer 39).

In diesem wirtschaftspolitischen Umfeld einer gezielten Kapitalvernichtung und eines hohen Rationalisierungsdrucks setzt der Konjunkturaufschwung 1983 zunächst mit einer deutlichen Steigerung der unternehmerischen Investitionen ein, die aber – auch wegen der restriktiven Wohnungsbaupolitik 1984 und 1985 – rasch an Dynamik verlieren. Für den weiteren Verlauf der Konjunktur ist entscheidend, ob die anfängliche Belebung der Konjunktur zu Erweiterungsinvestitionen führt bzw. ob – hiermit eng verknüpft – die Einkommenseffekte, die sich aus den Investitionen ergeben, eine konjunkturstützende Zunahme des

privaten Verbrauches zur Folge haben. Hinsichtlich der Investitionen zeigt die Entwicklung ab 1982 ein sehr uneinheitliches Bild. Orientiert man sich an den unternehmerischen Anlageinvestitionen, so lassen sich innerhalb der Aufschwungphase im Grund zwei Investitionszyklen feststellen: der erste von 1983 bis 1987, der zweite ab 1987. Eine solche Investitionsentwicklung ist sehr schwer einzuschätzen: Denn im Vergleich hierzu wird der Konjunkturzyklus 1967/74 von einem eher regelmäßigen Investitionszyklus begleitet; ähnliches gilt für den Zyklus 1975/81. Das demgegenüber uneinheitliche Bild bei der Entwicklung der privaten Investitionen während des Aufschwungs ab 1982 zeigt sich auch bei weiterer Untergliederung der Investitionsdaten (vgl. Tabelle 6): Die Ausrüstungsinvestitionen stagnieren 1984, das Wachstum der Bauinvestitionen ohne Wohnungsbau nimmt 1985 einen negativen Wert an, die Wachstumsrate der Wohnungsbauinvestitionen ist 1985 bis 1987 negativ. Hier dürfte sich vor allem die Einschränkung des sozialen Wohnungsbaus bemerkbar gemacht haben. Daß das Wachstum der privaten Investitionen ohne Wohnungsbau in der Periode 1983/89 stark schwankt, was in den Zyklen 1967/74 und 1975/81 nicht zu beobachten ist, folgt aus dem Zusammenhang von volkswirtschaftlicher Verteilung und Wachstumsdynamik.

Dies bedeutet im einzelnen: Eingeleitet wird der Konjunkturaufschwung – wie dargestellt – durch Rationalisierungsinvestitionen. Dies stabilisiert allerdings nicht nur die Nachfrage in der Investitionsgüterindustrie. Denn da bei der Herstellung der Investitionsgüter Einkommen entstehen, wird auch die Nachfrage in den verbrauchsnahen Branchen angehoben. Beide Nachfragemomente sorgen dafür, daß wegen der Konjunkturlage aufgeschobene Ersatzinvestitionen nun vorgenommen werden.

Die Zunahme der Bruttoinvestitionen insgesamt ruft allerdings nicht nur Einkommenseffekte hervor. Denn wenn die neuen Produktionsmittel in der Produktion Verwendung finden, steigt die Arbeitsproduktivität und die Lohnkosten pro Stück sinken, weil die Lohnsätze geringer als die Arbeitsstundenproduktivität zunehmen.

Entscheidend in der längeren Frist sind also die Verteilungs-

wirkungen der Investitionen. Denn sinken die Lohnkosten pro Stück, so sinkt der Anteil der Löhne am Volkseinkommen (die Lohnquote). Da aber der prozentuale Anteil der Konsumausgaben am Lohn höher ist als ihr prozentualer Anteil an dem ausgeschütteten Gewinneinkommen insgesamt, sinkt auch der Anteil der Konsumausgaben am Volkseinkommen. Die Konsumquote wird also maßgeblich von der Lohnquote bestimmt. Eine sinkende Lohnquote dämpft allerdings nicht nur den Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage im Bereich der Konsumgüter. Ebenso bedeutsam ist, daß die von der Konsumgüternachfrage abhängigen Investitionen eingeschränkt werden. Die durch die Investitionen des Aufschwungs gesteigerte Arbeitsproduktivität mindert allerdings dann die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nicht, wenn es den Gewerkschaften gelingt, die Löhne zu erhöhen, und/oder wenn die fehlende Konsum- und hierdurch induzierte Investitionsgüternachfrage durch andere Nachfrageelemente ersetzt wird. Im letzteren Fall kann die Nachfrage stabilisiert werden durch autonome Investitionen, Staatsdefizite oder Außenhandelsüberschüsse.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ab Herbst 1982 ist durch die Entwicklung der Verteilung nicht begünstigt worden. Seit dem ersten Jahr des Aufschwungs (1983) sinkt die Lohnquote ständig ab, nämlich von 71,6 vH (1983) auf 67,4 vH (1989).

Um eine Vorstellung von der Größenordnung dieser Umverteilung zu entwickeln: Hätte die Lohnquote 1989 nicht 67,4 vH betragen, sondern 71,6 vH, also den Wert von 1983 oder 1973/74, so wäre die 1989 angefallene Lohnsumme um rund 75 Mrd.DM höher gewesen. Diese grobe Kalkulation läßt sich noch um einen Schritt ausweiten: Die 75 Mrd.DM hätten dazu verwendet werden können, bei unveränderter Arbeitszeit die individuellen Löhne der Beschäftigten um diesen Betrag anzuheben. Für eine Beseitigung der Arbeitslosigkeit allerdings wäre besser gewesen, die wöchentliche Arbeitszeit bei unverändertem Wochenlohn zu verkürzen. Die erforderlichen Neueinstellungen wären aus diesen 75 Mrd.DM finanziert gewesen. Das durchschnittliche Bruttoeinkommen eines abhängig Beschäftigten beträgt 1989 rund 50 000 DM jährlich, es hätten also 1,5

Millionen Personen zusätzlich beschäftigt werden können. Vorstellbar ist auch, daß diese 75 Mrd.DM dem Staat zugeflossen wären, was entsprechend höhere öffentliche Personal- und Sachausgaben ermöglicht hätte. Sicherlich sind auch Mischungen dieser drei Formen denkbar.

Das Absinken der (unbereinigten) Lohnquote um 4,2 Prozentpunkte auf einen Anteilswert von 67,4 vH hat die Entwicklung des privaten Verbrauchs aus den erwähnten Gründen gedämpft und die gesamtwirtschaftliche Nachfrage destabilisiert. Anders dagegen im Konjunkturzyklus 1967/74: Die Lohnquote steigt hier von 1968, dem ersten Jahr des Aufschwungs, bis 1974 von 64,7 vH auf 72,9 vH an. Das Wachstum des lohnfinanzierten privaten Verbrauchs wird stabilisiert, gleichfalls die hiervon induzierten Investitionen, was einen gleichförmigen Verlauf des Investitions- und Konjunkturzyklus sichert. Die Entwicklung der Lohnquote im Zyklus 1975/81 ist dagegen bereits weniger günstig für die Dynamik des Aufschwunges: Die Lohnquote steigt nur langsam an und geht in den Jahren 1977/79 sogar zurück. Gestützt wird die Nachfrage in diesem Zyklus vor allem durch Defizite des Staates. Der Aufschwung ab Herbst 1982 dagegen wird weder – wie dargestellt – durch eine steigende Lohnquote stabilisiert noch durch öffentliche Haushaltsdefizite, die die steigende Nachfragelücke *konsequent* kompensieren. Vielmehr verfolgt die Bundesrepublik seit 1983 nicht nur konzeptionell eine Politik der Minderung der Neuverschuldung. Daß dennoch der Konjunkturaufschwung bislang seinen Aufwärtstrend nicht verloren hat, ist im wesentlichen in den zunehmenden Außenhandelsüberschüssen begründet, die ihrerseits angesichts der starken Auslastung der Sachkapazitäten zu Erweiterungsinvestitionen geführt haben. Belebend haben sich auch solche unternehmerischen Investitionen ausgewirkt, die in Vorbereitung auf den EG-Binnenmarkt getätigten worden sind. Gelegentlich auch ergeben sich faktisch zusätzliche Haushaltsdefizite (entgegen der erklärten Politik), und schließlich sind 1988/89 die unternehmerischen Ausrüstungs- und Bauinvestitionen (ohne Wohnungsbau) mit beachtlichen Raten von real 7,3 vH bzw. real 8,2 vH gestiegen: Trotz günstiger Gesamtent-

wicklung seit 1982 springen die Investitionen als Wachstumsmotor jetzt erst spät an. Die nicht sachinvestive Verwendung unternehmerischer Eigenmittel weitet sich in dieser Phase aus, was in der starken Zunahme der Selbstfinanzierungsquote der Sachinvestitionen abzulesen ist.

Zusammenfassend: Die uneinheitliche Konjunkturwicklung ab 1983 erklärt sich aus einer unzureichenden Entwicklung des privaten Verbrauchs als Ergebnis einer sinkenden Lohnquote. Diese Grundtendenz führt bislang nicht zum Abschwung, weil eine Mischung aus gelegentlich steigenden Haushaltsdefiziten und – mit Ausnahme der Jahre 1987 und 1988 – kräftig ansteigenden Außenhandelsüberschüssen und hiervon induzierten privaten Investitionen ein konjunkturstabilisierendes gesamtwirtschaftliches Nachfrageriveau ermöglicht hat.

Diese – wenngleich diskontinuierliche – Stabilisierung des Nachfragewachstums veranlaßt die Unternehmen nach dem Absinken des Investitionswachstums in den Jahren 1986/87 zu einer Revision ihrer Investitionspläne: Der durchschnittliche Auslastungsgrad der Kapazitäten steigt 1988 auf 89 vH und 1989 auf 90 vH an, so daß die Anzahl der Unternehmen, die ihre Kapazitäten erweitern, erstmals seit 1982 deutlich zunimmt. Die jetzt spürbaren Kapazitätsengpässe sind damit auch das Ergebnis vorangegangener Zurückhaltung beim Ausbau der Produktionskapazitäten. Dies erklärt das kräftige Ansteigen der Anlageinvestitionen 1988/89, wobei die Erweiterungsinvestitionen des Jahres 1989 vor allem zurückzuführen sind auf die erneute kräftige Steigerung des Außenbeitrages um nominal rd. 28 Mrd.DM im Jahre 1989. Insgesamt verbessern sich die mittelfristigen Erlös- und Absatzerwartungen auch unter dem Einfluß des EG-Binnenmarktes sowie neuerdings der DDR-Entwicklung.

## 2.4 Stabilisierung durch Außenhandelsüberschüsse

Der hohe Außenbeitrag stabilisiert also nicht nur die gesamtwirtschaftliche Nachfrage unmittelbar, er induziert auch Erweiterungsinvestitionen. Von wenigen Ausnahmen abgesehen (vgl.

Tabelle 7: Bruttoinlandsprodukt, Außenbeitrag, private Investitionen

	BIP, reale Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH <sup>1</sup>	Außenbeitrag zu jeweiligen Preisen in Mrd.DM	Außenbeitrag in vH des BSP	private Investitionen insgesamt real, Veränderungen gegenüber dem Vorjahr in vH
1982	-0,6	37,47	2,3	-4,5
1983	1,5	38,01	2,3	5,1
1984	2,8	54,87	3,1	1,2
1985	2,0	80,20	4,3	-0,0
1986	2,4	114,98	5,9	2,6
1987	1,8	112,63	5,6	2,4
1988	3,7	120,59	5,7	6,5
1989	3,4	148,37	6,6	7,4

Quelle: Statistisches Jahrbuch, Werte für 1989; erste Ergebnisse der Sozialproduktsberechnung, Wirtschaft und Statistik 2/90, eigene Berechnungen

1 Die Entwicklung der letzten Jahre macht es sinnvoll, die Wirtschaftsentwicklung eher durch das Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) darzustellen, und nicht durch das Bruttosozialprodukt (BSP). Das BSP enthält gegenüber dem BIP auch den Saldo der Erwerbs- und Vermögenseinkommen mit dem Ausland. Das BIP umfaßt dagegen die inländische Produktion, die sich auf die Beschäftigung auswirkt. Wegen der starken Kapitalexporte der Bundesrepublik auch infolge der Verunsicherungen durch die Quellensteuer Anfang 1989 ist dieser Saldo 1989 erheblich angestiegen. 1989 beträgt das Wachstum des BSP 4,0 vH, das des BIP dagegen nur 3,4 vH.

Tabelle 8: Die Entwicklung des Bruttosozialproduktes im internationalen Vergleich, Veränderungen in vH gegenüber dem Vorjahr, in Preisen von 1980

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>r</sup>	1990 <sup>p</sup>
BRD	1,3	2,7	2,5	2,5	1,9	3,6	4,0	3,5
EG ohne BRD	1,2	2,2	2,2	2,5	3,0	3,7	3,2	2,6
USA	3,7	6,8	2,7	2,9	3,4	4,4	3,0	1,5
Japan	3,0	5,8	4,5	2,4	4,3	5,7	5,0	4,5

r = vorläufig; p = prognostiziert; Quelle: DIW-Wochenberichte 1-2/1984 bis 1990

Tabelle 7) ist der Außenhandel seit 1982 die vorrangige Konjunkturstütze. Denn nachdem die Handelsbilanz 1980 (auch wegen der Ölpreiserhöhung) ein Defizit von 2,97 Mrd.DM aufweist, ergibt sich in den folgenden Jahren ein Überschuß, der bis 1989 auf 148,37 Mrd.DM ansteigt. Das Wachstum des Bruttosozialproduktes folgt dieser Entwicklung.

Tabelle 7 macht deutlich, daß sich das Wachstum der privaten Investitionen und des Außenbeitrages in der Periode 1983/89 in den meisten Jahren gegenseitig ergänzt hat: Das Jahr 1983 wird von einem hohen Investitionswachstum gestützt; 1984 ist das Investitionswachstum gering, dafür aber steigt der Außenbeitrag nominal um rd. 17 Mrd.DM an. Das gegenüber dem Vorjahr konstante Investitionsvolumen im Jahre 1985 wird von der Zunahme des Außenbeitrages nur zum Teil kompensiert; 1987 und 1988 wiederum trägt der Außenbeitrag kaum zum Wirtschaftswachstum bei – entscheidend sind hier wieder die Investitionen. In der Tendenz nimmt die Bedeutung des Außenbeitrages für die Konjunkturentwicklung zu: Der steigende prozentuale Anteil des Außenbeitrages am Bruttosozialprodukt (von 1982 bis 1989 eine Zunahme von 2,3 auf 6,7 vH) belegt dies. Für diesen steigenden Außenbeitrag der Bundesrepublik sind folgende Gründe maßgeblich: Zum einen sind die Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes in der Bundesrepublik in den 80er Jahren meist niedriger als bei den Haupthandelspartnern (erstmals 1989 zeigt sich eine Umkehr des Wachstumsgefälles zugunsten der Bundesrepublik), und zum anderen kann die bundesdeutsche Industrie mit einer Produktpalette aufwarten, die bei hoher Investitionstätigkeit in den Partnerländern gute Absatzchancen hat. Zunächst ein Vergleich der Wachstumsraten des realen Bruttosozialproduktes (vgl. Tabelle 8).

Da das Wachstum der Haupthandelspartner der Bundesrepublik begleitet wird von hohen und steigenden Investitionsquoten, muß dies die Exporte der BRD fördern. Denn besonders bei den Investitionsgütern der Fertigungsautomatisierung hat die Bundesrepublik eine international gute Konkurrenzposition: Je nach Produktgruppe ist sie mit 20–30 vH am Weltexport dieser Investitionsgüter beteiligt.

Außer durch eine Reihe von anderen Faktoren wird das hohe Wirtschaftswachstum der führenden westlichen Industrieländer begünstigt durch ihre vergleichsweise hohen öffentlichen Defizite. Ein Vergleich der Relation öffentliche Defizite insgesamt/ Bruttosozialprodukt belegt dies (vgl. Tabelle 9).

Fraglos profitierte der Außenhandel der Bundesrepublik von dieser expansiven Fiskalpolitik der anderen großen Industrieländer, ohne daß die BRD die Lasten einer steigenden Staatsverschuldung tragen müßte. (Wird die expansive Fiskalpolitik flankiert von einer expansiven Geldpolitik, ergibt sich unter Umständen aus monetären Gründen ein Abwertungsdruck; ist die Geldpolitik eher kontraktiv, sind Zinssteigerungen mit ggf. negativen Effekten vor allem auf die Wohnungsbauinvestitionen die Folge.) Von der Finanzpolitik gehen erst in diesem Jahr expansive Impulse auf die Konjunktur aus. Die Steuerreform erhöht insgesamt den privaten Verbrauch – expansiv wirkt dies allerdings nur insoweit, als nicht nur eine Verschiebung der Nachfrage vom Staat zum privaten Sektor erfolgt, sondern die öffentliche Nachfrage unverändert anwächst, während die private Nachfrage wegen des steigenden verfügbaren Einkommens verstärkt zunimmt (vgl. Tabelle 10).

Die Summe aus den öffentlichen Haushaltsdefiziten insgesamt und die Gewinnausschüttungen der Bundesbank entwickeln sich in der Periode 1982/85 rückläufig, ab 1986 leicht zunehmend, wobei aber die Zunahme in absoluten Beträgen ab 1985 recht mäßig ausfällt. Wesentliche Impulse auf die Konjunktur gehen ab 1985 nicht von der Fiskalpolitik aus. 1988 war der konjunkturelle Impuls positiv, 1989 jedoch bereits wieder restriktiv. Im laufenden Jahr ist wegen der Nachtragshaushalte infolge der DDR-Entwicklung wieder mit stark expansiven Impulsen zu rechnen.

*Tabelle 9: Haushaltsdefizite/Bruttosozialprodukt, jeweils nominal*

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 <sup>2</sup>
BRD	-3,3	-2,5	-1,9	-1,1	-1,3	-1,8	-2,0	+0,2
die sieben führenden westl. Industrieländer <sup>1</sup>								
insgesamt	-3,9	-4,1	-3,4	-3,3	-3,3	-2,3	-1,7	-1,5

<sup>1</sup> Kanada, USA, Japan, Frankreich, BRD, Italien, Großbritannien

<sup>2</sup> Für die sieben führenden westlichen Industrieländer geschätzt; für die Bundesrepublik vorläufige Ergebnisse der Sozialproduktberechnung  
Quelle: IMF Economic Survey 1989, Wirtschaft und Statistik 2/1990

*Tabelle 10: Finanzierungsüberschüsse (+) und Defizite (-) aller öffentlichen Haushalte (in Abgrenzung der VGR) (1) und Gewinnausschüttung der Bundesbank (2), in Milliarden DM*

	(1)	(2)
1982	-52,48	10,5
1983	-42,31	11,0
1984	-33,72	11,4
1985	-20,92	12,9
1986	-25,32	12,7
1987	-37,13	7,3
1988	-45,20	0,2
1989	+ 5,50	5,0

## 2.5 Konjunkturelle Erwartungen

Die künftige Entwicklung ist von zwei wesentlichen Risiken gekennzeichnet: Gelingt es in den kommenden Tarifauseinandersetzungen nicht, den Abwärtstrend der Lohnquote (und damit die Entwicklung des privaten Verbrauchs) umzukehren, so ist das Wirtschaftswachstum weiter bestimmt durch den Außenbeitrag und diejenigen Investitionen, die nicht vom privaten Verbrauch induziert sind. Für die Entwicklung des Außenbeitrages sind hierbei folgende Momente maßgeblich:

– Es ist nicht auszuschließen, daß die Defizitländer energetischer als bisher Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Ungleichgewichtes einleiten. Diese Maßnahmen werden sich auf die Exporte der Bundesrepublik nur dann abgemildert auswirken, wenn die Investitionen in den Hauptmarktpartnerländern weiterhin hoch ausfallen, so daß die spezifische Exportpalette der bundesdeutschen Industrie weniger stark betroffen ist. Für die USA und Großbritannien dürfte dies eher unwahrscheinlich sein, da dort zunehmend Zeichen von Stagflation auftreten.

– Die wirtschaftlichen Veränderungen in den osteuropäischen Ländern können zu einer wesentlichen Zunahme der Exporte der Bundesrepublik führen. Voraussetzung sind allerdings Währungskonvertibilität oder vergleichbare Vereinbarungen, die die Realisation von Exportüberschüssen monetär zulassen. Schließlich wird der ökonomische Umbau in der DDR zu einem Zuwachs in der Investitionsgüternachfrage führen. Auch die Aktivitäten zur Nutzung des EG-Binnenmarktes bilden weiterhin, wie die Befragungen von Unternehmen im Investitionsgütersektor zeigen, einen nachfragestärkenden Faktor.

Bedeutend für den weiteren Verlauf der Konjunktur ist, zu welcher Geldpolitik sich die Bundesbank künftig entscheiden wird. In diesem Zusammenhang ist die Inflationsfurcht der Bundesbank gegenwärtig überzogen. Eine Politik der hohen Zinsen wirkt sich negativ auf die Konjunktur aus – besonders auf die Investitionen im Bereich des Wohnungsbaus. Dies kann allerdings neutralisiert werden durch eine entsprechende öffentliche Wohnungsbaupolitik, die sich nicht an Stabilitätszielen,

sondern am Bedarf orientiert. In der gegenwärtigen Lage geht es jedoch weniger um konjunkturelle Preisstabilisierung. Vielmehr ist die Bundesbank dabei, ihre Politik an der geplanten Währungsunion mit der DDR auszurichten. Hierbei kann man unterstellen, daß es auch künftiges Ziel der Geldpolitik ist, durch kontrollierte Geldversorgung das internationale Standing der DM als Reservewährung zu sichern. Sollte sich nun aus eher allgemeinen politischen Erfordernissen wegen dieser Währungsunion das Angebot der DM rascher erhöhen als das durch die Wirtschaftsunion dazukommende Produktionspotential, so ist damit zu rechnen, daß eine dadurch entstandene monetäre Überversorgung in den kommenden Jahren durch eine kontraktive Geldpolitik neutralisiert wird bzw. die Ausdehnung des Geldvolumens im Osten kompensiert wird durch eine kontraktive Geldpolitik, die sich im Westen auswirkt.

Das Zusammentreffen von ausgelasteten Sachkapazitäten, nach wie vor hoher Arbeitslosigkeit, scharf anziehenden Zinssätzen, verschärften Unsicherheiten auf den Weltfinanzmärkten, besonders in den USA, und großen zusätzlichen öffentlichen und privaten Aufgaben angesichts der deutsch-deutschen Situation läßt Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung kaum zu. Hohe Risiken der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die eine finanz- und geldpolitische Gratwanderung verlangen, sind offensichtlich.

### 3. Zwischen Wettbewerb und sozial-politischer Gestaltung – Die Frauenpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Für Frauen stellen sich bezüglich des Europäischen Binnenmarktes, ihrer zukünftigen Beschäftigung und sozialen Sicherung eine Reihe von wichtigen Fragen: Werden die offenkundigen Benachteiligungen, die Frauen in vielen EG-Mitgliedstaaten im Beruf erfahren, abgebaut, oder birgt das Binnenmarktprojekt sogar die Gefahr, daß sich ihre Erwerbschancen weiter verschlechtern? Gelingt es, gegebene nationale Defizite der sozialen Sicherungssysteme im Zuge der Herausbildung des Sozialraumes Europa abzubauen, oder kommt es im Gegenteil mit der verstärkten Flexibilisierung und Deregulierung von Arbeitsverhältnissen zu einer weiteren Erosion ihrer sozialen Sicherung? Ist es überhaupt richtig, pauschal von den Frauen Europas zu sprechen? Werden nicht vielmehr die positiven und negativen Wirkungen national, regional und schichtenspezifisch sehr unterschiedlich zum Tragen kommen? Gibt es vermutliche Gewinnerinnen und Verliererinnen des Gemeinsamen Marktes?

Abschließende und gesicherte Antworten auf diese Fragen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu geben; selbst was die allgemeinen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen des Binnenmarktes betrifft, gibt es unter ExpertInnen heute große Unsicherheit. Bei der Annäherung an das Thema "Beschäftigungsperspektiven von Frauen" stößt man zunächst auf ein überraschendes Nebeneinander von völliger Mißachtung und intensiver, allerdings in der Öffentlichkeit kaum registrierter Bearbeitung dieses Themas durch die EG. In den groß angelegten Berichten über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes der Forschergruppen um

Padoa Schioppa (1987) und Paolo Cecchini (1988) spielen frauenspezifische Fragestellungen schlicht keine Rolle. Einzeluntersuchungen und Stellungnahmen zur Beschäftigungssituation und zur sozialen Lage der Frauen in der EG liegen dagegen von Seiten der für Frauenfragen zuständigen Abteilungen der EG-Kommission und des Europäischen Parlaments vor, die sich allerdings im wesentlichen auf die vergangenen Jahre beziehen. Eine differenzierte Untersuchung der beruflichen Perspektiven und sozialen Sicherung von Frauen im Zuge des EG-Binnenmarktes steht dagegen noch aus.

#### 3.1 Ausgangslage

Unbestritten ist in der heutigen frauenspezifischen Diskussion, daß Frauen in allen EG-Ländern – bei aller Unterschiedlichkeit in der konkreten Ausgestaltung – eine diskriminierte Mehrheit darstellen. In der Erwerbs- wie in der Familiensphäre sind Frauen mit Mechanismen der Benachteiligung konfrontiert, in denen unternehmerische Interessen und patriarchalische Strukturen intensiv zusammenwirken. Das äußert sich in der geschlechtlichen Arbeitsteilung, die zur mangelnden Repräsentanz von Frauen in allen Bereichen des öffentlichen Lebens führt, in der Fortdauer der Arbeitsmarktsegmentation, in der durchgängigen Einkommensdiskriminierung, die dem Gros der Frauen keine vom Mann unabhängige Existenz gestattet, in der Nichtbezahlung der Familienarbeit, in strukturellen und personalen Gewaltverhältnissen und schließlich in der systematischen Diskriminierung in fast allen Teilen der sozialen Sicherung. In Westeuropa lassen sich – vereinfachend – vier Systemvarianten kapitalistisch-patriarchaler Gesellschaften unterscheiden:

1. Länder mit Ansätzen zu egalitären Arbeits- und Sozialstrukturen (Skandinavische Länder),
2. Länder des sozialstaatlichen Patriarchalismus (Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Niederlande),
3. Länder mit marktförmigem Patriarchalismus (Großbritannien),

#### 4. Länder mit ausgeprägt agrarisch-klerikalen Strukturen (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland, Südalien).

Es wäre also zu untersuchen, in welche Richtung patriarchaler Herrschaft sich das Binnenmarktprojekt bewegt. Oder sollte den Frauen über die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes die gesellschaftliche Gleichstellung wie mit einem Trick der Geschichte geschenkt werden? Wenn sich auch mancher euphorische Text aus liberaler oder sozialdemokratischer Feder so liest, können solche Hoffnungen und Erwartungen genauerer Prüfung kaum standhalten. Es bedarf einer gründlichen Untersuchung, welche der gegebenen Formen der Geschlechterhierarchie historisch überholt sind, welche Besonderheiten der Geschlechterkonkurrenz sich mit dem Europäischen Binnenmarkt herausbilden und wie weit die Tendenz des Marktes geht, die Geschlechterdifferenz zu nivellieren.

### 3.2 Die Normsetzungspolitik der EG zur Gleichstellung der Frau

Es ist weniger der Idee der Gleichbehandlung von Mann und Frau als einer primär wettbewerbspolitisch motivierten Initiative Frankreichs zu verdanken, daß in die Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) im Jahr 1957 der Gedanke der Gleichheit der Geschlechter – wenn auch in eingegrenzter Form – Eingang gefunden hat. Gemäß Art. 119 EWGV müßten Frauen und Männer für gleiche Arbeit gleiches Entgelt erhalten. Frankreich hatte sich damals als einziges Land gesetzlich zu diesem Grundsatz verpflichtet und sah eklatante Wettbewerbsnachteile gegenüber Ländern, in denen keine solche Verpflichtung bestand.

Jedoch wurde diese in Art. 119 EWGV enthaltene Selbstverpflichtung der EG-Mitgliedstaaten in den folgenden Jahrzehnten weitgehend verdrängt; das Lohngleichheitsgebot der "Römischen Verträge" hatte proklamatorischen Charakter. Erst der

durch das kräftige Wirtschaftswachstum Anfang der 70er Jahre ausgelöste Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften und nicht zuletzt der weltweite Aufbruch der Frauenbewegung setzten eine zweite Etappe der Gleichbehandlungspolitik in Gang. Insbesondere die in Vorbereitung des *Internationalen Jahres der Frau* (1975) diskutierten Leitlinien der Vereinten Nationen überzeugten einige EuropapolitikerInnen, daß "eine Gemeinschaftsmaßnahme im Bereich der Beschäftigung der Frauen notwendig geworden war". Nach intensiven Vorarbeiten legte die EG-Kommission 1975 dem Ministerrat ein umfassendes *"Memorandum zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben"* vor, das gewissermaßen das Programm der Gemeinschaft zugunsten der Frauen darstellt und Leitlinien für Maßnahmen auf nationaler und europäischer Ebene festlegt. Bereits im Vorfeld der Erarbeitung des Memorandums waren massive Einwände von seiten der Mitgliedsregierungen vorgebracht worden, die es verhinderten, daß sämtliche in der UNO-Resolution angesprochenen Gesichtspunkte der Diskriminierung im Arbeitsleben Eingang in eine umfassende Richtlinie finden konnten.

Um überhaupt auf dem steinigen Gleichberechtigungspfad ein paar Schritte weiterzukommen und gleichzeitig den Anforderungen des auf der Weltfrauenkonferenz in Mexico City 1975 proklamierten *"Jahrzehnts der Frauen"* Rechnung zu tragen, entschied sich die EG-Kommission für eine ganz besondere Lösung: Die komplexe Benachteiligung der Frau wurde in viele Einzelprobleme aufgelöst. Man beschloß, zunächst nur eine enge Lohngleichheitsrichtlinie zu verabschieden. Die Fülle der von den EG-Behörden in den 70er und 80er Jahren verabschiedeten Richtlinien und Richtlinienentwürfe zur Gleichbehandlung der Frau ist vor diesem Hintergrund "gelassener" als in vielen euphorischen Stellungnahmen einzuschätzen. So beeindruckend die kontinuierliche Normsetzungspolitik der EG zur Gleichstellung von Mann und Frau sich auf den ersten Blick darstellt, sie ist nur folgerichtiges Ergebnis eines verzögerten Einstiegs.

Der Gesamtkomplex "Benachteiligung der Frau" wurde bis

Ende 1989 in Form von *fünf EG-Richtlinien* und *zwei Aktionsprogrammen* aufgegriffen. Darüber hinaus existieren eine Reihe von Richtlinievorschlägen zur Gleichbehandlung von Mann und Frau, die jedoch vom Ministerrat – dem wichtigsten Entscheidungsgremium – bisher nicht verabschiedet wurden. Die Umsetzung der in Verträgen niedergeschriebenen Ziele und Aufgaben der EG kann alternativ über Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen oder Stellungnahmen und somit über einen unterschiedlichen Grad von Rechtsverbindlichkeit erfolgen.

Die bisherige Richtlinienpolitik der EG im Bereich der Gleichbehandlung der Geschlechter, wie z. B. gleiche Entlohnung für Mann und Frau, greift bisher keineswegs auf die *zwingende Verordnung*, sondern jeweils nur auf die zwar ebenfalls verbindliche, aber *flexiblere Richtlinie* zurück, die den nationalen Regierungen erheblichen Spielraum bei der Umsetzung gewährt. So hängt es also in hohem Maße von der jeweiligen nationalen Regierung ab, in welchem Ausmaß das angestrebte Ziel der jeweiligen Richtlinie auch tatsächlich umgesetzt wird. Nur bei eindeutigen Rechtsverletzungen kann der Europäische Gerichtshof (EuGH) eingreifen. Seine Sanktionsmöglichkeiten beschränken sich jedoch darauf, die entsprechenden Organe der EG bzw. der Mitgliedstaaten zur Einhaltung der jeweiligen Rechtsnormen zu verpflichten und Vertragsverstöße öffentlich zu machen. In bezug auf andere frauenpolitische Initiativen der EG, wie z. B. Maßnahmen gegen die Erwerbslosigkeit, wählte diese die Form unverbindlicher Entschließungen oder Empfehlungen.

Im Zusammenhang mit dem von der UNO proklamierten "Internationalen Jahr der Frau" wurde im Februar 1975 die "*Lohngleichheitsrichtlinie*" (75/117) der EG beschlossen. Diese verpflichtete alle Mitgliedstaaten, innerhalb eines Jahres Gesetze zu erlassen, die alle mit dem Lohngleichheitsgrundsatz unvereinbaren Rechts- und Verwaltungsvorschriften beseitigen und die Lohngleichheit von Frauen in Tarifverträgen absichern sollten. Während zahlreiche Mitgliedstaaten rasch entsprechende nationale Gesetzesvorlagen in die Wege leiteten, erließ

die damalige sozialliberale Bundesregierung erst 1980, nach mehrfachen Mahnungen der EG-Kommission, das sogenannte arbeitsrechtliche EG-Anpassungsgesetz (§ 611 a BGB). Damit sollte auch der inzwischen auf EG-Ebene verabschiedeten *zweiten Richtlinie zur Gleichbehandlung in der Beschäftigung* von Seiten der Bundesregierung Genüge getan sein. Die mangelnde Bereitschaft und schließlich unzureichende Umsetzung dieser Bestimmungen in bundesdeutsches Recht beschäftigte nicht nur jahrelang die öffentliche Diskussion, sondern brachte der Bundesrepublik im Jahr 1982 ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof ein. Neben der BRD wurde gegen weitere sechs Länder – Belgien, Frankreich, Dänemark, Luxemburg, Niederlande, Großbritannien – ein Verfahren wegen Vertragsverletzungen angestrengt. Entsprechend urteilte die EG-Kommission in einem 1980 gebilligten Bericht, daß "tatsächlich kein einziger Mitgliedstaat diese Richtlinie in völlig zufriedenstellender Weise in nationales Recht umgesetzt hat". Von ausschlaggebender Bedeutung für den nicht ausreichenden Rechtsschutz der Lohngleichheitsrichtlinie ist es, daß allein die diskriminierte Frau klagebefugt ist. Sie allein muß – vielleicht mit Unterstützung der Gewerkschaften – den Prozeß anstrengen. Hingegen haben Gewerkschaften, Betriebsräte oder Gleichstellungsbehörden keine Befugnis, gegen Verstöße gegen das Lohngleichheitsgebot vorzugehen. Dies gilt selbst dann, wenn es sich nicht um einen Einzelfall, sondern um diskriminierende Strukturen handelt.

Die *zweite EG-Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zur Beschäftigung, zur Berufsausbildung, zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf Arbeitsbedingungen* (76/207) wurde 1976 beschlossen. Damit darf niemand aufgrund seines Geschlechts, seines Ehe- und Familienstandes unmittelbar oder mittelbar diskriminiert werden. Eine unterschiedliche Behandlung ist ausnahmsweise dann zulässig, wenn ein bestimmtes Geschlecht für einen bestimmten Beruf zwingend notwendig ist und wenn mit der unterschiedlichen Behandlung Nachteile

gemäß einer *positiven Diskriminierung* ausgeglichen werden sollten. Entsprechende Maßnahmen zur Gewährleistung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz hätten bis zum August 1978 verwirklicht werden müssen. Wieder war es die sozialliberale Bundesregierung jener Jahre, die keinen Handlungsbedarf sah. Die Einschätzung, das bundesdeutsche Recht entspreche der Richtlinie bereits, war um so erstaunlicher, als der von der Rechtsprechung anerkannte Gleichbehandlungsgrundsatz nach weithin unangefochtener Meinung *nicht* für den Abschluß eines Arbeitsvertrages gelten sollte, der Arbeitgeber hier also durchaus nach dem Geschlecht differenzieren durfte. Der Bundesrat hielt das Recht, eine Bewerberin wegen ihres Geschlechts ablehnen zu dürfen, sogar für ein verfassungsrechtlich geschütztes Grundrecht der Unternehmer.

Heide Pfarr kommentierte den bundesdeutschen Umsetzungsprozeß der beiden EG-Richtlinien im Jahr 1984 lakonisch: "Die Einfügung von Normen in das Bürgerliche Gesetzbuch bzw. ihre Veränderung war von wenig Reformwillen getragen, dafür aber so stümperhaft gemacht, daß das EG-Anpassungsgesetz allseits Wut oder Hohngelächter hervorrief . . . So müssen wohl alle rechtlich begleiteten oder eingeleiteten Schritte zur Gleichstellung der Frauen nicht nur auf Unterstützung seitens der Arbeitgeber, sondern auch seitens der Rechtswissenschaft verzichten, vielmehr mit ihrem heftigen Widerstand rechnen."

Angesichts des wachsenden Unwillens einiger europäischer Regierungen, durch die EG-Gleichbehandlungspolitik unter gleichstellungspolitischen Zugzwang zu geraten, verwundert es nicht, daß die *dritte EG-Richtlinie zur Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit (79/7)* bereits bei der Verabschiedung mit ganz erheblichen Einwänden seitens der Mitgliedstaaten konfrontiert war. Diese Richtlinie findet Anwendung auf die gesetzlichen Systeme, die Schutz gegen die Risiken "Alter", "Krankheit", "Arbeitslosigkeit", "Invalidität", "Arbeitsunfall" und "Berufskrankheit" bieten sollen. Sie verbietet ebenfalls nicht nur die *unmittelbare*, sondern ausdrücklich auch die *mittelbare Diskriminierung* aufgrund des Geschlechts, insbesondere unter Bezugnahme auf den Ehe- und Familienstand. Den Mitglied-

staaten wurde zur Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht eine Frist von sechs Jahren eingeräumt, die 1984 abgelaufen ist. Es überrascht nach dem bisherigen Umgang mit entsprechenden EG-Richtlinien nicht, daß sich die neue christliberale Bundesregierung in Bonn ebenfalls außerstande sah, die von der EG eingeräumte Frist einzuhalten. Für diese erste Phase der europäischen Gleichstellungspolitik läßt sich bilanzierend festhalten, daß ganz eindeutig die Initiative und das Tempo gleichstellungspolitischer Aktivitäten auf europäischer Ebene von den Gemeinschaftsinstitutionen bestimmt wurden. Allerdings standen die EG-Behörden unter einem starken Legitimationsdruck von außen. Es ist zu bezweifeln, ob sie überhaupt in diesem Maße initiativ geworden wären, wenn nicht 1980 die Überprüfung und Bewertung der in der ersten Hälfte der "Frauendekade" erzielten Fortschritte angestanden hätte.

Bezeichnenderweise hat die EG selbst dazu beigetragen, daß die EG-Staaten geschlossen dem auf der Weltfrauenkonferenz in Kopenhagen verabschiedeten Aktionsprogramm für die zweite Hälfte der Frauendekade *nicht* zugestimmt haben. Offensichtlich gingen ihnen der frauenpolitische Ansatz und die Aktivitäten der Vereinten Nationen nun doch viel zu weit. Nicht zu übersehen ist allerdings, daß das Europäische Parlament, spätestens nach seiner Direktwahl (1979), erhebliche frauenpolitische Aktivitäten entfaltet hat.

Das starke Engagement des Europäischen Parlaments für Frauenrechte hat wohl mehrere Gründe: Im Europäischen Parlament sitzen mehr Frauen als im Durchschnitt der nationalen Parlamente. Dies wiederum mag daran liegen, daß das EG-Parlament, im Vergleich zu Gesetzgebungsorganen in den Mitgliedstaaten, eine Institution mit beschränktem Einfluß ist und gerade *keine* legislative Funktion besitzt. Das "demokratische Defizit" der Europäischen Gemeinschaften ist bekanntlich auch nach der Direktwahl der Europaabgeordneten keineswegs aufgehoben. Es waren vor allem die durch die erste Direktwahl des Europaparlaments gewählten weiblichen Abgeordneten, die angesichts der unübersehbaren länderübergreifenden patriarchalischen Verzögerungspolitik eine beschleunigte Gangart und

neue Instrumente der Gleichbehandlungspolitik forderten. Entsprechend kam es Anfang der 80er Jahre in unmittelbarem Zusammenhang mit dem *Ersten Aktionsprogramm* zur Erarbeitung von *zwei neuen Richtlinienentwürfen*, die vom Grundansatz her sozialistische Handschrift tragen. Der erste von der EG-Kommission dem Ministerrat vorgelegte Richtlinienentwurf befaßte sich mit der *Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit*. Dabei ging es nicht um eine explizite Förderung der Teilzeitarbeit, sondern um eine neutrale, nichtdiskriminierende Behandlung von Teilzeitbeschäftigte im Arbeitsleben. Der zweite Richtlinienentwurf (1983) hatte den *Eltern- bzw. Erziehungsurlaub* zum Inhalt. Väter wie Mütter sollten das Recht auf eine Beurlaubung haben, um sich um die Versorgung ihrer Kinder kümmern zu können. Es ist bezeichnend, daß sich die konservativen Regierungen der EG-Mitgliedstaaten seit dieser Zeit weigern, diesen beiden für die Vereinbarung von Berufs- und Familienarbeit eminent wichtigen Vorhaben ihre Zustimmung zu geben, obwohl das Europäische Parlament wiederholt die Annahme dieser beiden Richtlinienvorschläge gefordert hat. Die Tatsache, daß spätere Richtlinien zur Gleichbehandlung von Mann und Frau vom Ministerrat ohne weiteres verabschiedet worden sind, ist nur auf den ersten Blick widersprüchlich. Sie verweist auf die Notwendigkeit, den materiellen Gehalt "erfolgreicher" und "nicht erfolgreicher" Richtlinien genauer zu analysieren.

1986 wurden zwei weitere Richtlinien verabschiedet: die *Richtlinie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit* (86/378) und die *Richtlinie über den Mutterschutz sowie zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit – auch in der Landwirtschaft – ausüben* (86/613). Ein Richtlinienvorschlag zur ergänzenden Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den gesetzlichen und betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit ist in Vorbereitung (KOM (87) 494 endg.). Die Normsetzung dieser Richtlinien zielt schwerpunktmäßig

auf die Beseitigung von Rechtsvorschriften und Verwaltungsmaßnahmen, die dem Gleichbehandlungsprinzip entgegenstehen, "sofern der Schutzgedanke, der ihnen ursprünglich zugrundelag, nicht mehr zutrifft". An die Tarifpartner wird die Aufforderung gerichtet, die notwendigen Änderungen in den Tarifverträgen, Betriebsvereinbarungen usw. vorzunehmen. Ein weiterer Leitgedanke besteht darin, durch die fortschreitende *Zuerkennung individueller Rechte* an Frauen auf eine Beseitigung der mittelbaren Diskriminierung hinzuwirken. Für diese neuen Richtlinien sowie für die Entwürfe ist kennzeichnend, daß sie keineswegs auf einem Verständnis *struktureller Frauenunterdrückung* basieren, sondern lediglich isolierende und punktuelle Problemlösungen vorsehen. Erhebliche Risiken für Frauen ergeben sich darüber hinaus aus dem eher *formalen* Gleichheitsverständnis, was in der Praxis zu einem Abbau von in den letzten Jahrzehnten verwirklichten kollektiven Schutzrechten für Frauen führen kann.

### 3.3 Die Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft zur Gleichstellung von Mann und Frau

Ein erstes Aktionsprogramm der Gemeinschaft (1982–1985) wurde 1981 nach Beratung mit nationalen Ausschüssen für Frauenarbeit und in Abstimmung mit Arbeitgebern und Gewerkschaften beschlossen. Mit der Verabschiedung dieses *Aktionsprogramms zur Förderung der Chancengleichheit* kam es – vor dem Hintergrund einer sich EG-weit dramatisch verschlechternden Beschäftigungslage von Frauen – zu einer neuen Doppelgleisigkeit der EG-Gleichbehandlungspolitik. Es wurde anerkannt, daß Rechtsnormen zur Beseitigung diskriminierender Praktiken nur einen Weg zur tatsächlichen Gleichstellung darstellen und daß vielmehr auch soziale Gegebenheiten, wie die ungleiche Aufteilung der familiären Pflichten, der Gleichstellung der Geschlechter entgegenstehen und daher praktische Maßnahmen erforderlich machen. Das erste Aktionsprogramm gliederte sich entsprechend in zwei unterschiedliche Maßnahmenbündel:

- a) Fortsetzung der bisherigen Richtlinienpolitik durch intensive Kontrolle der Einhaltung der bereits verabschiedeten Richtlinien und Ausarbeitung neuer Richtlinien (Teilzeitarbeit, Elternurlaub)
- b) Verwirklichung der Chancengleichheit in der Praxis durch *positive Aktionen*.

Die Einleitung positiver Aktionen sollte die Frauenbeschäftigung unmittelbar fördern und insbesondere zur Beseitigung der Geschlechtertrennung am Arbeitsmarkt beitragen. Mit der Entwicklung von *positiven Aktionen* unternahm die EG den Versuch, in Bereiche vorzustoßen, die in der Richtlinienpolitik bisher ausgespart blieben. So heißt es in einem entsprechenden Leitfaden der EG: "In den achtziger Jahren setzte sich jedoch immer mehr die Erkenntnis durch, daß Gesetze über Gleichbehandlung allein nicht ausreichen, um die Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben zu überwinden. Es ist offensichtlich, daß ein erheblicher Teil der Hindernisse auf dem Weg zur vollen Verwirklichung der Chancengleichheit nicht rechtlicher Art ist. Sie röhren im wesentlichen von dem traditionellen Verständnis von der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau in der Gesellschaft her". Somit gehen die EG-Behörden – anders als das in Kopenhagen verabschiedete UN-Aktionsprogramm – keinesfalls von einer *systematischen Benachteiligung* der Frauen aus. Ihr Gleichbehandlungskonzept richtet sich verharmlosend gegen ein "traditionelles Verständnis der Rollenverteilung". Die von ihnen vorgeschlagene Strategie "positiver Aktionen" greift deswegen häufig bereits im Ansatz zu kurz, weil sie vorrangig auf Aufklärung und Sensibilisierung abzielt, "Informationsdefizite" der betroffenen Akteure und nicht Herrschaftsmechanismen für die mangelnde Gleichstellung der Frauen verantwortlich macht.

Schwerpunkte des ersten Aktionsprogramms waren die *Bereiche Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt*. Adressat der Aktionsempfehlungen der EG waren vorrangig die Regierungen der Mitgliedsländer. Aber auch an die Privatwirtschaft und die öffentlichen Arbeitgeber wurde appelliert, Gleichstellungsaktionen zugunsten von Frauen zu entwickeln. Positive Maßnah-

men sollten die Diversifizierung der Berufswahl von Mädchen und die verbesserte Beteiligung von Frauen an zukunftsträchtigen Berufen, in denen sie bisher unterrepräsentiert waren, zum Ziel haben. Für einige dieser Vorhaben zur Erweiterung des Berufswahlspektrums von Frauen – in der Regel waren dies Maßnahmen mit Modellcharakter oder Informations- und Aufklärungskampagnen von begrenzter Tragweite – wurden Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfond (ESF) gewährt.

Vor dem Hintergrund einer weiterhin schlechten Arbeitsmarktlage für Frauen wurde das Programm positiver Aktionen als *Mittelfristiges Aktionsprogramm* (1986–1990) fortgeschrieben. Besondere Beachtung galt dabei der Gleichstellung am Arbeitsplatz, vor allem im Bereich der neuen Technologien, der stärkeren Beteiligung von Frauen an Führungspositionen, der Förderung von Unternehmensgründungen und örtlichen Beschäftigungsinitiativen durch Frauen, der Erweiterung des Kontakt- und Austauschnetzes, als neue Form des sozialen Dialogs zwischen EG-Institutionen und "betroffenen Akteuren". Inzwischen wird in Brüssel über ein *Drittes Mittelfristiges Aktionsprogramm zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen* für die Jahre 1991–1996 diskutiert. Wenn es nach den ParlamentarierInnen des Europaparlaments geht, dann soll die EG-Kommission wieder ein ganzes Bündel von Maßnahmen in die Wege leiten. Besondere Bedeutung wird einer Gleichstellungsrichtlinie, einschließlich einer Quotenrichtlinie, sowie einer Richtlinie, die die Frauen im Bereich neue Technologien besser absichert, beigemessen.

### 3.4 Frauenförderung durch die Strukturpolitik der EG

Die Europäische Strukturpolitik erstreckt sich sowohl auf die Wirtschaftspolitik als auch auf die Beschäftigungspolitik. Für beide Politikbereiche ist nach frauenpolitischen Aspekten zu fragen. In der *Wirtschaftspolitik* der EG waren – zumindest bis zur Reform des EG-Strukturfonds – keine frauenpolitischen

Ansätze erkennbar. Vorherrschend war bisher eine angebotsorientierte Wirtschaftsförderung, die sich an den Bedürfnissen der Unternehmen, und nicht an denen der ArbeitnehmerInnen orientierte. Das erklärte Ziel der Wirtschaftspolitik war die Beschleunigung des regionalen Ausgleichs in der Gemeinschaft. Entsprechend wurden die Mittelströme vorwiegend in die ärmeren Länder und Regionen der EG gelenkt. So gingen 1987 45 vH der Mittel des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) nach Spanien und Italien. Von den in den Aktionsprogrammen zur Chancengleichheit für Frauen formulierten Forderungen wurden demnach bis zum Ende der 80er Jahre *keine* in die Wirtschaftspolitik übernommen. Dieses Ergebnis enttäuscht, entspricht aber andererseits auch den Erfahrungen auf nationaler Ebene.

Stärkeren Eingang fanden frauenpolitische Forderungen dagegen bei der *Beschäftigungspolitik* der EG. Als Finanzierungsinstrument wurde der Europäische Sozialfonds (ESF) bereits 1960 eingerichtet. Auch die beschäftigungspolitischen Aktivitäten sollten vorwiegend dem regionalen Ausgleich in der Gemeinschaft dienen. In erster Linie kamen die Mittel deshalb den ärmsten Mitgliedstaaten und Regionen der Gemeinschaft zugute. In zweiter Linie wurden strukturschwache Regionen in anderen Mitgliedstaaten, sogenannte sonstige Gebiete, unterstützt. Das Prinzip der Förderpolitik des Europäischen Sozialfonds (ESF) lag in den letzten Jahren eindeutig im Bereich der beruflichen Bildung. So gingen 1986 gut 80 vH der von der EG ausgeschütteten Fördermittel in Qualifizierungsmaßnahmen; lediglich 20 vH wurden für Einstellungs- und Mobilitätshilfen verwandt. Quer zu der regionalen Orientierung des Europäischen Sozialfonds lag von Anfang an die Förderung bestimmter Personengruppen. Der Europäische Sozialfonds unterschied zunächst zwischen Personen unter 25 Jahren und Personen über 25 Jahren. Als förderungswürdig in der Gruppe der über 25-jährigen galten Arbeitslose sowie von Arbeitslosigkeit bedrohte oder unterbeschäftigte Arbeitskräfte; Frauen, die wieder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollten; Behinderte; Wanderarbeiter und Beschäftigte kleiner und mittlerer

Betriebe. Frauen wurden damit explizit als zu fördernde Gruppe in den Rechtsvorschriften zum Europäischen Sozialfonds genannt. Außerdem wurden, im Zusammenhang mit den Aktionsprogrammen zur Chancengleichheit für Frauen, Berufsbildungsmaßnahmen für Mädchen oder Frauen zu einem besonderen Förderungsschwerpunkt des Europäischen Sozialfonds erklärt. Dies galt Ende der 70er Jahre für Mädchen, die in Männerberufen ausgebildet werden sollten, und Mitte der 80er Jahre für Berufsrückkehrerinnen, die nach einer Familienphase wieder eine Beschäftigung aufnehmen wollten.

Alle Maßnahmen haben jedoch nicht ausgereicht, um Frauen wenigstens einen proportionalen Anteil an Mitteln des Europäischen Sozialfonds zu sichern. Im Zeitraum von 1984 bis 1987 wurden lediglich zwischen 36 vH und 38 vH der Fördermittel für frauenpolitische Maßnahmen eingesetzt. Weder die ausdrückliche Benennung der Frauenförderung im Regelwerk des Europäischen Sozialfonds noch die vom Fonds finanzierten frauenspezifischen Sonderprogramme haben es vermocht, die Frauenpolitik stärker in den Mittelpunkt der ESF-Förderung zu rücken (vgl. Tabelle 11).

Eine Bilanz der bisherigen Frauenförderung im Rahmen der Strukturpolitik der EG fällt somit ungünstig aus. Sie blieb ein weißer Fleck in der europäischen Wirtschaftspolitik. Die Beschäftigungspolitik hat sich diesem Thema zwar geöffnet, wesentliche Verschiebungen konnten aber nicht durchgesetzt werden. Der bisherige Fluß der Finanzmittel lässt keine Zweifel daran, daß sich die von der EG-Kommission mehrfach als vordringliches Ziel hervorgehobene Frauenförderung nicht in der realen Gemeinschaftspolitik niederschlug. Die Gründe für die unterproportionale Berücksichtigung der Frauen in der EG-Strukturpolitik dürften zum einen auch in der Ausgestaltung der Förderung liegen. Die geförderten Qualifizierungsmaßnahmen gingen im Kern von gleichen Arbeits- und Lebensbedingungen bei Männern und Frauen aus. Besondere Unterstützungsmaßnahmen zugunsten von Frauen waren nicht vorgesehen. Die familiären und sozialen Rahmenbedingungen erschweren aber in der Realität die gleichberechtigte Teilhabe der Frauen an den

*Tabelle 11: Aufteilung der für die Frauenförderung ausgeschütteten Mittel des Europäischen Sozialfonds 1984–1987*

Land	1984	1985	1986	1987
Belgien	24.117	25.757	6.812	16.442
Dänemark	37.630	36.630	15.154	11.639
BR Deutschland	47.658	60.541	20.563	36.053
Frankreich	70.669	178.339	68.125	95.762
Griechenland	96.378	128.438	79.452	103.500
Irland	67.359	121.836	56.062	61.279
Italien	111.341	199.946	172.480	185.801
Luxemburg	48	160	1.111	1.336
Niederlande	12.907	8.840	6.927	7.909
Portugal	—	—	47.020	104.760
Spanien	—	—	169.977	210.758
Vereinigtes Königreich	224.809	284.330	213.965	351.705
Frauen insgesamt	692.916	1044.817	857.648	1186.544
Insgesamt (Männer und Frauen)	1878.976	2736.004	2338.281	3076.736
Frauen/Männer	36 %	38 %	37 %	38 %

Quelle: Schmidbauer 1988, S. 10

Bildungsangeboten. Außerdem erfolgte die Beantragung von Mitteln des Europäischen Sozialfonds bisher über ein sogenanntes Windhundverfahren. Aufgrund dieses Verfahrens war die EG-Kommission gezwungen, alljährlich über 11 000 Einzelanträge zu beurteilen. Bei dieser Flut von Anträgen mußte die inhaltliche Prüfung oft zugunsten einer formalen Prüfung vernachlässigt werden; frauenpolitische Maßnahmen gerieten in diesem Prozeß allzu häufig ins Hintertreffen.

Mitte der 80er Jahre wurde mit der Reform des Strukturfonds eine neue Phase der Regional- und Strukturpolitik der EG eingeleitet. Mit der Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Juli 1987 wurde erstmals ein Gesamtkonzept für die europäische Strukturpolitik festgelegt, dessen Grundsätze in den EWG-Vertrag übernommen wurden. Im EWG-Vertrag wird ausdrücklich eine Reform der verschiedenen Fonds angekündigt, die zu einer Effizienzsteigerung und besseren Koordinierung der einzelnen Instrumente, im Interesse des regionalen Ausgleichs, führen sollen. Die starke Betonung des regionalen Ausgleichs als Ziel der Strukturfondspolitik wird also beibehalten. Hier schlägt sich offensichtlich der wachsende Druck der ärmeren Mitgliedstaaten nieder, die angesichts ihrer vielfältigen wirtschaftlichen und sozialen Probleme eine gezielte Förderung der benachteiligten Regionen einfordern. Zweifellos liegt die Berechtigung der Regionalförderung auf der Hand. Gleichwohl greift eine Reduzierung der Strukturpolitik auf regionale Zielsetzungen zu kurz. Die westeuropäische Wirtschaftsgemeinschaft ist nicht nur durch ein regionales Gefälle, sondern ebenso durch wirtschaftsstrukturelle Umbrüche und gravierende soziale Ungleichgewichte im Rahmen der Herstellung des Binnenmarktes gekennzeichnet. Diese Problemkonstellation muß die europäische Strukturpolitik gleichfalls aufnehmen. Sie beinhaltet auch eine Frauenförderung, die letztlich eine gemeinschaftsübergreifende Aufgabe darstellt.

Diesem doppelten Anliegen folgte die EG-Kommission, indem sie in ihren grundlegenden Stellungnahmen zu den Aufgaben des EG-Strukturfonds zwei wesentlich zu berücksichti-

gende Aspekte benennt: "Die Divergenz in der Bevölkerungs-, Beschäftigungs- und Einkommenstruktur zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsregionen" und "die Probleme bestimmter Bevölkerungsgruppen beim Zugang zum Arbeitsmarkt und insbesondere diejenigen der Frauen im Hinblick auf die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt". Beiden Problemen – den regionalen Ungleichgewichten und den Benachteiligungen bestimmter Personengruppen – soll die Reform der Strukturfonds nach den Vorstellungen der EG-Kommission nützen. Durch die Formulierung verschiedener Zielsetzungen für die EG-Strukturfonds soll der in der europäischen Strukturpolitik bisher angelegte Zielkonflikt zwischen regionaler Förderung einerseits und gemeinschaftsübergreifenden beschäftigungspolitischen Zielsetzungen andererseits aufgelöst werden. Die Rahmenverordnung für die EG-Strukturfonds benennt demzufolge fünf vorrangige Ziele:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2: Umstellung der Regionen einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben.
- Ziel 5: Beschleunigung der Anpassung der Agrarstrukturen und die Förderung der Entwicklung der ländlichen Gebiete.

Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE), der auf die Ziele 1, 2 und 5 ausgerichtet ist, soll vor allem die Schaffung und Modernisierung der Infrastrukturen fördern sowie Umstrukturierungsmaßnahmen und produktive Investitionen unterstützen. Der Europäische Sozialfonds (ESF) soll für alle fünf Ziele eingesetzt werden. Die als notwendig erachteten Umstrukturierungen von Wirtschaft und Landwirtschaft sollen durch eine gezielte Qualifizierungspolitik und Beschäftigungsbeihilfen begleitet werden. Die Grundidee ist die eines sozialverträglichen Strukturwandels.

Der alte Zielkonflikt scheint auf den ersten Blick durch die vorgenommene Zieldifferenzierung elegant gelöst zu sein. Auf den zweiten Blick zeigt sich allerdings, daß es sich bei den fünf Zielen nicht um ein ausgewogenes, gleichgewichtiges "Magisches Fünfeck" handelt, sondern daß eine eindeutige Zielhierarchie besteht. Wie stark der regionale Aspekt im Vordergrund steht, wird besonders daran deutlich, daß die EG wirtschaftspolitische Maßnahmen ausschließlich auf Ziel 1- und Ziel 2-Regionen beschränken will. In anderen Regionen der Gemeinschaft soll die Entfaltung wirtschaftspolitischer Maßnahmen nicht gefördert werden. Diese sollen im Gegenteil deutlich abgebaut werden. Durch die regionale Beschränkung erhofft sich die EG eine schnelle Angleichung der Regionen. Sie ignoriert allerdings, daß vor dem Hintergrund der allgemeinen wirtschaftsstrukturellen Veränderungen und nicht zuletzt aufgrund zunehmender ökologischer Anforderungen auch in den "reichereren" Gebieten ein erheblicher wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht. Im Ergebnis beschränkt sich die EG damit auf einen sehr formalen "Chancengleichheitsansatz". Die Zielfigur der europäischen Strukturpolitik entpuppt sich somit bei näherer Betrachtung als ein relativ kurioses Gebilde, in dem eine marktwirtschaftlich orientierte Regionalpolitik mit einer im Kern fortschrittlichen, gemeinschaftsübergreifenden Beschäftigungspolitik kollidiert.

Im folgenden soll die Reform der Strukturfonds unter der Fragestellung untersucht werden, frauenpolitische Belange stärker in den Vordergrund zu schieben. Damit sollen die konzeptionellen Ansatzpunkte und inhaltlichen Schwerpunkttaufgaben des EG-Strukturfonds unter dem Aspekt der damit verbundenen Chancen und Risiken für Frauen kritisch beleuchtet werden. Zur Umsetzung der Reformen der EG-Strukturpolitik hat die EG-Kommission eine Fülle von gesetzlichen Bestimmungen erlassen, die jede Etappe des Planungsverfahrens regeln. Frauenspezifische Regelungen tauchen in der Zielhierarchie der Bestimmungen erst ganz zum Schluß – in den Leitlinien für die Beteiligung des Europäischen Strukturfonds – auf. Im Rahmen des Ziels 3 bildet die Ausbildung und berufliche Eingliederung

von Frauen, die nach einer längeren Unterbrechung wieder eine Beschäftigung aufnehmen wollen, einen Förderungspunkt. Darüber hinaus sollen Maßnahmen zur Eingliederung von Frauen in Berufen, in denen sie stark unterrepräsentiert sind, vorrangig gefördert werden. Beide Regelungen beziehen sich allerdings nur auf Förderungen im Rahmen der Ziele 3 und 4, also auf die beschäftigungspolitische Seite der europäischen Strukturpolitik. In die regionale Förderung gemäß den Zielen 1 und 2 der EG-Strukturfonds könnten frauenspezifische Ansätze lediglich vermittelt über die beschäftigungspolitischen Ansätze Eingang in die gemeinschaftlichen Förderkonzepte finden. Die Chancen hierfür dürften relativ ungünstig sein, da, wie bereits beschrieben, ohnehin ein Trend zur Betonung allgemeiner, wirtschaftspolitischer Aktivitäten besteht. Im Unterschied dazu haben die in den Leitlinien zum Europäischen Strukturfonds festgelegten frauenspezifischen Regelungen die Entwicklung gemeinschaftlicher Förderkonzepte für die Ziele 3 und 4 durchaus beeinflußt. So legt eine Vielzahl von Regionen einen stärkeren Akzent auf Frauenförderprogramme. "Reine" Frauenförderprogramme nehmen freilich im Rahmen der gesamten Mittelstruktur nur einen untergeordneten Stellenwert ein. In der Bundesrepublik werden beispielsweise im Zeitraum 1990–1992 lediglich ca. 6 vH der gesamten EFS-Mittel durch "reine" Frauenfördermaßnahmen gebunden. Angesichts der im gemeinschaftlichen Förderkonzept deutlich aufgeführten strukturellen Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt ist dieser Anteil äußerst niedrig. In welchem Umfang Frauen darüber hinaus in anderen Förderprogrammen berücksichtigt werden, ist derzeit noch nicht abzuschätzen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen: Die Reform der EG-Strukturfonds schafft zweifellos eine größere Transparenz in der europäischen Strukturpolitik und bietet konzeptionelle Ansatzpunkte für eine stärkere Verankerung einer gezielten Beschäftigungspolitik für Frauen. Auch auf der konkreten Umsetzungsebene sind großzügigere Regelungen als in der Vergangenheit vorgesehen. Bei den beschäftigungspolitischen Maßnahmen gibt

es erstmals die Möglichkeit, durch spezielle Arbeitszeitregelungen und durch Finanzierung von Kinderbetreuungsangeboten das Problem der Vereinbarkeit von Ausbildung/Beruf und Familie zu entschärfen. Jedoch steckt das reformierte Strukturfondsverfahren nur einen Rahmen ab, der nicht im Selbstlauf zugunsten der Frauen ausgefüllt wird. Im Gegenteil. Frauenpolitische Interessen befinden sich im Wettstreit mit anderen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Interessen. Die europäische Strukturpolitik wird nur dann die Frauenförderung verstärkt auf ihre Fahnen schreiben, wenn die Frauen selbst dies mit Nachdruck fordern und durchsetzen. Eine Sensibilisierung der öffentlichen Europa-Diskussion in Richtung auf die Belange und Interessen von Frauen ist hierzu ein erster notwendiger Schritt.

### 3.5 Das Gleichstellungspostulat der Europäischen Gemeinschaft und seine Folgen

Studiert man die einschlägigen Dokumente der Europäischen Gemeinschaft, so läßt sich folgender Typus von Gleichstellungspolitik rekonstruieren: Für die politischen RepräsentantInnen der Gemeinschaft ist Frauenerwerbstätigkeit ein unverzichtbarer Bestandteil des ökonomischen Entwicklungsprozesses. Für Frauen wird genauso wie für Männer eine langfristige Berufsperpektive und beruflicher Aufstieg als selbstverständlich akzeptiert. Plädiert wird für gleiche Bildungs- und Beschäftigungschancen. Man hat keine Probleme damit, daß Betriebe verstärkt in die Arbeitskraft "Frau" investieren, bisher verschleuderte Talente sollen besser genutzt werden.

Tatsächlich hat hier ein grundsätzlicher Wandel, eine Modernisierung des liberalen Frauenbildes, stattgefunden. Traditionelle Vorstellungen, die die Hausorientierung der Frauen unterstellten, sind ad acta gelegt. Die Frau wird keineswegs mehr als schutzbedürftiges "schwaches Geschlecht" eingeschätzt. Neues Leitbild ist die "Karrierefrau", die ihren "Mann" steht. Für

leistungswillige Frauen werden Berufspositionen bis hinein in Führungspositionen offeriert, wenn sie sich in die administrativen Systeme und vorgegebenen Befehlsstrukturen einpassen. Für das marktradikale Programm der Egalisierung der Geschlechter, das die unumschränkte Anpassung an den Status des Mannes fordert, wird unter folgenden, dem liberalen Wirtschaftsgedanken entstammenden Schlüsselbegriffen geworben: individuelle Freiheit – statt sozialstaatlicher Absicherung; wirtschaftliche Unabhängigkeit – statt des Ernährerprinzips; Individualisierung der Ansprüche – statt abgeleiteter Ansprüche; freies Spiel der Kräfte – anstelle von Frauenschutzrechten; Mobilität und Freizügigkeit als individuelles EG-Bürgerrecht – auch für die Frau. Es geht um die "Bürgerliche Gleichstellung der Frau in einem Europa der freien Bürger". Wenn auch die Frauen erst einmal von dem Geist des Wettbewerbs erfaßt sind, so suggeriert dieses Gedankengebäude, dann wird die Welt freier und gleicher. Die Frau soll endlich die abgeschirmte Lebenswelt des "Privaten" hinter sich lassen, im freien Wettbewerb mit dem Mann ihre Kräfte messen. Sie soll aus paternalistischer Bevormundung hervortreten und auf die "Herausforderungen des Marktes" antworten.

Nun dürfte nicht unbekannt sein, daß der Sinn von Wettbewerben darin besteht, Sieger und Verlierer zu ermitteln. Daß bei diesem den Frauen anempfohlenen Wettstreit die Verliererinnen schon vor dem Wettbewerb feststehen, liegt auf der Hand. Dies liegt nicht an mangelndem Leistungswillen, sondern hat mit "Standortnachteilen" zu tun, mit ungleichen Ausgangslagen, die auch mit der schönsten Gleichstellungsrhetorik nicht zu überspielen sind. Die Verbesserung der Mobilität der Arbeitskräfte in Europa – ein wesentliches Element des Binnenmarkt-Programms – hängt entscheidend von den Arbeitsmarktchancen ab, genauer gesagt, von der ungleichen Verteilung der Arbeitsmarktchancen. Das hohe Ausmaß der Arbeitslosigkeit in allen EG-Staaten dürfte ein wesentlicher Faktor für die niedrige Mobilität sein. Erst mit der spürbaren Verbesserung der Beschäftigungslage in den Industrieregionen ist daher eine Zunahme der Wanderungsbewegungen in der EG zu erwarten.

Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik der EG müßte also die besonderen Barrieren einbeziehen, die die *weibliche Mobilität* auf dem Binnenmarkt behindern. Sie dürfte sich nicht – wie die EG-Kommission – auf die bescheidene Subventionierung von beruflicher Bildung und Weiterbildung zur Mobilitätsförderung beschränken, sondern müßte ausdrücklich die unterschiedlichen Startbedingungen von Frauen und Männern zum Thema machen, die im Wechselbezug von innerfamiliärer und gesellschaftlicher Arbeitsteilung begründet sind. Schließlich wären darüber hinaus auch Politikprogramme zu entwickeln, die den besonderen Risiken einer erhöhten Mobilität der Ehepartner oder Lebensgefährten für die zurückbleibenden Frauen vorbeugen. Vom Ausschuß für die Rechte der Frau des Europäischen Parlaments wird zu Recht auf Risiken verwiesen, die darin bestehen, daß "soziale und familiäre Verpflichtungen (Unterhalt der Familienmitglieder, Alimente) von dem mobileren Partner nicht erfüllt werden".

Unverkennbar bilden die aus der liberalen Tradition gespeisten Ideen der wirtschaftlichen Gleichstellung der Frau die dominierende Orientierung der aktuellen EG-Gleichstellungs-politik. Die klassische liberale Konzeption des "Homo Oeconomicus" soll modernisiert und – über die rigorose Rücknahme der Sonderstellung der Frau auf dem Arbeitsmarkt – auf das weibliche Geschlecht ausgedehnt werden. Adressat der Gleichstellungskonzeption ist die einzelne Frau; sie soll ihre Chancen wahrnehmen. Insofern handelt es sich um ein Konzept des individuellen Aufholens und Einholens des Mannes. Die Aufhebung der Arbeitsmarktpaltung soll einerseits durch bessere Qualifizierung, andererseits durch Rücknahme von kollektiven Frauenschutzrechten erreicht werden. Daß Strategien, die auf die einzelne Frau gerichtet sind, angesichts der strukturellen und systematischen Diskriminierung nicht greifen können, will man in Brüssel nicht sehen. Ausgehend von der These, daß sich besondere Frauenschutzrechte durchgehend als Bumerang für die Frauenbeschäftigung erwiesen hätten, verfolgen der Ausschuß für die Rechte der Frau, die EG-Kommission und der Europäische Gerichtshof mittels der Gleichstellungsrichtlinien

eine Politik der *formaljuristischen* Gleichberechtigung, die jedoch in der Praxis gerade auf den *Abbau von kollektiven Schutzrechten und Sozialstandards* hinausläuft. Diese von den westeuropäischen Gewerkschaften und Arbeiterparteien in den letzten Jahrzehnten zum Ausgleich der Doppelbelastung von erwerbstätigen Frauen erkämpften Rechte werden mit dieser neuen Form der Europäischen Gleichstellungspolitik erheblich bedroht bzw. unterwandert.

Im Zentrum der *marktradikalen Deregulierungspolitik* der EG stehen Schutzregelungen für erwerbstätige Frauen, wie z. B. die von der EG erhobene Forderung nach *Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen*. Vom Tisch gewischt wird der Sachverhalt, daß es sich bei den nun zur Disposition gestellten Rechtsvorschriften um einen seit vielen Jahrzehnten als notwendig erachteten *Mindestarbeitsschutz* handelt. Genauso bedenkenlos werden bekannte arbeitsmedizinische Erkenntnisse über gestiegene Arbeitsbelastungen negiert. Den EG-Behörden, die in dieser Frage auf die totale Gleichheit der Geschlechter pochen, ist wenig Sinn für die Lebensbedürfnisse der abhängig beschäftigten Frauen, allerdings höchste Sensibilität für die Wunschvorstellungen der Unternehmer zu bescheinigen.

Der zweite Bereich, in dem die EG marktkonforme Gleichberechtigungspolitik forciert, ist die *Abschaffung von besonderen Frauenaltersruhegrenzen*. Zur Diskussion steht gegenwärtig ein neuer Richtlinienentwurf, in dem eine rasche Angleichung des Rentenalters von Mann und Frau vorgesehen ist. Vorgezogene Frauenaltersruhegrenzen, die einige EG-Länder als Kompensation für berufliche und familiäre Doppelbelastung und ungleiche familiäre Arbeitsteilung gewähren, könnten durch diese Initiative gekippt werden. Der gerade zwischen den großen Parteien in der Bundesrepublik ausgehandelte Rentenkompromiß würde sich damit nochmals verschlechtern. Die in der "Großen Rentenkoalition" vorgesehene völlige Angleichung der Regelaltersgrenze ab dem Jahr 2012 wäre hinfällig und müßte vorgezogen werden.

Außerdem ist zu erwarten, daß die EG-Behörden in Zukunft verschärft gegen Länder vorgehen werden, die mit einer angeblich zu extensiven *Mutterschutzgesetzgebung* die Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben behindern. Exemplarische Bedeutung für das liberalistisch verkürzte Gleichheitsverständnis der EG-Behörden hat ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 25. 10. 1988, in dem Frankreich verurteilt wurde, gegen den Grundsatz der Gleichheit von Mann und Frau in der Arbeitswelt verstößen zu haben. Die Französinnen würden durch folgende "inakzeptable" Regelungen gegenüber Männern begünstigt: Vergünstigungen beim Mutterschaftsurlaub; Urlaub zur Einschulung des Kindes; zusätzliche Freistellung zur Pflege kranker Kinder; Arbeitszeitverkürzung für Frauen ab 59 Jahren. Dieses Urteil zeigt, wohin die Reise geht: Mindestschutznormen für Frauen sollen gänzlich abgebaut werden.

Schließlich zeigen auch die aktuellen Kontroversen zwischen der EG-Kommission und der Bundesregierung über die *Zahlung der "Babyrente" auch an Ehefrauen von EG-Wanderarbeitern*, daß angesichts unübersehbarer finanzieller Folgekosten sich jedes einzelne EG-Land zukünftig hüten wird, weitergehende soziale Vergünstigungen oder Schutzmaßnahmen gesetzlich zu beschließen. Die Gefahr, daß, entweder mit dem Argument der Ungleichbehandlung der Geschlechter oder mit dem Hinweis auf protektionistische Maßnahmen, weitergehende einzelstaatliche Schutzbestimmungen oder Sozialleistungen in Zukunft untersagt oder erst gar nicht mehr beschlossen werden, liegt auf der Hand.

### 3.6 EuroPhorie oder EuroPhobie? Wirkungen der EG-Politik zur Gleichbehandlung

An der Geschichte der EG-Richtlinien wird der widersprüchliche Weg der europäischen Frauenpolitik deutlich: Symptomatisch war und ist die klare Analyse der weiblichen Lebensrealität, in der Probleme deutlich benannt werden, sowie die Offenheit der Lösungsvorschläge. Dem steht allerdings eine im Kern

enttäuschende politische Folgenlosigkeit entgegen. Vielleicht erklärt sich aus diesem Widerspruch auch der in Teilen der westeuropäischen Frauenbewegung durchaus verbreitete Euro-Optimismus. Die differenzierte Problemanalyse und die infolgedessen eingeleiteten EG-Aktivitäten wurden registriert, die weitere Entwicklung der Frauenpolitik aber nicht mehr kritisch verfolgt. So erscheint vorwärtsweisend, was letztlich oftmals lediglich ein Papiertiger war.

Eine vom "Ausschuß für die Rechte der Frau" für das Europäische Parlament ausgearbeitete Expertise vom August 1988 über die Auswirkungen des Binnenmarktes nach 1992 auf die Frauen in Europa wirft dagegen hinsichtlich der von der EG bisher getroffenen frauopolitischen Maßnahmen viele kritische Fragen auf. Aus dem umfangreichen Katalog gleichstellungspolitischer Defizite seien einige genannt: "1. Das Fehlen von Indikatoren in den EG-Statistiken sowie in den Statistiken der Mitgliedstaaten, die die Lebenswirklichkeit der Frau beschreiben, erschwert eine Prognose der Veränderungen, die nach 1992 eintreten werden. 2. Das Fehlen bzw. die geringe Repräsentanz von Frauen in den Organen, die die sozialen Auswirkungen oder den Beschäftigungseffekt des Großen Europäischen Binnenmarktes beurteilen, hat zur Folge, daß die Auswirkung des Termins 1992 auf die Situation der Frau unzureichend berücksichtigt wird und als Teilaspekt der allgemeinen Politik in den Bereichen Beschäftigung, Besteuerung und Infrastruktur nicht auftaucht. 3. In gleicher Weise hatte das Fehlen spezifischer Prioritäten für Frauen bei der Festlegung der Richtlinien für die Anwendung der Strukturfonds schwerwiegende Folgen. Frauen sind keine prioritäre Zielgruppe des Sozialfonds mehr. Doch sie tauchen auch nicht mehr dem Verhältnis entsprechend in den fünf neuen Prioritäten auf. Weder durch gezielte Programme noch durch eine verhältnismäßige Beteiligung an den allgemeinen Programmen werden die Strukturfonds ihrem Ziel hinsichtlich der Frauen gerecht. 6. Die Instrumente des Gemeinschaftsrechts (Art. 199 des EWG-Vertrages, Art. 118 a und 118 b, Art. 130 der Einheitlichen Europäischen Akte, die Richtlinien 75/117, 76/207, 79/7, 86/378 und 86/613) sind unzureichend

angesichts der Probleme, die sich im Vorfeld des Ziels 1992 stellen".

Auch unseres Erachtens kann von einer systematischen, kontinuierlichen und kohärenten Aktivität der Entscheidungsgänge der EG – Kommission, Rat und Europäischer Gerichtshof – zugunsten von benachteiligten Frauen *nicht* gesprochen werden. Dies besagt nicht, daß nicht eine Reihe von wichtigen Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof für Frauen positiv entschieden wurden, die auch über den Einzelfall hinaus Ausstrahlung auf Rechtsbewußtsein, Verhalten und Einstellungen von Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften haben können.

Die Normsetzungspolitik der EG zur Gleichbehandlung von Mann und Frau hat mit Sicherheit in erheblichem Maße zur Bewußtseinsbildung in der aufgeklärten Öffentlichkeit und in Teilen der Frauenbewegung beigetragen. Dennoch ist sie über den Ansatz einer symbolischen Politik bisher nicht hinausgekommen. Eine Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation der Mehrheit der europäischen Frauen konnte bisher nicht erreicht werden. In Teilbereichen kam es sogar zu einer erheblichen Verschlechterung der weiblichen Lebenslage (Arbeitslosigkeit, ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse, Zunahme ungünstiger Arbeitszeitlagen etc.). Ein weiterer Abbau von arbeits- und sozialrechtlichen Standards deutet sich an. Die Befürchtung ist nicht von der Hand zu weisen, daß die von der EG verabschiedeten Richtlinien und Aktionsprogramme sowie deren Umsetzung in nationales Recht den Frauen eine Verbesserung ihrer sozialen Situation lediglich vorspiegeln, aber einer faktischen Verschlechterung ihrer Lebenssituation nichts entgegenhalten können.

#### Literatur

Unsere ausführlichen Untersuchungen sind dokumentiert in: Susanne Schunter-Kleemann (Hrsg.), EG-Binnenmarkt – EuroPatriarchat oder Aufbruch der Frauen? Schriftenreihe der Wissenschaftlichen Einheit Frauenstudien und Frauenforschung an der Hochschule Bremen, Bremen 1990.

Wilma B. Albrecht, Europäische Sozialpolitik, Annäherungen an ein aktuelles Thema, in:  
Soziale Sicherheit, 7/1989.

H.Pfarr, Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben als Beispiel für die Durchsetzung sozialpolitischer Normen des Gemeinschaftsrechts, in: H.Lichtenberg (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 179 ff.

N.Colneric, Gleichberechtigung von Frau und Mann im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Betriebs-Berater, 14/1988.

W.Steffani, Parlamentarismus in den EG-Staaten und demokratisches Defizit der Europäischen Institutionen, in: Europa als Lernziel, Köln 1978.

Empfehlungen des Rates zur Förderung positiver Maßnahmen für Frauen, ABI L 331 vom 19. 12. 1984.

H.Hörburger/F.Rath-Hörburger, Europas Frauen gleichberechtigt? Hamburg, 1988.

Bericht des Forum Binnenmarkt 1992, Eine Herausforderung für die Frauen, veranstaltet vom Ausschuß für die Rechte der Frau am 22./23. 2. 1989 beim Europaparlament in Brüssel, PE 130.314.

## 4. Regionalentwicklung und Regionalpolitik

### 4.1 Anhaltende regionale Disparitäten trotz Beschäftigungsexpansion

Die 80er Jahre gehen als Jahrzehnt anhaltender Massenarbeitslosigkeit in die Bilanz der Bundesrepublik Deutschland ein. Fast eine Million Menschen waren am Beginn der 80er Jahre arbeitslos. Nahezu zwei Millionen sind es am Ende des Jahrzehnts. Zwischen November 1982 und Mai 1989 lag die Zahl der registrierten Arbeitslosen beständig über der Zwei-Millionen-Marke. Trotz Wirtschaftswachstums und steigender Beschäftigung stagnierte in der Bundesrepublik lange Zeit die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau.

Die Beschäftigungsentwicklung verläuft zwar dynamischer, als dies noch vor einigen Jahren zu erwarten war. Die ersten Ergebnisse der Volks- und Arbeitsstättenzählung erbrachten den Befund, daß die Zahl der Erwerbstätigen systematisch unterschätzt worden ist: Um mehr als eine Million weichen die revidierten Erwerbstätigenzahlen von den bisherigen Fortschreibungen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ab, das sind immerhin 4 vH aller Erwerbstätigen. Die Beschäftigungseinbrüche in den Abschwungphasen sind überschätzt worden, so lautet eine Interpretation des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Mehr noch als der globale Niveauunterschied ist bemerkenswert, daß auch sektorale Strukturen in nicht unerheblicher Weise falsch eingeschätzt worden sind. So liegt der Anteil des Dienstleistungssektors 2,5 Prozentpunkte höher, als bisher in den Statistiken ausgewiesen, – das sind immerhin rund 600 000 Erwerbstätige –, und er ist auch schneller gewachsen.

1989 sind nach Schätzungen des IAB im Jahresdurchschnitt 27,3 Millionen Menschen erwerbstätig. Dies ist der höchste

Beschäftigungsstand der Nachkriegszeit. Im Verlauf des Konjunkturaufschwungs ist die Beschäftigung seit 1983 um eine Million gestiegen, gemessen in Jahresdurchschnittszahlen. Aktuelle Daten zeigen sogar, daß Ende 1989 1,2 Millionen Menschen mehr erwerbstätig waren. Selbst gegenüber 1980 ist ein Anstieg um eine halbe Million zu verzeichnen. Die krisenhaf-ten Beschäftigungseinbrüche 1974/75 und 1981/82 konnten durch die Beschäftigungsdynamik folglich mehr als kompensiert werden.

Das Beschäftigungswachstum im Konjunkturaufschwung hat freilich zu keiner Verringerung des regionalen Problems in der Bundesrepublik Deutschland geführt. Im Gegenteil: Mehr denn je hängt die Sicherheit des Arbeitsplatzes oder die Chance, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, jeweils davon ab, wo ArbeitnehmerInnen leben, arbeiten oder Arbeit suchen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote der zehn Arbeitsamtsbezirke mit der höchsten Arbeitslosigkeit ist zwischen 1983 und 1987 von 16,0 auf 17,1 vH gestiegen, in den zehn Bezirken mit der niedrigsten Arbeitslosigkeit ist sie dagegen von 5,6 vH auf 4,5 vH gesunken. Verfestigt hat sich auch das Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik. So lag die Arbeitslosenquote 1989 im Norden über 10 vH, im Süden hingegen lediglich bei 5 vH. In keinem einzigen Arbeitsamtsbezirk in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern überstieg die Arbeitslosenquote die 10 vH-Marke, hingegen gab es nur wenige Regionen in Norddeutschland und Nordrhein-Westfalen, in denen die Arbeitslosenquote auch nach sieben Jahren des Konjunkturaufschwungs unter 10 vH gesunken ist.

#### *Verfestigung des Nord-Süd-Gefälles*

Die Zunahme der Arbeitsplätze zwischen 1980 und 1988 konzentrierte sich ausschließlich auf die südlichen Regionen. So waren in Norddeutschland und Nordrhein-Westfalen im Juni 1988 130 000 Arbeitnehmer weniger sozialversicherungspflichtig beschäftigt als im Juni 1980, in den drei südlichen Bundesländern Hessen, Baden-Württemberg und Bayern dagegen stieg die Beschäftigung um 440 000 (siehe Tabelle 12).

Wirkte sich schon die Wirtschaftskrise im Norden weit negativer aus als im Süden, so konnten die drei südlichen Bundesländer im Aufschwung die Beschäftigungsbilanz noch weit günstiger gestalten. Die Rate des Beschäftigungszuwachses lag zwischen 1983 und 1988 mehr als doppelt so hoch wie im Norden und in NRW. Während in den zehn Arbeitsamtsbezirken mit der günstigsten Beschäftigungsbilanz die Beschäftigung zwischen 1983 und 1988 jeweils um über 10 vH stieg, zog in neun Arbeitsamtsbezirken – sie liegen ausschließlich im Norden, in NRW und im Saarland – der Konjunkturaufschwung spurlos am Arbeitsmarkt vorbei.

#### *Neue regionale Problemstrukturen*

Das Nord-Süd-Gefälle der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung bietet nur eine erste und zu einfache Beschreibung der disparitären Regionalentwicklung. Sie verdeutlicht freilich, daß von einem generellen Wirtschaftswachstum keine Lösung der drängendsten Beschäftigungsprobleme zu erwarten ist. Erforderlich ist vielmehr eine regional und sektoral gezielt ansetzende Beschäftigungspolitik.

Der früher prägende Stadt/Land-Gegensatz ist durch vielfältige neue disparitäre Entwicklungen überlagert worden. Zwar zählen manche peripheren ländlichen Regionen immer noch zu den Problemregionen der Bundesrepublik. Dies gilt besonders dort, wo ein Defizit an Arbeitsplätzen sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch im Dienstleistungsbereich einhergeht mit einem niedrigen Einkommens- und Qualifikationsniveau sowie mangelnder Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Betriebe. In der Vergangenheit hat eine passive Sanierung durch Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zur Verfestigung der Unterentwicklung noch beigetragen.

Nicht übersehen werden sollte aber auch, daß häufig ländliche Gebiete und Kleinstädte, insbesondere im Umfeld städtischer Zentren, in den 80er Jahren eine vergleichsweise günstige Arbeitsmarktentwicklung vorweisen können. Dies trifft dort am

Tabelle 12: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in den Arbeitsamtsbezirken

	Beschäftigte	Beschäftigtenentwicklung					
		80–83		83–88		80–88	
		30. 6. 88	abs.	in vH	abs.	in vH	abs.
Gesamt	21 265 123	– 800 826	– 3,8	1 118 602	5,6	317 776	1,5
Norddeutschland	3 913 857	– 200 366	– 5,0	127 860	3,4	– 72 506	– 1,8
Nordrhein-Westf.	5 590 203	– 272 323	– 4,8	213 763	4,0	– 58 560	– 1,0
Süddeutschland	9 565 774	– 249 669	– 2,7	690 253	7,8	440 584	4,8

*Die 10 Arbeitsamtsbezirke mit der günstigsten Beschäftigungsentwicklung 1983–88*

Landshut	96 588	2 601	3,2	11 876	13,7	14 477	17,6
Regensburg	149 412	– 1 707	– 1,3	17 946	13,5	16 239	12,2
Ingolstadt	121 808	1 580	1,5	13 532	12,3	15 112	14,2
Korbach	47 820	– 3 265	– 7,1	5 244	12,1	1 979	4,3
Coesfeld	130 828	– 5 790	– 4,7	13 978	11,8	8 188	6,7
Limburg	39 655	– 1 872	– 5,0	4 032	11,3	2 160	5,8
Paderborn	112 765	– 2 222	– 2,1	11 527	11,3	9 305	9,0
Waiblingen	122 349	766	0,7	12 311	11,2	13 077	12,0
Heilbronn	137 283	– 920	– 0,7	13 219	11,0	12 299	9,8
Pfarrkirchen	89 117	950	1,2	8 420	10,2	9 370	11,7

*Ausgewählte Großstädte*

Frankfurt	641 781	– 33 518	– 5,4	54 961	9,4	21 443	3,5
Stuttgart	516 797	– 10 838	– 2,2	37 996	8,7	27 158	5,5
München	880 945	– 14 270	– 1,7	62 027	7,5	47 757	5,7
Nürnberg	477 518	– 20 356	– 4,3	27 241	6,0	6 885	1,5
Düsseldorf	439 238	– 10 987	– 2,5	17 743	4,2	6 756	1,6
Bochum	182 127	– 17 534	– 9,0	5 065	2,9	– 12 469	– 6,4
Hannover	347 023	– 20 739	– 5,8	9 128	2,7	– 11 611	– 3,2
Köln	418 180	– 17 116	– 4,0	10 225	2,5	– 6 891	– 1,6
Bremen	255 104	– 18 048	– 6,7	5 447	2,2	– 12 601	– 4,7
Mannheim	229 985	– 10 804	– 4,6	3 788	1,8	– 7 016	– 3,0
Essen	217 675	– 15 926	– 6,8	260	0,1	– 15 666	– 6,7

*Die 10 Arbeitsamtsbezirke mit der schlechtesten Beschäftigungsentwicklung 1983–88*

Hildesheim	109 312	– 6 244	– 5,4	123	0,1	– 6 121	– 5,3
Bremerhaven	61 080	– 2 932	– 4,6	– 90	– 0,1	– 3 022	– 4,7
Hamburg	723 499	– 39 002	– 5,1	– 4 866	– 0,7	– 43 868	– 5,7
Sarrlouis	82 562	– 3 575	– 4,1	– 1 321	– 1,6	– 4 896	– 5,6
Saarbrücken	168 646	– 7 452	– 4,2	– 2 892	– 1,7	– 10 344	– 5,8
Dortmund	243 285	– 19 678	– 7,3	– 6 205	– 2,5	– 25 883	– 9,6
Gelsenkirchen	137 280	– 7 762	– 5,2	– 5 044	– 3,6	– 12 806	– 8,5
Pirmasens	58 979	– 3 689	– 5,7	– 2 382	– 3,8	– 6 071	– 9,3
Oberhausen	123 974	– 5 882	– 4,3	– 6 474	– 5,1	– 12 356	– 9,1
Duisburg	185 103	– 25 796	– 11,6	– 11 268	– 5,9	– 37 064	– 16,7

Quelle: ANBA, versch. Jahrgänge – eigene Berechnungen

ehesten zu, wo flexible Klein- und Mittelbetriebe sowohl in Industrie und Handwerk als auch im Dienstleistungsbereich die regionale Wirtschaftsstruktur prägen.

Besonders starke Beschäftigungseinbrüche hatten dagegen in den 80er Jahren die altindustrialisierten Zentren des Ruhrgebiets, des Saarlands und der norddeutschen Küste zu verzeichnen. Deindustrialisierungsprozesse gingen hier einher mit einer unzureichenden Entwicklung des Dienstleistungssektors. Zwischen der regionalen Entwicklung von Produktionssektor und Dienstleistungen bestehen enge Zusammenhänge und Wechselwirkungen, wie viele Untersuchungen belegen. Wo niedergehende Industrien die regionale Wirtschaft und den Arbeitsmarkt dominierten, gerieten auch die Dienstleistungen in die Krise, und zwar nicht nur die distributiven Dienstleistungen, die häufig stark von der Wirtschafts- und Konsumkraft der Region abhängen, sondern auch neue Servicebereiche konnten sich kaum entfalten. Andererseits expandieren Dienstleistungen in jenen Regionen besonders stark, wo auch das verarbeitende Gewerbe eine vergleichsweise günstige Entwicklung aufzuweisen hat.

### *Dienstleistungen als Hoffnungsträger?*

Wachstumsträger waren in den 80er Jahren besonders die sozialen und die produktionsnahen Dienstleistungen. In regionaler Hinsicht lassen sich kaum gravierende Unterschiede der Entwicklung der sozialen Dienstleistungen ausmachen. Zentrale Bedeutung kommt aber den produktionsnahen, wissensintensiven, mit modernen Kommunikations- und Informationstechnologien arbeitenden Dienstleistungen zu. Sie expandierten in den südlichen Ballungsregionen viel stärker als in den städtischen Zentren des Nordens. In Nürnberg z.B. wuchsen die produktionsorientierten Dienstleistungen zwischen 1977 und 1988 um 65 vH, in Hannover lediglich um 22 vH. Generell entfiel mehr als ein Drittel des Beschäftigungszuwachses in den Ballungsregionen auf die produktionsorientierten Dienstleistungen. Hingegen gingen von den distributiven Dienstleistungen des Trans-

port- und Verkehrssektors, aber auch von Finanzierungs- und Versicherungsdienstleistungen kaum expansive Impulse aus. In Anbetracht dieser differenzierten räumlichen Entwicklung ist eine gezielte Regionalpolitik notwendig, die Industrie- und Dienstleistungspolitik miteinander verbindet. Ohne eine Modernisierung privater und auch öffentlicher Produktion – sowohl durch Sicherung und Umstrukturierung der industriellen Basis als auch durch Neuansiedlungen und Neugründungen von industriellen Unternehmungen – haben auch zukunftsorientierte Dienstleistungssektoren in den altindustriellen Krisenregionen kaum Expansionschancen.

### *Bundesdeutsche Regionalpolitik mit Schwerpunktverlagerungen*

Die in der Bundesrepublik betriebene Regionalpolitik trägt immer weniger dazu bei, das verfassungsmäßige Gebot gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Regionen der Bundesrepublik in die Praxis umzusetzen. Vielmehr bietet sie gegenwärtig ein auch für Experten kaum zu überschauendes Bild. Zahlreiche Programme mit jeweils unterschiedlichen Förderkonditionen und Gebietsabgrenzungen schaffen eine unkontrollierte und unüberschaubare Subventionslandschaft.

Die "Gemeinschaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GA), zwei Jahrzehnte lang das Kernstück bundesdeutscher Regionalförderung und Ordnungsrahmen für die Regionalpolitik der Bundesländer, hat in den vergangenen Jahren zunehmend an Bedeutung verloren. Ursache hierfür sind einerseits die angesichts des Problemdrucks relativ geringen Finanzmittel (600 Mio. DM + ca. 700 Mio. DM steuerfreie Investitionszulage). Durch den Wegfall der steuerfreien Investitionszulage 1990, die nur zu ca. einem Drittel durch Haushaltssmittel ersetzt wird, wird der finanzielle Rahmen weiter geschmälert. Hinzu kommen Unzulänglichkeiten der GA beim Förderinstrumentarium und bei den Indikatoren zur Fördergebietabgrenzung, die eine grundlegende Reform der GA unabdingbar machen (vgl. die ausführliche Kritik im MEMORANDUM '88,

S. 165 ff.). So hat die GA immer weniger Gewicht auf die Förderung der Schaffung neuer Arbeitsplätze legen können. Angesichts der geringen interregionalen Kapitalmobilität ist die GA zudem immer mehr zu einem Instrument der Bestandssubventionierung mit hohen Mitnahmeeffekten geworden.

Nicht zuletzt spielt eine Rolle, daß in der Bundesrepublik in den letzten Jahren zunehmend regionalpolitisch ausgerichtete Sonderprogramme aufgelegt worden sind (Sonderprogramm Werftstandorte, Sonderprogramm Stahlstandorte, Sonderprogramm Aachen/Jülich, Sonderprogramm Montanregionen), die in Mittelumfang und Instrumentarium den Problemen altindustrieller Regionen besser gerecht wurden. Zu diesem zweiten Strang der Regionalförderung des Bundes tritt ein dritter: Das Strukturhilfefondsgesetz, dem ebenfalls eine starke regionalpolitische Bedeutung zukommt, sieht im Zeitraum von 10 Jahren die Herausgabe von 24 Mrd.DM vor.

Wachsende regionalpolitische Bedeutung hat zudem die Arbeitsmarktpolitik bekommen. So wird zwischen den Landesarbeitsamtsbezirken jährlich ein Finanzvolumen in Höhe von 4 Mrd.DM umverteilt. Dabei entfallen auf Problemregionen mit hoher Arbeitslosigkeit mehr Ausgaben, als sie an Beiträgen und Steuern zur Finanzierung der Beschäftigungspolitik aufbringen. Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit stellen umgekehrt mehr an Ressourcen zur Verfügung, als sie selbst verausgaben.

Schließlich gewinnen als fünfter Zweig die Gemeinschaftsprogramme der EG mit den Bundesländern im Rahmen des EFRE und des EFS an Bedeutung. Denn im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) stellt die EG nicht nur Mittel für Regionen mit Entwicklungsrückstand zur Verfügung (ca. 80 vH), sondern auch erhebliche Summen für im Niedergang befindliche altindustrielle Regionen sowie für die Entwicklung ländlicher Räume. Beispiele für solche EG-Programme sind in Nordrhein-Westfalen die Gemeinschaftsprogramme EG-NRW für die Montagegebiete, für die Kohleregionen, für Grenzregionen etc. Dabei entspricht die den regionalen Förderprogrammen der EG zugrundeliegende Konzeption wesentlich stärker den Vorstellungen einer fortschrittlichen Regionalpolitik

als etwa die GA. Wesentliche Mängel der GA wie z. B. die einseitige Ausrichtung auf Sachinvestitionen, die unterschiedslose Förderung von liquiditätsstarken Großbetrieben und kapitalschwächeren kleinen und mittleren Unternehmen, die Überbetonung des Exportbasiskonzepts und die Auswahl der Fördergebiete nach Indikatoren, die für die Problematik niedergehender Industriegebiete ungeeignet sind und eine vorausschauende Regionalpolitik unmöglich machen, sind hier weitgehend ausgeräumt. Zwar sehen auch die EG-Regionalprogramme noch Finanzierungshilfen für Sachkapital vor, sie stehen jedoch nicht im Vordergrund. Möglich ist – z. B. im Rahmen einer Anschubfinanzierung für Projekte bzw. neue Unternehmen – auch eine Förderung von Sachkosten und Personalkosten, besonders wenn es sich dabei um hochqualifiziertes Personal handelt. Weiter werden auch der Abbau von Defiziten in der Infrastruktur gefördert sowie Verbesserungen im Bereich des Beratungswesens (Existenzgründungs-, Technologie-, Umweltberatung, betriebswirtschaftliche Beratung). Auch die Durchführung von regionalen Marktstudien, in denen Chancen für neue Betriebe und Arbeitsplätze untersucht werden, ist ein Fördertatbestand. Grundsätzlich stehen dabei Hilfen für kleine und mittlere Unternehmen im Vordergrund. Hinzu kommen Versuche, regionale Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik miteinander zu verzahnen, indem gemeinsame Programmkonzepte aus dem EFRE und dem EFS erstellt werden. Danach ist es z. B. möglich, zur Erschließung und Entsorgung von Industriebrachen entsprechende Unternehmensgründungen zu unterstützen und zugleich die Qualifizierung und Einstellung des hierfür erforderlichen Personals (besonders auch Langzeitarbeitslose) zu bezuschussen. Und schließlich ist in den Gemeinschaftsprogrammen EG-Bundesländer die Errichtung regionaler Abstimmungsgremien vorgesehen, in denen Vertreter der regionalen Wirtschaft, der Politik, der Arbeitsverwaltung, der Verbände und der Gewerkschaften ein gemeinsames Konzept für die Region entwickeln sollen. Eine solche regionale Konsensfinanzierung, die in Nordrhein-Westfalen inzwischen zu einem zentralen Prinzip der Strukturpolitik geworden ist (Regionalkonferen-

zen), ist besser als zentrale Vorgaben geeignet, das endogene Entwicklungspotential einer Region zu erkennen und entsprechend auszubauen. Diese positiven Momente der EG-Regionalpolitik müssen bei einer notwendigen Reform der Regionalpolitik der BRD, d. h. insbesondere bei einer Reform der GA, aufgegriffen werden.

Angesichts der großen Vielfalt von Förderprogrammen mit differierenden Instrumenten und Zielen besteht die Gefahr von Fehlleitungen der Subventionen und unökonomischer Regionenkonkurrenz. Nutznießer dieser Situation sind insbesondere große Unternehmen, die mit Hilfe von professionellen Beratern um die höchsten Subventionen pokern und denen dabei zu Hilfe kommt, daß kaum noch überschaubar ist, was eigentlich in anderen Regionen gefördert werden kann bzw. darf. Kurzum, es existiert gegenwärtig weder national noch EG-weit ein geeigneter Ordnungsrahmen zur Kanalisierung der Regionalpolitik. Letztlich führt dies auch zur Konterkarierung des Hauptziels des EFRE, die ärmsten Regionen der EG voranzubringen: Denn jetzt, im Vorfeld des einheitlichen Binnenmarktes '92 werden die Karten neu gemischt, jetzt fallen wichtige Entscheidungen über Neuansiedlungen und Investitionen. Der kaum regulierte "Kampf" der Regionen um diese beträchtlichen Investitionssummen hat bereits begonnen, wobei die reicherer EG-Länder hier die besseren Trümpfe einzusetzen vermögen.

## 4.2 Bundesdeutsche Regionalpolitik im EG-Binnenmarkt

Die voranschreitende europäische Integration und die zunehmende Bedeutung einer vierten – supranationalen – politischen Ebene gegenüber Bund, Ländern und Kommunen erfordern eine Neubestimmung der Ziele und Instrumente der bundesdeutschen Regionalpolitik. Auch die Ereignisse in der DDR und den anderen osteuropäischen Ländern verändern den regionalpolitischen Handlungsdruck.

Neben das Ziel, die regionalen Unterschiede innerhalb der einzelnen Nationalstaaten zu verringern, tritt zunehmend die Aufgabe, die noch tieferen Disparitäten zwischen den EG-Mitgliedstaaten abzubauen. Im EG-Maßstab sind nahezu alle bundesdeutschen Problemregionen durch eine unterdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und ein überdurchschnittliches Einkommen charakterisiert. Die Regionalpolitik erhält damit eine europäische Dimension, die auch den Charakter der nationalen Regionalpolitik verändert bzw. verändert wird. Der Erfolg des europäischen Integrationsprozesses wird wesentlich davon abhängen, ob es gelingt, diese beiden Aufgaben der Regionalpolitik zusammen so anzupacken, daß sowohl in den weniger entwickelten Ländern der Gemeinschaft, als auch in den benachteiligten Regionen der hochentwickelten Mitgliedstaaten Fortschritte in der Beschäftigung, im Einkommen und in der infrastrukturellen Ausstattung erzielt werden. Dabei sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, diese Angleichung im Rahmen der generellen Strategie des ökologischen Umbaus zu erreichen.

Nur vordergründig scheint eine Lösung dieser Aufgabe durch eine Arbeitsteilung zwischen der Regionalpolitik der EG-Kommission und jener in den Nationalstaaten möglich: Die Kommission mobilisiert über eine Art innergemeinschaftlichen Finanzausgleich Finanzmittel, die sie in die am wenigsten entwickelten Regionen der Gemeinschaft umverteilt. Den entwickelten Mitgliedstaaten überläßt sie es, mit ihren regionalen Problemen selbst fertig zu werden. Eine solche Lösung wird jedoch mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Lasten der peripheren Regionen der Gemeinschaft gehen. Denn bei einer ungehemmten Konkurrenz der Standorte mit Subventionsanreizen und infrastrukturellen Leistungen hätten sie – auch bei reichlichem Fluß von EG-Mitteln – kaum eine realistische Chance gegenüber den reichen Mitgliedstaaten, in denen die "ärmsten" Regionen in bezug auf Beschäftigung, Einkommen und Infrastruktur häufig noch besser gestellt sind als die reicherer Regionen in den weniger entwickelten Mitgliedstaaten.

Die Formulierung regionalpolitischer Ziele und Instrumente einer alternativen Wirtschaftspolitik für die Bundesrepublik

erfordert vor diesem Hintergrund die Einbeziehung der Binnenmarktdimension. Zum einen muß nach Wegen gesucht werden, die verhindern, daß sich die Regionen in der Bundesrepublik weiter auseinanderentwickeln. Zum anderen muß die Bundesrepublik als reiches Land dazu beitragen, den Aufholprozeß der weniger entwickelten Regionen in anderen Mitgliedstaaten zu unterstützen. Das Problem besteht darin, einen EG-weiten Ordnungsrahmen für die Regionalpolitik zu entwickeln, der erstens einen unökonomischen Subventionswettlauf zwischen den Mitgliedstaaten zu verhindern vermag, der zweitens eine aufholende Entwicklung der ärmeren Regionen der Gemeinschaft zumindest nicht konterkariert und der drittens genügend Spielräume für eine eigenständige Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten und den jeweiligen Regionen bietet.

Noch vergleichsweise unproblematisch ist hierbei der finanzielle Aspekt. Die deutliche Aufstockung der Mittel für den EFRE und den EFS geht prinzipiell in die richtige Richtung, stellen sie doch im Keim eine Art europäischen Finanzausgleichs mit strukturpolitischer Orientierung dar. Die Mittelausstattung dieser Fonds ist allerdings nach wie vor viel zu gering, um z. B. die Probleme in den südlichen Teilen der EG zu bewältigen.

Umstritten ist hingegen, in welchem Umfang die EG-Kommission die nationalen Regionalpolitiken reglementieren sollte. Sie setzt zu diesem Zweck zum einen auf das mächtige Instrument der Beihilfekontrollpolitik nach Artikel 92 und 93 des EWG-Vertrags, zum anderen auf eine eigenständige Regionalpolitik mit Hilfe des EFRE und des ESF.

Nach Artikel 92 – 94 des EWG-Vertrages sind regionale Beihilfen nur noch zugelassen in "Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist und eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht", oder "zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder gewisser Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelshemmnisse nicht in einer Weise verändert, die dem Gemeinschaftsinteresse zuwider verläuft." Bei der Beihilfekontrollpolitik der Kommission für die gewerbliche Wirtschaft, die ja auf das Kernstück der traditionellen Regionalpolitik in der BRD – die Investitionsförderung – zielt, ist

zunehmend eine restriktivere Handhabung zu beobachten. Seit Ende 1988 wendet die EG-Kommission ein Prüfverfahren an, mit dem sie beurteilt, inwieweit nationale Beihilfen mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind. Zu diesem Zweck sind Schwellenwerte für das Bruttoinlandsprodukt bzw. die Bruttowertschöpfung pro Kopf und die Arbeitslosenquote eingeführt worden. Neben der Festsetzung von Mindestabweichungen – Arbeitslosenquote 110 vH und BIP pro Kopf 85 vH – geht die EG-Kommission bei den Gebieten davon aus, daß die regionalen Abweichungen vom Durchschnitt um so größer sein müssen, je höher der Entwicklungsstand eines Landes ist, um überhaupt als Fördergebiete anerkannt werden zu können. Von dieser Regelung gehen bereits spürbare Auswirkungen auf die Möglichkeiten der Regionalpolitik in der Bundesrepublik aus. So drängt die Kommission seit Jahren mit Erfolg auf eine Reduzierung der Gebiete, die in den Geltungsbereich der Gemeinschaftsaufgabe fallen. Der Bevölkerungsanteil dieser Gebiete, in denen Investitionen staatlicherseits besonders gefördert werden dürfen, betrug 1987 noch 45 vH, zeitweilig waren es sogar mehr als 50 vH. Die EG-Kommission strebt eine Reduzierung auf 31 vH an. Im sog. Bangemann-Sutherland-Kompromiß, der bis zum 1. Januar 1991 gültig ist, wurde vereinbart, daß ab dem 1. 1. 1988 nur noch eine Gebietskulisse förderungsfähig ist, in der 38 vH der bundesdeutschen Bevölkerung leben. Die Kommission erwartet, daß 1991 eine weitere Reduzierung der Fördergebiete und der Förderpräferenzen in der Bundesrepublik stattfindet.

Befristete Sonderprogramme für akut gefährdete Regionen sollen zwar weiterhin möglich sein. Sie führen jedoch zu einer erneuten Überprüfung der gesamten GRW durch die Kommission. Auf der Basis dieser Klausel wurden 1988 die Arbeitsmarktregionen Aachen, Jülich, Wesel und Hamm-Beckum in die Gemeinschaftsaufgabe einbezogen. Die daraufhin erfolgte Überprüfung der gesamten GA-Fördergebiete durch die Kommission kam zu dem Ergebnis, daß die regionalen Beihilfen in den Regionen Straubing, Fallingbostel, Nördlingen, Bamberg, Regensburg, Alsfeld, Soltau, Coesfeld und Bocholt einzustellen seien. Die Bundesrepublik kam dieser Aufforde-

rung bisher nicht nach. Die EG-Kommission beschloß daher, ein Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gegen die Bundesrepublik einzuleiten.

Die Bundesregierung und einzelne Länderregierungen befürchten ganz offensichtlich, daß ein Prozeß vor dem Europäischen Gerichtshof die Entscheidungsbefugnisse der Kommission weiter ausdehnen könnte, und streben daher einen Verhandlungskompromiß an.

Nicht nur hinsichtlich der GA ist die Bundesregierung nicht mehr souverän. Auch die Subventionierung einzelner Unternehmen muß der Kommission angezeigt werden und unterliegt einer Prüfungspflicht. Der regionalpolitisch wichtigste Fall diesbezüglich ist die Steinkohlesubventionierung in der Bundesrepublik.

Wiederholt leitete die Kommission in der Vergangenheit Verfahren gegen Fördermaßnahmen von Bundesländern ein. Diese bezogen sich allerdings ausschließlich auf Beihilfen an Unternehmen, während Infrastrukturmaßnahmen unangetastet blieben; denn gerade auf der Länderebene ist die allgemeine Wirtschaftspolitik nicht eindeutig von der regionalen Wirtschaftsförderung zu trennen.

Aus Sicht einer alternativen Regionalpolitik bedarf es zur Vermeidung eines EG-weiten Subventionswettlaufes und nicht zuletzt im Interesse der am wenigsten entwickelten Regionen der Gemeinschaft eines Wettbewerbsrahmens für die nationalen Regionalpolitiken auf EG-Ebene. Ein solcher Rahmen muß Auflagen über die Höhe und den Umfang von Investitionszuschüssen an Unternehmen und über den Umfang der Fördergebiete vorschreiben. Dabei könnte eine Konditionendifferenzierung für eine Bevorzugung der ärmeren Mitgliedstaaten sorgen. Den Mitgliedstaaten und ihren regionalen Untergliederungen sollte es innerhalb dieses Rahmens jedoch selbst überlassen bleiben, die Fördergebiete nach eigenen Kriterien auszuwählen. Dabei muß es vor allem möglich sein, eine präventive Regionalpolitik zu betreiben, d. h. bereits im Vorfeld abzusehender regionaler Massenentlassungen und struktureller Krisen einzugehen. Weiter muß eine gewisse Entscheidungsfreiheit bei den

Fördertatbeständen gewährleistet werden. Insgesamt muß damit in der EG-Regionalpolitik dem Subsidiaritätsprinzip ausreichend Raum gegeben werden.

Wenig sinnvoll erscheint die jetzige Praxis, aus dem EFRE und dem ESF auch in den reichen EG-Ländern zusätzlich zur nationalen Regionalpolitik eine eigenständige EG-Regionalpolitik zu betreiben. Solange die EG diese Programme anbietet, kann jedoch kaum erwartet werden, daß z. B. die Länderregierungen diesen "Geldsegen" ablehnen werden, zumal der Bund die Regionalpolitik in der BRD in den letzten Jahren finanziell stark beschnitten hat. Ein Mittelzufluß aus den EG-Fonds in die reichen Länder stellt jedoch angesichts der Idee eines europäischen Finanzausgleichs eigentlich einen Anachronismus dar, der zudem zur wachsenden Unübersichtlichkeit der Subventionspolitik führt.

Die Forderung nach einem europäischen Rahmen für die Regionalpolitik und nach einer relativ restriktiven Handhabung der regionalen Investitionsförderung in den reicherem EG-Mitgliedstaaten relativiert sich vor dem Hintergrund, daß zunehmend andere Bereiche der Regionalpolitik gegenüber klassischen Investitionsanreizen durch Zuschüsse und Zinsverbilligungen an Bedeutung gewinnen. Standortentscheidungen von Unternehmen werden heute in wachsendem Maße aus einer ganzheitlichen Analyse einer Region getroffen. Hierin gehen neben möglichen Zuschüssen und Steueranreizen insbesondere die regionalen Marktverhältnisse, die Qualität der regionalen Infrastruktur (Gewerbegebiete, Qualifikationsstruktur des Arbeitskräfteangebots, Verkehr, Dienstleistungen, Kommunikationsmöglichkeiten, wissenschaftliche Einrichtungen, Beratungsdienste), aber auch zunehmend Umweltaspekte (Altlasten auf Gewerbegebieten, Umweltqualität der Region) und kulturelle Aspekte (Kultur- und Bildungsangebot, Freizeitwert) ein. Für die Regionen stellt sich somit zunehmend die Aufgabe, ein integriertes Entwicklungskonzept zu entwickeln und zugleich ihre jeweils besonderen Stärken zu erkennen und auszubauen. Dies erfordert die Einbeziehung aller gesellschaftlichen Kräfte in die Regionalpolitik. Zugleich bedeutet dies, daß sich der Schwer-

punkt der Regionalpolitik in den reicherer EG-Ländern von der traditionellen Investitionsförderung weg bewegen kann und sollte. Die infrastrukturelle, ökologische, kulturelle und freizeitorientierte Weiterentwicklung der Regionen muß zu einem zentralen Baustein der Regionalpolitik werden. In diesem Bereich muß den Mitgliedstaaten und den Regionen im Binnenmarkt '92 ein weitreichender Spielraum für eine autonome Politikgestaltung zugestanden werden.

## 5. Für ein soziales, ökologisches und demokratisches Wirtschaftssystem – Grundsätze alternativer Wirtschaftspolitik

Die Memoranden der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* haben sich seit 1975 zunächst vorrangig auf Probleme der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit konzentriert. Im Zentrum der Vorschläge stand der "Dreiklang" von beschäftigungswirksamen Arbeitszeitverkürzungen, expansiver bedarfsorientierter Finanzpolitik und institutionellen Reformen, die u. a. auch die selektive Vergesellschaftung von Großunternehmen einschließen. Die Veränderungen sollten im Rahmen von "qualitativem Wachstum" stattfinden. In den letzten Jahren sind über die Beschäftigungsprobleme hinaus eine Vielzahl von Einzelanalysen und -forderungen hinzugekommen, so z. B. zur Sozialpolitik, zum Umweltschutz, zur Frauenförderung. Die meisten dieser Forderungen waren auf zunehmende direkte oder indirekte Staatsinterventionen gerichtet, weil der Marktmechanismus für unzulänglich gehalten wurde.

Angesichts der Entwicklungen in Osteuropa, die das Scheitern der Systeme zentraler Planwirtschaft offenkundig machen, stellen sich ordnungspolitische Grundsatzfragen. Vielfach wird von interessierter Seite der Zusammenbruch der Planwirtschaften als Triumph des Kapitalismus gefeiert, zugleich wird damit seine reformerische Umgestaltung abgewehrt. Die Kritiker dieses Systems, die seinen sozialen, ökologischen und demokratischen Umbau fordern, drohen ins politische Abseits zu geraten.

Für die *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* stellt sich damit die Aufgabe, einerseits eine ordnungspolitische Grundsatzposition zu beziehen, andererseits die bisherige wirtschafts-

politische Konzeption zu überprüfen. Alternative Wirtschaftspolitik, die sich auf die Lösung der Beschäftigungsprobleme durch "qualitatives Wachstum" und eine Konzeption des strukturorientierten Keynesianismus ("Keynes plus") konzentriert, reicht nicht mehr aus. Der notwendige ökologische Umbau kommt als gleichrangige Aufgabenstellung hinzu.

Im folgenden soll *erstens* kritisch der Begriff der "sozialen Marktwirtschaft" durchleuchtet werden, die als vermeintliche Siegerin aus dem Wettkampf der Systeme hervorgegangen ist. *Zweitens* soll die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlicher Steuerung gewürdigt und in ihren Grenzen dargestellt werden. *Drittens* soll nach dem Stellenwert einer Umgestaltung der Eigentumsverhältnisse (Vergesellschaftung) gefragt werden. *Viertens* wird dafür plädiert, das Wachstumsziel preiszugeben und durch das Ziel der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung zu ersetzen. Und *fünftens* sollen die Konturen eines alternativen Typs einer sozialen, ökologischen, demokratischen und effizienten Wirtschaftsentwicklung, die wir anstreben, umrissen werden.

## 5.1 "Soziale Marktwirtschaft" – die beste aller denkbaren Wirtschaftsordnungen?

Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik wird bekanntlich als soziale Marktwirtschaft bezeichnet, die sich bewährt habe und allen anderen Wirtschaftsordnungen überlegen sei. Zunächst muß betont werden, daß der Inhalt dieser Konzeption weitgehend unbestimmt ist, ja, daß der "Erfolg" dieses Konzeptes möglicherweise gerade seiner Unbestimmtheit gegenüber den Mischstrukturen des real existierenden Kapitalismus geschuldet ist, die je nach politischem Bedarf mit nahezu beliebigem Inhalt gefüllt werden kann. Waren es einst Alfred Müller-Armack und Ludwig Erhard, die Exponenten der neoliberalen Freiburger Schule, die die soziale Marktwirtschaft propagierten, so war es später auch Karl Schiller ("aufgeklärte

Marktwirtschaft"); heute wird sie von so unterschiedlichen Politikern bzw. Organisationen wie Helmut Kohl, Oskar Lafontaine und neuerdings auch von den Parteien sowie den meisten Oppositionsgruppen in der DDR gefordert.

Unmittelbar nach Kriegsende wurde angesichts des damals weitverbreiteten "sozialistischen Zeitgeistes" die soziale Marktwirtschaft von Müller-Armack als dritter Weg zwischen Liberalismus und Sozialismus ausgegeben, um die intendierte Etablierung eines marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems zu rechtfertigen. Noch 1947 wollte Müller-Armack mehr Sozialismus mit mehr Freiheit verbinden. Später erfolgte eine Abgrenzung von sozialistischen Ordnungsvorstellungen. Es galt der Grundsatz, "das Prinzip der Freiheit auf dem Markte mit dem des sozialen Ausgleichs zu verbinden" (Müller-Armack). Als zentrale Elemente der sozialen Marktwirtschaft galten die Wettbewerbspolitik, die sich am Leitbild des vollständigen Wettbewerbs orientierten sollte, und die Sozialpolitik, die soziale Sicherheit gegenüber den Risiken des Wettbewerbs schaffen sollte. Später kamen faktisch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer sowie die Konjunkturpolitik in Form der Globalsteuerung hinzu. Ob sich der Staat auf sog. marktkonforme Eingriffe beschränken soll, war durchaus strittig. Gerade unter dem Eindruck der Krise der DDR wird heute die soziale Marktwirtschaft der BRD als Realisierung des "Dritten Weges" zwischen Kapitalismus und Sozialismus beschworen.

In einer engeren (marktradikalen) Interpretation der sozialen Marktwirtschaft wurden Marktwirtschaft und Wettbewerb, die Wirtschaftswachstum hervorbringen, als beste Sozialpolitik bewertet: marktwirtschaftlicher und sozialer Fortschritt verließen, so hieß es, parallel und machten staatliche Interventionen daher tendenziell überflüssig. Müller-Armack begriff soziale Marktwirtschaft zudem als Wachstumswirtschaft: "Der Wettbewerb muß primär als eine Form, möglichst ungehindert den technischen und ökonomischen Fortschritt zu realisieren, begriffen werden. Seine Rechtfertigung ist daher die stete Produktionssteigerung." "Erst Wachstum, dann Verteilung" war einer der Grundsätze. Wegen dieser fragwürdigen Annahmen,

die im übrigen eine damals ausgeprägte Blindheit gegenüber der Natur erkennen lassen, und vor allem wegen der weitgehenden inhaltlichen Unbestimmtheit kann die Konzeption der sozialen Marktwirtschaft in dieser vagen Form wohl kaum als handfestes Leitkonzept für die zukunftsbezogene Gestaltung einer Wirtschaftsordnung betrachtet werden. Heute wird sie sowohl als positive Identifikation z. B. christlicher Arbeitnehmer als auch als ideologische Formel für den marktradikalen Sozialstaatsabbau benutzt. Wenn der Begriff zur Umschreibung unserer Wirtschaftsordnung verwendet wird, so ist einzuwenden, daß diese Ordnung in vielen Bereichen weder sonderlich marktwirtschaftlich (im Sinne von Wettbewerb) noch sonderlich sozial ist.

Indessen kann nicht bestritten werden, daß sich die in der Bundesrepublik real existierende Wirtschaftsordnung in einer Hinsicht als leistungsfähig und effizient erwiesen hat: Sie hat zu einem hohen Niveau der materiellen Versorgung der Mehrheit der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen geführt: sie ist auch zur Steigerung der technischen Effizienz (Arbeitsproduktivität) in hohem Maße fähig. Im Verhältnis zu anderen Wirtschaftsordnungen im Osten, aber auch im Westen und Süden, wurden darüber hinaus leistungsfähige Systeme der Infrastruktur und der sozialen Sicherheit und ein vergleichsweise hohes Umweltschutzniveau geschaffen. Allerdings bleiben diese Infrastruktur- und Schutzsysteme weit hinter den gegenwärtigen und zukünftigen Anforderungen zurück – auch hinter dem, was ökonomisch möglich wäre. Diese Erfolge waren an die verfassungsrechtlichen Grundfreiheiten, insbesondere an das Recht auf freie Persönlichkeitsentfaltung, die Koalitionsfreiheit, die Gewerbefreiheit, die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und an die Garantie des Privateigentums, aber auch an das Verfassungsprinzip der Sozialstaatlichkeit, das allerdings nach wie vor unzureichend verwirklicht ist, gebunden. Auf keine dieser Grundfreiheiten, auch nicht auf das Privateigentum, kann verzichtet werden, aber die Prioritäten müssen in Zukunft anders gesetzt werden, nachdem für die Mehrheit der Bevölkerung ein hohes Niveau der materiellen Güterversorgung erreicht ist.

Die historische Entwicklung des Kapitalismus hat zu vielen Varianten dieses Systems geführt: zum vorparlamentarischem Kapitalismus des Kaiserreichs in Deutschland, zur Extremform des deutschen Faschismus, zum schwedischen Wohlfahrtsstaat, zum autoritären, aber ökonomisch-dynamischen Kapitalismus Südkoreas oder Taiwans, zum Neo-Manchester-Kapitalismus in Großbritannien oder zum spezifisch bundesdeutschen Kapitalismus. Die allen diesen Wirtschaftsordnungen gemeinsame Basis – Privateigentum an Produktionsmitteln, Gewinnmaximierung, Märkte – kann zu ganz unterschiedlichen Ausprägungen der darauf aufbauenden Gesellschaftsordnungen und staatlichen Regulierungen führen. Es gibt ein großes Gestaltungspotential, dessen konkrete Ausprägung vor allem durch gewerkschaftliche Politik und die Kraft sozialer Bewegungen beeinflußt wird.

Der real existierende Kapitalismus der Bundesrepublik ist keine „reine“ Marktwirtschaft auf privatwirtschaftlicher Grundlage, sondern ein System einer *gemischten Wirtschaft* mit starkem direktem und indirektem Staatseinfluß. Rund ein Viertel aller Beschäftigten arbeitet im öffentlichen oder halböffentlichen Sektor. Über die Staatseinnahmen und -ausgaben, über eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen hat sich ein breites Geflecht von Regulierungen herausgebildet, die zum Teil private Gewinninteressen direkt oder indirekt sozialstaatlich begrenzen. In weiten Bereichen der Privatwirtschaft hat die *Unternehmenskonzeption* zu einer Marktvermachtung geführt, welche den Wettbewerb, besonders den Preiswettbewerb, nachhaltig eingeschränkt hat. In vielen Bereichen kann von wettbewerblicher Marktwirtschaft überhaupt keine Rede sein (z. B. in der Stromversorgung), in vielen Bereichen gibt es auch keine „funktionsfähigen“ Märkte, wie sie selbst vom Wettbewerbsrecht und den Kartellbehörden gefordert werden. Überhaupt: „Der Markt“ und „die Marktwirtschaft“ sind abstrakte Fiktionen, denn es gibt sie nur in den mannigfältigsten Formen. Nicht „der Markt“ hat das hohe Niveau materieller Versorgung und sozialer Absicherung im Verlauf der 40jährigen Geschichte der Bundesrepublik hervorgebracht, sondern die spezifische Kombination

von Markt, Klein- und Großunternehmen, Staat, gewerkschaftlicher bzw. basisdemokratischer Gegenmacht und Wertorientierungen der Bürger.

Dennoch dürfen die Fehlentwicklungen dieses Systems darüber nicht unterschlagen werden. Die Entwicklung der materiellen Güterversorgung und der Arbeitsproduktivität sind zwar ein wichtiger, aber keineswegs der einzige Bewertungsmaßstab für dieses System. Die Kapitalismus-Kritik der sozialen Bewegungen, entstanden mit der Geburt des Systems, hat zu Recht andere Kriterien in den Vordergrund gerückt: soziale, demokratische, humanistische und ökologische Maßstäbe. Daraus ergeben sich die folgenden Kritikpunkte:

– Entwickelter Kapitalismus heißt ohne gewerkschaftliche Mitbestimmung *Machtzusammenballung* bei den Eigentümern und Managern der Großunternehmen. Dies betrifft wirtschaftliche wie politische Macht. Kapitalismus bedeutet betrieblich wie gesamtgesellschaftlich *Verfügungsmacht* der Eigentümer bzw. der Manager über die abhängig Arbeitenden: über Zahl und Qualität der Arbeitsplätze, über die Wahl der Technologie und des Produktprogramms, über die Organisation der Arbeit, die Arbeitsbedingungen etc. Kapitalismus bedeutet nach wie vor die *private Aneignung* der Ergebnisse abhängiger Arbeit (Ausbeutung). Indessen ist die mühsam erkämpfte überbetriebliche und betriebliche *Wirtschaftsdemokratie* wenig entfaltet. Die Mitbestimmungssysteme sind überwiegend nur Mitwirkungs- und Beteiligungssysteme mit unzureichenden realen Einflussmöglichkeiten für die Arbeitnehmer. Das bundesdeutsche Streikrecht ist schwach und wurde mit steigender Kapitalmacht ausgehöhlt. Die Ausweitung der Demokratie wurde auf vielen Gebieten gar nicht erst gewagt, auf einigen später wieder zurückgeschraubt. Über die Lebenschancen des/der Einzelnen entscheiden in erster Linie die Eigentumsverhältnisse und die Kaufkraftverteilung, und beides ist nur zum Teil "leistungsabhängig". Zudem sind die Begriffe "Leistung" und "Leistungseinkommen" offen für sehr unterschiedliche gesellschaftliche Deutungen.

– Der Kapitalismus entstand mit der Herausbildung einer Klasse von Lohnabhängigen, die, frei von Eigentum an Produktionsmitteln, ihre Arbeitskraft auf dem *Arbeitsmarkt* verkaufen mussten. Dabei ist der Arbeitsmarkt kein Markt wie jeder andere, sondern ein Markt, der systematisch Ungleichheit hervorbringt, weil diejenigen, die von Arbeitsplätzen abhängig sind, ihr Angebot nicht frei gestalten können. Er ist durch das Eigentumsmonopol der produktionsmittelbesitzenden Unternehmer und die strukturelle Unterlegenheit der abhängig Arbeitenden geprägt. Gewerkschaftliche Gegenmacht hat wesentlich dazu beigetragen, diesem strukturellen Machtungleichgewicht entgegenzuwirken. Das Niveau der Arbeitseinkommen seit der Entstehung und Ausbreitung des Kapitalismus ist, begleitet von einer starken Differenzierung unter den Lohnabhängigen (vor allem nach Qualifikation und Geschlecht), insgesamt kräftig gestiegen. Seit Beginn der Massenarbeitslosigkeit Mitte der siebziger Jahre ist diese Gegenmachtbildung allerdings schwieriger geworden.

– Die *Einkommens- und Vermögensverteilung* ist im letzten Jahrzehnt ungleicher geworden. Kamen 1980 auf 100 DM Nettolohn noch 52 DM Nettogewinn der Unternehmen, so waren es 1988 bereits 83 DM. Die letzte Schätzung der Verteilung des Produktivvermögens von Mierheim/Wicke für das Jahr 1973 kam zu dem Ergebnis, daß 1,7 vH aller privaten Haushalte 51 vH des Produktivvermögens besitzen. Seitdem dürfte die Konzentration zugenommen haben. 40,8 vH des Netto-Geldvermögens (einschl. Wertpapiere) konzentrierte sich 1983 nach Aussagen des Statistischen Bundesamtes auf 6,1 vH aller privaten Haushalte. Andererseits leben mehr als 6 Millionen Bundesbürger in Armut. Von Chancengleichheit für alle und von ausschließlich "leistungsbedingter" Ungleichheit als Mindeststandards für soziale Gerechtigkeit sind wir weit entfernt, sowohl hinsichtlich der sozialen und ethnischen Schichtung als auch hinsichtlich der Geschlechter. Kapitalistische Marktwirtschaften mit hoher Konzentration von Produktionsmitteleigentum auf schmale Bevölkerungsgruppen beruhen auf Chancenungleichheit und reproduzieren diese fortwährend.

– Eine ökologisch ungebändigte Gewinnwirtschaft führt zur *Zerstörung der Natur*. Solange natürliche Ressourcen kostenlos verbraucht oder ihre Kosten „zu niedrig“ bewertet werden, ist der Raubbau an der Natur dem System immanent. Das Preissystem setzt bei Ausblendung der ökologischen Belastung unzureichende Signale. Die bisherigen *externen Kosten des Naturverbrauchs* lassen sich nur zum Teil schätzen und nur durch verschiedene umweltpolitische Instrumente der Internalisierung abbauen. Darüber hinaus lässt sich theoretisch wie praktisch nachweisen, daß auch die vollständige Internalisierung der Umweltkosten allein nicht ausreicht, um ökologisch zu produzieren.

Der Abstand im Umweltschutz zwischen der BRD und der DDR vermag niemanden zu beruhigen. Immer noch ist der Übergang von der nachsorgenden zur präventiven Umweltpolitik nicht gelungen. Immer noch ist staatlicher Umweltschutz nicht viel mehr als Katastrophenmanagement. Der ökologische Umbau der Wirtschaft wurde noch nicht begonnen. Die ungesteuerte Technologieentwicklung bringt in zunehmendem Maße Risikotechnologien mit weitreichenden problematischen Folgewirkungen hervor.

Die Nutzung der natürlichen Ressourcen ist international höchst ungleich verteilt. Wäre der „Naturverbrauch“ aller Länder der Welt so hoch wie in der Bundesrepublik oder anderen vergleichbaren Ländern, dann wären ökologische Katastrophen längst eingetreten. Die Bundesrepublik bezieht ihre energetischen und anderen natürlichen, nicht regenerierbaren Ressourcen überwiegend aus anderen Ländern, die dort – wie auch für die Nachwelt insgesamt – nicht mehr verfügbar sind. Ein erheblicher Teil der ökologischen Katastrophe in den Entwicklungsländern wird indirekt durch die kapitalistischen Länder und damit durch die Bundesrepublik mitverursacht. Ein isolierter Ökologie-Vergleich BRD-DDR ist daher irreführend. Insgesamt werden die natürlichen Ressourcen zu Lasten der Umwelt und der Nachwelt so weit übernutzt, daß die Existenz der Gattung Mensch gefährdet ist. In den nächsten Jahrzehnten wird entschieden, ob es der Menschheit gelingt, ihr dauerhaftes

Überleben zu sichern. Die Devise „Weiter so!“ ist die Devise der Selbstzerstörung.

– Zyklische *Wirtschaftskrisen* und dauerhafte *Massenarbeitslosigkeit*, alte Systemkrankheiten kapitalistischer Wirtschaftsordnungen von Beginn an, werden trotz Ausbau politischer Regulierung immer noch nicht beherrscht. Kapitalistische Systeme sind inhärent *instabil*: Sie schwanken zwischen krisenhafter Unterakkumulation mit Arbeitslosigkeit und inflationärer Überakkumulation. Stark schwankend und besonders instabil ist die Investitionstätigkeit (Erweiterungsinvestitionen). Zudem ist der marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismus mit profitabhängiger Kapitalbildung nicht in der Lage, das seit Ende der 70er Jahre steigende Erwerbspersonenpotential – insbesondere infolge steigender Erwerbsbereitschaft der Frauen – mit hinreichend Arbeitsplätzen zu bedienen.

– *Freihandel, Weltmarktorientierung und Kapitalexport* sind konstitutive Merkmale unserer Wirtschaftsordnung. Für die wettbewerbsschwachen Volkswirtschaften, vor allem in der „Dritten Welt“, aber auch in Europa, bedeutet Freihandel mit den Stärkeren häufig Diktat des Weltmarktes, Leistungsbilanzdefizite, Auslandsverschuldung und „Imperialismus“ der Gläubiger, Zerstörung der natürlichen Ressourcen, Hunger und Elend – kurz: *abhängige Entwicklung*. Hinzu kommt, daß die engen nationalen Handlungsspielräume in Entwicklungsländern von den herrschenden Eliten in der Regel für eigennützige, kurzfristige Gewinn- und Machtinteressen genutzt werden. Da unsere Wirtschaftsordnung längst keine National-Ökonomie mehr ist, sondern Teil der kapitalistischen „Weltökonomie“, muß jede Bilanzierung des Erfolges unseres Systems die Lage der abhängigen Volkswirtschaften einbeziehen. Gelang im nationalen Maßstab eine staatliche Rahmensetzung, so blieb diese für die Weltwirtschaft weitgehend aus, verharrte auf unzulänglichem Niveau oder beschränkte sich auf Regeln für den Freihandel (z. B. GATT, IWF, Weltbank, Pariser Club, Beschlüsse der ILO usw.). Soziale Risiken werden in andere Länder externalisiert. Die Entwicklung anderer, wirtschaftlich unterlegener Länder wird behindert.

Diese Probleme werden von der neokonservativen Wirtschaftspolitik verkannt, dethematisiert oder bagatellisiert. Wir befürchten, daß die Niederlage der Systeme des real existierenden Sozialismus von der Bundesregierung und den sie tragenden Kräften zum Anlaß für einen marktradikalen angebotspolitischen Triumphzug genommen wird. Dieser würde nicht nur expansionistisch gen Osten führen, sondern auch nach innen und nach Süden: gegen jene, die am sozialen und ökologischen Aus- und Umbau interessiert sind, gegen jene, die den Nord-Süd-Konflikt mindern und eine neue Weltwirtschaftsordnung aufbauen wollen.

## 5.2 Marktfunktionen und Marktversagen

Auf den Märkten erfolgt letztendlich das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage von Gütern und Dienstleistungen. In diesem Sinne gab es seit Beginn der Arbeitsteilung und des Tausches immer schon Märkte. Märkte gab es, ob eingestanden oder nicht, auch in zentralen Planwirtschaften. Die Marktwirtschaft im engeren Sinne beinhaltet das *wettbewerbliche* Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage bei flexiblen Preisen auf der Basis von Gewinn- bzw. Nutzenmaximierung.

Gemäß den Ideologien des Marktes und des vollkommenen Wettbewerbs läßt sich die Funktionsweise von Wettbewerbsmärkten in drei Punkten zusammenfassen:

1. Auf dem Markt treffen, so heißt es, Millionen von Einzelentscheidungen zusammen, die in einfacher, genialer und zugleich demokratischer Weise so miteinander koordiniert werden, daß das "Was?", "Wie?" und "Für wen?" der Produktion entschieden werden kann. Besteht beispielsweise ein Nachfrageüberschuß auf einem Markt, dann steigt der Preis des begehrten Gutes an, ebenso die Gewinne des Produzenten. Dadurch werden neue Anbieter veranlaßt, in diesen Markt zu drängen und das Angebot so lange zu steigern, bis die Überschünnachfrage beseitigt ist. Umgekehrt kann sich auf Dauer kein Anbieter

überhöhte Preise und Kosten leisten, da er von der Konkurrenz unterboten werden wird. So wird zugleich nachfragegerecht und effizient produziert.

2. Infolge des Wettbewerbs, so heißt es weiter, entsteht ein ökonomischer Zwang zur technologischen Innovation. Dadurch können die Gewinne gesteigert oder drohende Verluste verhindert werden. Bei Strafe des Untergangs müssen alle Wettbewerber folgen. Die Früchte des technischen "Fortschritts" kommen direkt den Konsumenten zugute. Jeder im System verfolgt zwar seine individuellen Interessen, aber genau dadurch werden zugleich die Interessen der Allgemeinheit nachhaltig gefördert.

3. Schließlich soll der Markt die ökonomische Basis für individuelle Freiheit und gesellschaftliche Demokratie bilden. Nicht eine zentrale Regierung bestimmt das Geschehen, sondern der dezentrale Tausch. Jeder hat die gleichen formellen Rechte. Jeder darf handeln, jeder darf Waren anbieten und kaufen. Nur wer anbietet, kann auch kaufen, und wer kaufen muß, muß auch anbieten. Machtstellungen und Privilegien werden durch Wettbewerb abgebaut und verhindert. Allein die "Geldstimmen" der Konsumenten entscheiden.

Niemand behauptet, daß diese Marktheidologie die Realität treffend beschreibt. Nirgendwo gibt es vollkommene Märkte dieser Art. Selbst wenn die Märkte nicht in der beschriebenen Art vollkommen sind, so könnten sie doch wenigstens "funktionsfähig" sein. Dazu zählt im allgemeinen, daß wirtschaftliche Entscheidungsfreiheit gegeben ist, daß ferner hohe Angebotsflexibilität im Verhältnis zur Nachfrage existiert, daß eine hohe Rate des technischen Fortschritts realisiert wird und keine gesamtwirtschaftlich funktionslosen (machtbedingten) Einkommen erzielt werden.

Funktionsfähige Märkte kann es bei verschiedenen Eigentumsformen geben: bei Privateigentum an den Produktionsmitteln, bei öffentlichem und halböffentlichen, genossenschaftlichen und Belegschaftseigentum.

Da in der Bundesrepublik der Wettbewerb auf vielen Teil-

märkten stark abgeschwächt oder verstümmelt ist, kann in weiten Bereichen von funktionsfähigen Märkten nicht die Rede sein. dies gilt etwa für die Bereiche Landwirtschaft, Bergbau und Energiewirtschaft, die pharmazeutische Industrie, die Automobilindustrie, die Rüstungsproduktion, den Schiffbau, den Groß- und Einzelhandel (Nachfragemacht), die Kreditinstitute oder die Telekommunikation. In manchen dieser Bereiche (z. B. Post, Bahn, dezentrale Energieversorgung) sind Wettbewerbsbeschränkungen oder gar Monopolstellungen vorübergehend oder sogar dauerhaft sinnvoll. Allerdings müssen dann andere, demokratisch kontrollierte Steuerungsmechanismen institutionalisiert werden. In vielen Branchen werden der Wettbewerb und die ökonomische Dynamik vorwiegend von den kleinen und mittleren Unternehmen getragen, die sich nur mühsam gegen die Übermacht der marktmächtigen Großunternehmen behaupten können. In einigen der angeführten Branchen sowie in anderen Bereichen könnte jedoch funktionsfähiger Wettbewerb hergestellt werden, so daß dann diese Märkte in der Tat Signal- und Sanktionsfunktionen übernehmen könnten, die zu einer effizienten und nachfrageorientierten Lenkung der produktiven Ressourcen führen würden. Nur dann könnten Märkte die Entscheidungen und Präferenzen von Anbietern und Nachfragern besser als zentrale staatliche Planung koordinieren. Nur dann können Märkte besser als imperative staatliche Planung technologische Innovationen hervorbringen.

In den 80er Jahren hat der seit 1945 größte Konzentrations- und Zentralisationsprozeß des Kapitals eingesetzt, der zu neuen ökonomischen Machtstrukturen geführt hat. Allein in den letzten beiden Jahren hat eine Welle von Großfusionen eingesetzt: Daimler-Benz kaufte MBB, nachdem zuvor MTU, Dornier und AEG übernommen worden waren; RWE kaufte die deutsche Texaco für 1,2 Mrd.US-\$; VEBA engagierte sich bei der Feldmühle für 1,3 Mrd.DM; Salzgitter wurde privatisiert und mit der Preussag vereint (Übernahmepreis 2,4 Mrd.DM); die VIAG erwarb Klöckner & Co; VW stieg bei der spanischen Seat ein; Daimler-Benz beteiligte sich zusammen mit Mannesmann beim spanischen Nutzfahrzeughersteller Enasa; Siemens übernahm

Nixdorf und Plessey und kooperierte mit IBM... Durch diese Konzentrationsprozesse wird die Wettbewerbsintensität abermals vermindert, und es werden neue Mißbrauchsmöglichkeiten geschaffen. Zwar steigt durch die Zentralisation des Kapitals in der Regel die internationale Wettbewerbsfähigkeit, aber nicht der tatsächliche Wettbewerb. Die extreme Einkommensumverteilung zugunsten der Gewinne im vergangenen Jahrzehnt ist auch – wenn auch nicht allein – auf den gestiegenen Monopolgrad unserer Volkswirtschaft zurückzuführen.

Zu den zentralen Voraussetzungen für das umwelt- und sozialverträgliche Funktionieren von Märkten gehören demgegenüber die folgenden Bedingungen, die nur durch einen modernen sozialen, ökologischen und demokratischen Interventionsstaat geschaffen werden können:

– *Wettbewerbspolitik*: Da Wettbewerb aus sich heraus immer auch zu Unternehmenskonzentration führt und diese tendenziell zur Selbstaufhebung von Wettbewerb, ist staatliches Gegensteuern erforderlich: Verhinderung von Marktmacht durch scharfe Fusionskontrollen; Mißbrauchsaufsicht bei marktbeherrschenden Unternehmen; Entflechtung; kartellrechtliche Verhaltenskontrollen von marktbeherrschenden Unternehmen einschließlich Preiskontrollen etc.

– *Investitionslenkung*: Marktwirtschaftlicher Wettbewerb ist nur dann funktionsfähig, wenn er Fehlentscheidungen sanktionieren und korrigieren kann. Die Korrektur erfolgt jedoch "ex post", also im nachhinein. Bei bestimmten grundlegenden Entscheidungen mit großer zeitlicher Reichweite aufgrund der hohen und langfristigen Kapitalbindung – etwa bei Großinvestitionen, bei der Großforschung, bei Standortentscheidungen – sind Korrekturen – zumindest kurzfristig – kaum möglich, denn sie sind sehr teuer und meist mit großen sozialen Problemen verbunden. Allzu häufig werden Fehlentscheidungen bei Großprojekten nicht korrigiert, weil sich wirtschaftliche und politische Partialinteressen durchsetzen und wirksamer Wettbewerb fehlt oder gezielt ausgeschaltet wird. Hier versagt der Marktmechanismus. An seine Stelle muß "ex ante"-Planung treten, also Planung von vornherein. Hier sind staatliche direkte oder

indirekte Investitionskontrollen bei demokratischer Willensbildung erforderlich, u. a. Technologiefolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfungen, aber auch Wirtschafts- und Sozialräte, die aus Unternehmer- und Arbeitnehmervertretern, Naturschutzverbänden, Wissenschaftlern und Vertretern anderer Gruppen zusammengesetzt sind.

– *Geld- und Währungsordnung*: Eine zentrale Voraussetzung des Wirtschaftens bildet die Sicherung eines Systems zur inflationsfreien Geldversorgung. Dazu gehört auch die gesetzlich festgelegte Institutionalisierung des Geld- und Kreditgewerbes (Banken). Im Sinne einer "Gewaltenteilung" reguliert ein eigenes Gesetz die Grundlagen und Befugnisse der Notenbank, der die staatliche Funktion inflationsfreier Geldversorgung überreignet wird. Da jedoch mit den Instrumenten der Geldpolitik auch finanz- und wirtschaftspolitische Ziele beeinflußt werden, ist eine enge Koordination mit anderen Politikbereichen vorzusehen. Das Ziel der Inflationsbekämpfung und damit der Sicherung des Geldwertes ist unbedingt in ein Gesamtprogramm wirtschaftlicher Steuerung einzubetten.

– *Öffentliche Allokationspolitik*: Wettbewerbsmärkte können prinzipiell nur bei *privaten Gütern* funktionieren, nicht aber bei sog. *öffentlichen Gütern*, also bei jenen Gütern und Dienstleistungen, die nur kollektiv genutzt werden können (z. B. Deiche, Straßen, Feuerwehr) oder die bei profitsichernden Preisen große Bevölkerungsschichten von der Nutzung ausschließen würden (z. B. Theater, Schwimmbäder, Schulen). Auch Umweltschutz ist zu einem großen Teil ein öffentliches Gut. Die Versorgung mit öffentlichen Gütern ist durch politische Entscheidungen im Sinne der Beanspruchung von Produktionsressourcen zu sichern. Der staatlichen *Finanzpolitik*, vor allem auf kommunaler Ebene, kommt daher eine zentrale Bedeutung für die Steigerung der Lebensqualität zu.

– *Staatliche Umverteilungspolitik*: An Märkten können nur diejenigen partizipieren, die über Kaufkraft verfügen. Die nicht erwerbstätigen Bevölkerungsteile sind daher auf die Einkommenssicherung im Rahmen einer Umverteilung der Einkommen angewiesen. Aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit ist staat-

liche *Einkommensumverteilung* notwendig, um einerseits Marktgergebnisse zu korrigieren und um andererseits Marktteilnahme der Nicht-Erwerbstätigen und sozial Schwachen überhaupt erst zu ermöglichen. Hinzu kommt, daß bestimmte Bevölkerungsgruppen, vor allem Frauen, am Arbeitsmarkt systematisch diskriminiert werden, so daß Einkommensungleichheit programmiert wird, die nur durch systematische *Anti-Diskriminierungspolitik* abgebaut werden kann.

– *Ökologischer Umbau*: Umweltverträgliche Produktion bedarf vielfältiger staatlicher Steuerungsmechanismen. Notwendig ist eine Politik des *ökologischen Umbaus*, die alle Bereiche der Volkswirtschaft auf Umweltziele ausrichtet. Sie muß weit über isolierte Umweltschutzpolitik eines Ressorts hinausgehen. Ökologisch ungesteuerte Märkte sind also in jedem Fall funktionsunfähig, weil sie die natürlichen Produktionsgrundlagen untergraben und die systematische "Bewirtschaftung" der Natur verhindern.

– *Stabilisierungs- und Strukturpolitik*: Um konjunkturelle Schwankungen zu mindern, sind eine verstetigende staatliche Finanzpolitik und eine staatliche mittelfristige Rahmenplanung mit verbindlicher Steuerung der öffentlichen Ausgaben sowie mit indirekter Steuerung der privaten Investitionen erforderlich. Diese staatliche *Stabilisierungspolitik*, ursprünglich auf Keynes zurückgehend, sollte mit einer staatlichen vorausschauenden *Strukturgestaltung* (ökologischer Umbau, Vermehrung des Angebotes an öffentlichen Gütern und Ausgleich des regionalen Wirtschaftsgefälles) verbunden werden. Damit ist die expansive Finanzpolitik ein wichtiger Bestandteil der *Beschäftigungspolitik*, die darüber hinaus Arbeitsmarktpolitik und Arbeitszeitverkürzungs-Politik einschließt.

– *Wirtschaftsdemokratie*: Da Wirtschaftssysteme auf der Basis von Privateigentum an Produktivvermögen stets zu ökonomischer und politischer Machtzentration tendieren, ist *Gegenmachtbildung* durch Gewerkschaften, Verbraucherverbände, Bürgerinitiativen, Medien sowie insgesamt durch wirtschaftsdemokratische Gestaltung notwendig. Marktentwicklungen beruhen auf Kaufkraft und Eigentum, demokratische

Entscheidungen legitimieren sich aus der Zahl der Stimmen, die nach "Köpfen", unabhängig von Eigentum und Kaufkraft, verteilt sind. Durch Wirtschaftsdemokratie kann die Verfügung über Eigentum an Produktivvermögen demokratisiert werden. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil des grundgesetzlichen Sozialstaatsprinzips, das in der Bundesrepublik unzulänglich realisiert ist.

Damit Märkte ökonomisch, ökologisch und sozialverträglich funktionieren, bedarf es vielfältiger institutioneller Korrekturmechanismen, die durch Gewerkschaften, soziale Bewegungen und staatliche Interventionen geschaffen werden müssen. Es bedarf also eines alle Sektoren umfassenden, dichten sozialstaatlichen und ökologischen *Regulierungsnetzwerkes*, das je nach Markttypus und Problemlage unterschiedlich sein muß. Nur *regulierte Märkte* können umwelt- und sozialverträglich sein. Eine Beschränkung der Regulierung auf sog. marktkonforme Staatsinterventionen hilft nicht weiter; in vielen Bereichen sind auch direkte staatliche Eingriffe unvermeidbar, insbesondere dann, wenn funktionsfähiger Wettbewerb nicht hergestellt werden kann.

*Aber auch der Staat kann versagen:* Bürokratie, Ineffizienz, Entscheidungsblockaden, Bürgerferne, Bestechlichkeit und Abhängigkeit von mächtigen Interessengruppen, staatliche Allmacht. Natürlich kann es fehlerfreie Systeme nicht geben. Entscheidend ist die Fähigkeit zur Korrektur von Fehlentwicklungen.

Zur Intervention in den Wirtschaftsablauf gibt es fast immer viele alternative staatliche Instrumente; manche sind unwirksam oder teuer, manche verschlimmern gar das Problem. Mehr Problem- und Bürgernähe kann durch systematische Dezentralisierung bzw. Kommunalisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung erreicht werden. Staatsversagen kann auch durch verstärkte innere und äußere demokratische Kontrollen vermieden werden: durch mehr Demokratie in den öffentlichen Verwaltungen, mehr Kontrolle durch Parlamente, externe Institutionen wie Rechnungsprüfungshöfe, Gutachter, Beiräte, Beschwerdeinstanzen, Bürgerinitiativen, durch pluralistische Medien und

andere Institutionen. Grundsätzlich ist ein verändertes Verwaltungshandeln staatlicher Institutionen erforderlich, das vom traditionellen routinemässigen bürokratischen Handeln des Obrigkeitstaates wegführt und stärker auf Problemlösung, Bürgernähe, Innovation, Eigeninitiative der Bediensteten und nicht-formales Handeln setzt.

Schließlich sind in dem Maße weniger Staatsinterventionen erforderlich, wie sich die privaten Unternehmen selbst umwelt- und sozialverträglich verhalten und damit die Marktergebnisse gewissermaßen von innen verändern. In vielen Bereichen sind die Grenzen staatlicher Kontrollierbarkeit oder staatlicher "Reparatur"-Möglichkeiten längst erreicht. Hier können nur Verhaltensänderungen in den Unternehmen selbst aufgrund verstärkter demokratischer Kontrollen von innen und außen weiterhelfen: z. B. durch eine gesetzlich erzwungene grössere Transparenz von Entscheidungsprozessen nach innen und außen (etwa Öko- und Sozialbilanzen, Akteneinsichtsrecht), durch Ausdehnung der betrieblichen Mitbestimmung auf wirtschaftliche Angelegenheiten, durch autonome Umweltbeauftragte in den Unternehmen, durch Produktmitbestimmung der Arbeitnehmer, von außen durch Wirtschafts- und Sozialräte auf Branchenebene und in den Regionen, durch Bürgerinitiativen, durch die Medien etc. Auf diese Weise kann das Zielsystem der Unternehmen beeinflusst werden. "Wirtschaftsethisches Verhalten" der Unternehmensführungen, in jüngster Zeit häufig gefordert, ist letztlich nur durch institutionelle Veränderungen, durch mehr Basisdemokratie zu erwarten.

### 5.3 Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien?

Kapitalistisches Wirtschaften auf der Basis von Privateigentum, Profitmaximierung und hohem Entwicklungsstand der Produktivkräfte ist privatwirtschaftliche, aber zugleich auch gesellschaftliche Produktion. Nach wie vor trifft Marx' Aussage zu, daß dieses System durch den Widerspruch von gesellschaftlicher

Produktion und privater Aneignung der Werte und privater Verfügung über Produktionsmittel gekennzeichnet ist. Die Gesellschaftlichkeit der Produktion stellt sich durch die Verbindung von Arbeitsteilung und Kooperation in den Betrieben und Unternehmen dar, ferner durch den Austausch von Waren auf den Märkten und schließlich durch die Vielfalt staatlicher Regulierungen, insoweit diese das gesamtgesellschaftliche, langfristige Funktionieren der Privatwirtschaft garantieren. Funktionsfähige Märkte können eine akzeptable Form der Vergesellschaftung privater Produktion sein. Ob privatwirtschaftliche Ziele mit gesamtgesellschaftlicher Vernunft harmonieren, ob "die unsichtbare Hand des Marktes" (Adam Smith) nicht nur profitabel für die Unternehmer, sondern auch "vernünftig" für die Gesellschaft ist, erweist sich immer erst im nachhinein, obwohl für die meisten Sektoren bereits heute ein gesicherter Erfahrungsschatz vorliegt. Entscheidend ist, daß durch den Staat sowie durch Wirtschaftsdemokratie die kapitalistische Marktwirtschaft so gestaltet und korrigiert wird, daß ihre Strukturdefizite möglichst weitgehend abgebaut werden und privatwirtschaftliche Ziele so weit wie möglich gesellschaftlichen Zwecken dienen.

Um die Produktion nach Kriterien gesellschaftlicher Rationalität im Interesse der Mehrheit der Bevölkerung zu gestalten, bedarf es in der Tat einer "Vergesellschaftung der Produktion", d. h. einer Ausrichtung der Produktion an gesellschaftlichen Zielen, die durch demokratische Willensbildung zu ermitteln sind. Dies zu erreichen, erfordert – wie erwähnt – eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente und Regulierungsmechanismen. Jedoch bedarf es dazu keiner weitgehenden oder vollständigen Überführung von Privateigentum in staatliches Eigentum oder gar einer zentralen Planwirtschaft nach dem Muster der "realsozialistischen Länder". Staatseigentum an den Produktionsmitteln und zentrale Wirtschaftsplanung haben vielfach das Gegen teil von "Vergesellschaftung der Produktion" bewirkt: Zwar wurden formal die produktiven Ressourcen der Volkswirtschaft für gesellschaftliche Ziele eingesetzt, diese wurden jedoch faktisch nicht oder völlig unzureichend erreicht. Vielfach gab es

keine demokratisch legitimierten Willensbildungsprozesse, um festzulegen, was gesellschaftlich wichtig ist und wie die Prioritäten zu setzen sind. In den zentralen Planwirtschaften wurde staatliches Eigentum häufig uneffizient und willkürlich, mitunter gar despatisch eingesetzt. Die dort praktizierten Eigentumsformen und die Art der Verfügung über das Eigentum an Produktionsmitteln wurden so geradezu zu einer Fessel für die (sinnvolle) Entfaltung der Produktivkräfte.

Bei privatem wie bei öffentlichem Eigentum an Produktionsmitteln gibt es unterschiedliche Arten der *Verfügung* darüber. In der Bundesrepublik wird mit öffentlichem Eigentum vielfach so gewirtschaftet, daß kein wesentlicher Unterschied zur Privatwirtschaft besteht. Innerhalb des von den privaten Eigentümern eines Unternehmens vorgegebenen Unternehmensziels der langfristigen Gewinnmaximierung gibt es eine Fülle von Handlungsalternativen, die wiederum vom Management relativ autonom bestimmt werden können. Diese Entwicklung der modernen kapitalistischen Großunternehmen hat zu einer *Machtfülle des Managements* geführt. Sollen die Unternehmensziele verändert werden, und darauf kommt es bei einer Strategie der umwelt- und sozialverträglichen Vergesellschaftung privater Produktion an, dann ist letztlich die Einflußnahme auf die Verfügungsverhältnisse entscheidend, die ihrerseits in einem komplizierten Wechselverhältnis zu den Eigentumsverhältnissen stehen. Unternehmensverfassungen, die aktive Mitbestimmung vorsehen, sind deshalb unbedingt erforderlich. Weiterhin kann mit den unterschiedlichsten Instrumenten Einfluß auf die Gestaltung genommen werden (z. B. durch Grenzwerte für Emissionen, durch das Mietrecht und das Baurecht). Als *neue Instrumente* kommen vor allem Öko-Steuern und -abgaben infrage, ferner Auflagen bei Subventionen und Staatsaufträgen, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Technologiefolgenabschätzungen. Aber es bedarf darüber hinaus auch grundlegender *institutioneller Veränderungen* wie der Ausdehnung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung, der Produktmitbestimmung, der Einflußnahme von Umweltverbänden auf die Unternehmenspolitik, Investitionskontrollen, der Einschränkung von

Bankenmacht, staatlicher Rahmenplanung und der Einrichtung von regionalen und sektoralen Wirtschafts- und Sozialräten.

Daraus kann nun keineswegs geschlossen werden, daß einer "Vergesellschaftung der Produktion" die Überführung von privatem in öffentliches Eigentum grundsätzlich nicht dienen könne. Es kommt darauf an, die Eigentumsfrage als ein nach Sektoren differenziert anwendbares Instrument zu begreifen, um bestimmte neue oder veränderte Zielsysteme in Unternehmen durchzusetzen, die mehr Demokratie gestatten, die Arbeitsplatzsicherung, regionalpolitische, industriepolitische oder ökologische Ziele zu erreichen helfen. Dazu bedarf es strukturpolitischer Konzeptionen der Umgestaltung. Ohne diese ist die Veränderung der Eigentumsformen wertlos, mitunter sogar schädlich. Die Forderung nach Überführung der sog. Schlüsselindustrien in gesellschaftliches Eigentum als Selbstzweck, also ohne übergeordnete strukturpolitische Konzeptionen, ist wenig sinnvoll. Daß eine industriepolitisch gezielte Neuordnung der Eigentumsverhältnisse im Bereich der Stahlindustrie, der Energieversorgungsunternehmen und bei den Großbanken sinnvoll sein kann, haben wir in früheren Memoranden dargelegt.

In der Bundesrepublik gibt es einen im Vergleich zu anderen kapitalistischen Ländern relativ *großen öffentlichen Sektor*: neben dem eigentlichen öffentlichen Dienst bei Bund, Ländern und Gemeinden, neben Bundesbahn und Bundespost eine Vielzahl öffentlicher und halböffentlicher Unternehmen in der Kreditwirtschaft, im Wohnungsbau, im Verkehrssektor, in der Energiewirtschaft und in anderen Industriezweigen. Daneben gibt es einen beträchtlichen Bereich gemeinwirtschaftlicher und anderer "non-profit"-Organisationen. Wichtiger als die einfache Ausweitung vor allem des gemeinwirtschaftlichen Sektors ist dessen sozialstaatlicher, ökologischer und demokratischer Umbau, denn bisher hat sich dieser Bereich bekanntlich vielfach kaum von privatwirtschaftlichen Unternehmen unterschieden. Um marktradikale, angebotspolitische Privatisierung zu verhindern, die in der Regel zum Abbau sozialstaatlicher und ökologischer Regulierung führt, ist das defensive Festhalten am derzeitigen System öffentlicher Unternehmen wenig sinnvoll.

## 5.4 Vom Wirtschaftswachstum zur umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung

Kapitalistische Marktwirtschaft zielt darauf ab, durch Kapitalbildung die Gewinne zu steigern. Dies impliziert positive Nettoinvestitionen und damit – makroökonomisch gesehen – Wirtschaftswachstum. Dabei ist es gleichgültig, welche Gebrauchsware produziert werden, entscheidend ist der Zuwachs an monetärem Einkommen bzw. an Gewinn. Der Tauschwert steht im Vordergrund, nicht der Gebrauchswert, der konkrete Nutzen oder Schaden der Produktion. Übertragen auf die Volkswirtschaft steht damit das quantitative Wachstumsziel im Zentrum der Wirtschaftspolitik. Das Wachstumsziel ist demzufolge auch in § 1 des "Stabilitätsgesetzes" von 1967 als eines der vier gesamtwirtschaftlichen Ziele der Gebietskörperschaften festgehalten ("angemessenes und stetiges Wirtschaftswachstum" neben den Zielen "hoher Beschäftigungsstand", "Stabilität des Preisniveaus" und "außenwirtschaftliches Gleichgewicht").

Wirtschaftswachstum darf nicht länger hochrangiges Ziel der Wirtschaftspolitik sein. Das Wachstumsziel sollte im Stabilitätsgesetz gestrichen werden. Wir plädieren demgegenüber für das Ziel einer umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung, die gezieltes sektorales Wachstum wie auch gezieltes sektorales Schrumpfen zwecks Erreichen von Umweltqualitätszielen einbezieht. Ob sich dabei per saldo gesamtwirtschaftliches Wachstum einstellt oder nicht bzw. wie hoch dieses Wachstum ist, ist sekundär gegenüber anderen Entwicklungszielen, besonders gegenüber der Umweltqualität. Um nicht mißverstanden zu werden: Es sollte nicht "Null-Wachstum" oder gar ein Schrumpfen des Sozialproduktes angestrebt werden, sondern Ziel des Wirtschaftens muß die Verbesserung der Bedürfnisbefriedigung und der Umweltqualität sein.

Es sind vor allem die folgenden Gründe, die uns zum Aufgeben des alten Wachstumsziels veranlassen:

– Wirtschaftswachstum als Steigerung des realen Bruttosozialproduktes (BSP) je Einwohner ist nicht mehr und nicht weniger als ein Indikator für die Entstehung des Geldeinkom-

mens in einer Periode. Es ist – entgegen der herrschenden Meinung – kein allgemeiner eindimensionaler "Wohlfahrts"-Indikator und korreliert auch nicht mit der allgemeinen gesellschaftlichen "Wohlfahrt", die ohnehin nicht eindimensional-monetär, objektiv und interessenunabhängig bestimmtbar ist. Wenn das Wirtschaftswachstum kein allgemeiner Wohlfahrtsindikator ist, kann es auch kein gesamtwirtschaftliches Ziel sein.

– In den Marktpreisen und damit im BSP wird der Naturverbrauch systematisch unterbewertet. Der Verbrauch an nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen ist ökonomisch gar nicht bewertbar. In dem Maße, wie die Naturbelastung prekärer wird, ihre Kosten jedoch nicht oder nur unzulänglich in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung einbezogen werden (können), kann das BSP auch immer weniger als Indikator der "Wirtschaftsleistung" gelten, wenn die Kosten des Naturverbrauchs bzw. der Naturschädigung ausgeklammert werden. Bislang liegt kein Konzept für eine konsistente ökonomisch-ökologische Netto-rechnung vor.

– Ein immer größer werdender Teil des BSP dient lediglich der Reparatur zuvor eingetretener Schädigungen an Menschen und Umwelt. Die "Defensivkosten" (C. Leipert), die nur der Kompensation von Schädigungen dienen, wachsen schneller als das BSP und blähen es "künstlich" auf.

– Im BSP wird weder die Qualität der Produkte und Dienstleistungen noch die Qualität der Arbeit abgebildet. Wirtschaftswachstum kann von entsprechenden Qualitätsverschlechterungen begleitet sein und ist somit kein geeigneter Maßstab für "Lebensqualität". Da für die Steigerung von "Lebensqualität" oder "Wohlfahrt" zunehmend der Anteil von Freizeit wichtig ist, wird die im BSP-Konzept implizierte Korrelation von Wachstum der Güterproduktion (bzw. des Geldeinkommens) und Wachstum der "Lebensqualität" immer fragwürdiger. Hinzu kommt, daß auch informelle gesellschaftliche Arbeit, die nicht monetär entgolten wird (Hausarbeit), nicht im BSP enthalten ist und somit die volkswirtschaftliche "Leistung" (wie auch Strukturverschiebungen zwischen informeller Arbeit und Erwerbsarbeit) nicht korrekt erfaßt werden kann.

– Wirtschaftswachstum korreliert auch deshalb nicht mit gesellschaftlicher "Wohlfahrt", weil die Einkommens- und Vermögensverteilung im BSP nicht abgebildet werden kann. Zwar ermöglicht höheres Wirtschaftswachstum prinzipiell größere Verteilungsspielräume; wenn jedoch keine wirksame Einkommensumverteilung über den Staat gesichert wird, kann Wirtschaftswachstum mit materieller Schlechterstellung relevanter Bevölkerungsschichten einhergehen.

Die Wirtschaftspolitik sollte nicht Wirtschaftswachstum als übergeordnetes gesamtwirtschaftliches Ziel, sondern eine umwelt- und sozialverträgliche Entwicklung anstreben. Im Kern geht es darum, die gegenwärtige Übernutzung der natürlichen Ressourcen der Welt zu vermindern, damit eine gleichberechtigte und dauerhafte Entwicklung aller derzeitigen und zukünftigen Einwohner der Welt ermöglicht wird. Dasjenige BSP, das sich bei diesem Entwicklungstyp, der eine dauerhafte Entwicklung sichert, am Ende eines Jahres errechnet, ist nicht mehr als das statistische Resultat der vorausgegangenen Produktion, aber keine übergeordnete Zielgröße mehr, die es vor allen anderen Zielen zu steigern gilt. Es geht also nicht um das Anstreben von "Null-Wachstum" oder "Minus-Wachstum", sondern um die Durchsetzung anderer, mehrdimensionaler Erfolgsindikatoren der Wirtschaftspolitik.

In der Vergangenheit hat das MEMORANDUM die Konzeption des "qualitativen Wachstums" favorisiert; darunter wurde im Grundsatz ein alternativer Entwicklungstyp verstanden, der Vollbeschäftigung enthält und zu durchgreifender Ökologisierung, Humanisierung und Demokratisierung der Wirtschaft führt. Auch andere Autoren haben sich für "qualitatives Wachstum" stark gemacht: Binswanger u. a. etwa verstehen unter qualitativem Wachstum a) den Übergang zu qualitativen Sozial-indikatoren anstelle des BSP, b) die Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch und c) die Erhöhung der Qualität der Arbeit. L. Wicke interpretiert qualitatives Wachstum als "eine Zunahme der Produktion von Gütern und

Dienstleistungen unter der Bedienung gleicher oder sogar steigender Umweltqualität (abnehmender Umweltverbrauch)."

Aus heutiger Sicht halten wir die Konzeption des qualitativen Wachstums für mißverständlich und deshalb für fragwürdig. Von interessanter Seite wurde die Formel nahezu beliebig interpretiert. Es tauchen vor allem zwei Mißverständnisse auf. Erstens: Bei vielen Schadstoffemissionen – etwa bei SO<sub>2</sub> – ist längst eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Schadstoffausstoß eingetreten, d. h. die Wachstumsraten der Emissionen sind niedriger als die der Produktion. Aber dieser Erfolg ist vollkommen unzureichend; bei bestimmten Emissionen, z. B. bei den ozonschädigenden FCKW, sind möglichst sofort Emissionsverbote erforderlich. Bei anderen Emissionen geht es um die Beschleunigung des Tempos der Schadstoffreduktion. Die von Wicke genannte Bedigung, daß der Umweltverbrauch nicht steigen dürfe, ist deshalb unzureichend, weil schon konstante Verbrauchsrationen zum Überschreiten bestimmter Schwellenwerte der Umweltbelastung führen, die katastrophale Folgen haben können. Daher kommt es auf die systematische und schnelle *Schadstoffreduktion* und die drastische Verminderung des Umweltverbrauchs an. Zweitens: Qualitatives Wachstum kann so (miß)verstanden werden, daß in jedem Fall das Wirtschaftswachstum steigen müsse – nur eben bei anderer Qualität des Zuwachses, während die bisherige Produktion unverändert bleibt. Bei dieser Interpretation bliebe das eindimensionale BSP-Wachstum als Wohlfahrtsindikator letztlich erhalten.

Man könnte einwenden, daß ein Abgehen vom Ziel des qualitativen Wachstums möglicherweise Beschäftigungsprobleme verursachen könne, wenn sich niedriges Wachstum oder gar Schrumpfprozesse einstellen sollten. In der Tat kann dies nicht ausgeschlossen werden. Entscheidend ist jedoch, daß Wirtschaftswachstum nicht schon deshalb gut ist, weil es Beschäftigung unter bestimmten Bedingungen sichern kann. Nur solches Wirtschaftswachstum läßt sich rechtfertigen, das mit umweltverträglicher Entwicklung vereinbar ist. Selektives Wachstum in ökologisch unbedenklichen Bereichen, insbesondere im Dienstleistungssektor, kann erheblich zur Schaffung

neuer sinnvoller Arbeitsplätze beitragen. Darüber hinaus sollte nach anderen Formen der Lösung des Beschäftigungsproblems gesucht werden; vor allem der Arbeitszeitverkürzung kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu (siehe unten).

Umwelt- und Beschäftigungsziele sollten gleichrangig verfolgt werden. Wenn durch Umweltschutz Arbeitsplätze abgebaut werden, müssen mit gleicher politischer Priorität Ersatzarbeitsplätze geschaffen und eventuell Überbrückungsmaßnahmen vorgesehen werden. Jedoch kann Arbeitsplatzsicherung nicht auf Kosten der Natur betrieben werden. Auf lange Sicht würde dies zu "ökologischer Arbeitslosigkeit" führen.

Das geforderte Abrücken vom Ziel des quantitativen oder qualitativen Wachstums bedeutet, daß quantitativ-monetäre, globale Zielindikatoren durch gebrauchswertorientierte Indikatoren ersetzt werden müssen. Es geht nicht nur um das "Wieviel?" der Produktion, sondern auch um die Frage, was und wie produziert werden soll. Damit steht vor allem eine Politik des ökologischen Umbaus bzw. eine systematische staatliche ökologische Strukturpolitik auf der Tagesordnung.

## 5.5 Konturen eines alternativen Entwicklungstyps

Das kapitalistische Wirtschaftssystem kann in den verschiedensten Ordnungsformen existieren und sich in unterschiedlichen Richtungen entwickeln. Wir streben ein *effizientes, soziales, ökologisches und demokratisches Wirtschaftssystem* an, das sich erheblich von der gegenwärtigen Ausprägung des real existierenden Kapitalismus unterscheidet und alle Möglichkeiten der Steuerung zielorientiert nutzt.

Dieser alternative Entwicklungstyp konkretisiert sich in Umrissen in den folgenden Zieldimensionen:

1. *Sicherung des Friedens*: Das einzelkapitalistische Interesse an hohen Rüstungsausgaben sowie die politischen Triebkräfte ungezügelter Rüstungsdynamik müssen zurückgedrängt wer-

den. Dazu muß die Rüstungsproduktion vermindert und auf zivile Produktion umgestellt werden. Die Rüstungsausgaben werden schrittweise reduziert, die Rüstungsexporte, besonders in die Entwicklungsländer, verboten.

**2. Ökologischer Umbau:** Eine Politik des ökologischen Umbaus muß den Übergang von einer nachsorgenden zur vorsorgenden Umweltpolitik realisieren, die die Ökologisierung des gesamten Produktivkräftesystems einbezieht. Dabei geht es nicht um isolierte Umweltpolitik als Ressortpolitik, sondern vor allem auch um die Ausrichtung der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik an ökologischen Zielen. Ökologischer Umbau bedeutet gezielter ökologischer Strukturwandel zwecks verminderter Schadstoffemissionen, verringertem Verbrauch an knappen natürlichen Ressourcen sowie Sanierung der Altlasten. Ökologischer Umbau bedeutet vor allem Umbau der Landwirtschaft, der Energiewirtschaft (Ausstieg aus der Kernenergie, Forcierung der Energieeinsparung, CO<sub>2</sub>-Reduktionsplanung), der chemischen Industrie, des Verkehrswesens (Verminderung des Verkehrsbedarfs, des privaten LKW- und PKW-Verkehrs sowie des inländischen Flugverkehrs) und Vermeidung von Abfällen (vgl. hierzu ausführlich Kap. 6).

Für den ökologischen Umbau können eine Vielzahl von Instrumenten verwendet werden: gezielte Öko-Steuern bzw. -Abgaben, Ge- und Verbote, Auflagen, öffentliche Ausgaben, Produktionsstilllegungen etc. Wir lehnen eine Beschränkung der umweltpolitischen Instrumente auf sog. marktwirtschaftliche Instrumente (ökologische Steuern und Abgaben oder Vergabe von Umweltlizenzen, die in der BRD nicht praktikabel und zudem konzentrationsfördernd sind) ab.

**3. Arbeit und existenzsichernde Einkommen für alle:** Trotz der beachtlichen Beschäftigungssteigerung in den letzten Jahren um jährlich rund 300 000 Personen kann nicht davon ausgegangen werden, daß die Arbeitslosigkeit und die sog. stille Reserve bis zum Jahr 2000 wesentlich vermindert werden. Seit 1980 ist das Arbeitsvolumen – die Zahl der in der Volkswirtschaft geleisteten

Arbeitsstunden – wegen der Produktions- und Produktivitätsentwicklung um 5 vH zurückgegangen (genauer: bis 1984, seither stagniert es). Auf der anderen Seite wird der demografische Höhepunkt der Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials zwar Anfang der 90er Jahre erreicht, jedoch wird der dann folgende Rückgang weit überkompensiert durch die weiter steigenden Erwerbsquoten der Frauen und den Zuwanderungssaldo von Arbeitsimmigranten.

Hinzu kommt, daß das Wirtschaftswachstum seit 1982 zu einem erheblichen Teil auf dem Anstieg des Saldos der Handelsbilanz beruht, der 1990 rund 5,0 vH des BSP ausmachen wird. Mithin sind seit Anfang der 80er Jahre rund 5 vH des BSP und der Beschäftigung, also über eine Million Arbeitsplätze, dem Wachstum des Leistungsbilanzüberschusses zu verdanken. Wird ein Gleichgewicht der Leistungsbilanz angestrebt, so sind entsprechende Ersatzarbeitsplätze zu schaffen.

Vollbeschäftigung läßt sich nur politisch definieren. Die Erwerbsneigung der Frauen wäre wesentlich höher, wenn ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot zur Verfügung stände. Im internationalen Vergleich liegt die bundesdeutsche Frauenerwerbsquote lediglich im Mittelfeld; sie betrug 1987 48,2 vH (Anteil der erwerbstätigen Frauen an den 15–65jährigen Frauen), die Erwerbsquote der Männer lag bei 77,3 vH. In Schweden wird gegen Ende des Jahrhunderts eine Angleichung der Erwerbsquoten von Männern und Frauen erwartet. Wollte man heute die Erwerbsquote der Frauen auf das Niveau der Männer anheben, so wären über 6 Millionen zusätzliche Frauenarbeitsplätze erforderlich. Soll der Abstand der Erwerbsquoten, der 1987 29 Prozentpunkte betrug, lediglich um 10 Prozentpunkte vermindert werden, so wären 2,1 Millionen zusätzliche Arbeitsplätze nötig (1987). Wenn also aus Gründen der Gleichstellung eine deutliche Erhöhung der Frauenerwerbsquote angestrebt wird, die weit über das Potential der von der Bundesanstalt für Arbeit ermittelten stillen Reserve hinausgeht, dann ist auch auf lange Sicht trotz gravierender demografischer Umbrüche mit einem riesigen Arbeitsplatzdefizit zu rechnen.

Die wichtigsten beschäftigungswirksamen Maßnahmen sollen im Überblick dargestellt werden:

- *Arbeitszeitverkürzungen* der verschiedensten Art, insbesondere die Wochenarbeitszeitverkürzung auf zunächst 35 Stunden, längerfristig auf 30 Stunden;
- die *Arbeitsmarktpolitik*, die vor allem gezielt für ein Sonderprogramm zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (rd. 700 000 Personen) eingesetzt werden sollte;
- die *Regionalpolitik* für strukturschwache Regionen;
- *expansive Finanzpolitik* von Bund, Ländern und Gemeinden durch beschäftigungswirksame Ausgabenprogramme für Umweltschutz, Bildung und Ausbildung (von Kinderkrippen bis Ganztagschulen, Hochschulen und Weiterbildung) sowie soziale Dienste;
- der *ökologische Umbau* mittels einer Vielzahl von Steuerungsinstrumenten, wodurch voraussichtlich mehr neue Arbeitsplätze entstehen als verloren gehen werden;
- selektives Wirtschaftswachstum in umweltverträglichen Sektoren, insbesondere im Dienstleistungssektor.

Die Sozialeinkommen der nicht von Erwerbsarbeit Lebenden müssen so weit angehoben werden, daß materielle Armut beseitigt und eine menschenwürdige Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen gesichert werden kann (gesicherte Mindesteinkommen).

*Arbeitszeitverkürzungen* können nur dann zum Abbau der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn sie größer sind als die Differenz zwischen dem mittelfristig niedrigeren Wirtschaftswachstum und der mittelfristig höheren Produktivitätssteigerung. In der Vergangenheit war das Tempo der Arbeitszeitverkürzungen (mit etwa 0,7 vH jährlich in den 80er Jahren) viel zu langsam, um die Arbeitslosigkeit wirklich massiv zu reduzieren. Über die tarifliche Arbeitszeitverkürzung hinaus sind folgende ergänzende Maßnahmen erforderlich:

- Beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzungen bei Einstellung von Arbeitslosen können vom Staat (befristet) finanziell unterstützt werden, da dieser bei Abbau der Arbeitslosigkeit

fiskalisch entlastet wird. Dies könnte durch attraktive Vorrhestandsregelungen (oder auch Teilrentenregelungen für ältere Arbeitnehmer), aber auch durch staatlich finanzierten Elternurlaub, Förderung von Weiterbildung während der Arbeitszeit, Förderung von Sabbaticals etc. geschehen.

– Freiwillige individuelle Arbeitszeitverkürzungen ohne Lohnausgleich (allerdings nur bei garantierter Wiederbesetzung), wie es sie bereits unter bestimmten Bedingungen für Beamte gibt.

– Beschäftigungswirksamer Abbau von Überstunden wäre eine weitere sinnvolle und vertretbare Form von Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich.

Problematisch ist die Durchsetzung von Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich auf Kosten erhöhter Arbeitsflexibilisierung, zugunsten längerer Betriebsnutzungszeiten nachts und am Wochenende. Einerseits lassen sich diese Maßnahmen kaum mit dem Ziel der Humanisierung der Arbeit vereinbaren, andererseits sind die Beschäftigungseffekte aufgrund höherer Arbeitsproduktivität und der Tendenz zur Überproduktion eher gering.

Was die beschäftigungswirksame *expansive Finanzpolitik* angeht, so sollte sie von der traditionellen kurzfristigen antizyklischen Orientierung abgehen und mittelfristig ausgerichtet werden. Bei hoher Sockelarbeitslosigkeit auch in der Hochkonjunktur sollte bereits in dieser Phase expansiv gegengesteuert werden, also nicht nur in der Krise. Dabei geht es nicht nur um die höhere Auslastung des vorhandenen Produktionspotentials, sondern gleichzeitig um dessen Ausbau. Insofern geht es um mehr als um reine kurzfristige Nachfragepolitik. Zugleich sollte eine Gemeinschaftsinitiative mehrerer westeuropäischer Länder angestrebt werden ("Euro-Keynesianismus"). Die Finanzierung der Ausgabenprogramme sollte längerfristig durch Steuern und Abgaben, besonders für höhere Einkommensschichten mit höherer Sparquote, kurzfristig durch Verschuldung gesichert werden. Bei international koordinierter Finanzpolitik und flankierender Geldpolitik kann mit kräftigen Anstoßwirkungen

(Multiplikatoreffekte) gerechnet werden, die einen hohen Selbstfinanzierungseffekt garantieren.

*4. Gleichberechtigung der Frauen in der Erwerbsarbeit:* Frauen müssen gleichberechtigt durch konsequente Anti-Diskriminierungspolitik ins Erwerbsleben integriert werden, längerfristig vor allem in qualifizierte Vollzeit-Arbeitsverhältnisse, die ein eigenständiges existenzsicherndes Einkommen garantieren. Etwa die Hälfte der erwerbstätigen Frauen erzielt derzeit kein eigenständiges existenzsicherndes Einkommen (ca. 1500,- DM netto im Monat). Wir fordern die Schaffung aller Voraussetzungen dafür, daß schrittweise die Erwerbsquoten von Männern und Frauen angeglichen werden. Dies erfordert die Schaffung mehrerer Millionen zusätzlicher Frauenarbeitsplätze.

Die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in Beruf und Haushalt, die bislang kaum verändert fortbesteht, muß überwunden werden. Das sozial- und tarifpolitisch gesicherte "Normalarbeitsverhältnis" ist für alle Frauen herzustellen, die in ungeschützten Arbeitsverhältnissen arbeiten. Voraussetzung für die Realisierung dieser Zielsetzungen ist die Gleichverteilung von Haus- und Erziehungsarbeit auf Mann und Frau, der Ausbau von Kinderkrippen, Ganztagskindergärten und Ganztagschulen sowie die Durchsetzung familienfreundlicher Arbeitszeiten. Als Alternative zum derzeitigen Erziehungsgeld und -urlaub fordern wir den dreijährigen Erziehungsurlaub sowie die Erhöhung des Kindergeldes auf einen Sockelbetrag von 200 DM und eine einkommensabhängige Aufstockung bis auf 600 DM. Das die Einverdiener-Ehe fördernde Ehegatten-Splitting ist abzuschaffen. Die Systeme der sozialen Sicherung müssen so umgestaltet werden, daß Frauen eine eigenständige Sicherung zuteil wird (vgl. ausführlich MEMORANDUM '89, Kap. 5).

*5. Umverteilungspolitik:* Die Einkommens- und Vermögensverteilung ist in den letzten Jahren immer ungleicher geworden. Unter dem Druck der Arbeitslosigkeit waren die Gewerkschaften in den Verteilungsauseinandersetzungen weniger erfolgreich; der Staat begünstigte zudem vorrangig die mittleren und

höheren Einkommenschichten. Wir fordern zunächst einen regierungsoffiziellen *Armut- und Reichtumsbericht*, in dem systematisch und regelmäßig über die Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung Auskunft erteilt wird. Um Armut zu bekämpfen, ist die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, namentlich Langzeitarbeitslosigkeit, zu verbessern, eine bedarfsoorientierte Mindestrente einzuführen und das Sozialhilfe-Niveau anzuheben. Untere Einkommenschichten können begünstigt werden, indem soziale Transferleistungen (einschl. Realtransfers) erhöht werden: Erhöhung des Angebots an Sozialwohnungen zu niedrigen Mieten, Erhöhung des Wohngeldes und der einkommensabhängigen Bafög-Förderung. Die schon erwähnte kostenorientierte, einkommensabhängige Erhöhung des Kindergeldes begünstigt ebenfalls die Umverteilung von "der Mitte" nach unten. Darüber hinaus sollte überlegt werden, wie die teure und ungerechte Wohnungsbauförderung nach § 10 e ESt-Gesetz verändert werden kann.

Die Kampfkraft der Gewerkschaften wurde vor allem durch die Einschränkung des Streikrechts (§ 116 AFG) geschwächt. Wir fordern die Wiederherstellung des alten Zustandes des AFG und das Verbot der Aussperrung. Die gewerkschaftliche Tarifpolitik sollte vorrangig und überproportional die Einkommen der unteren Lohn- und Gehaltsgruppen stärken.

Um die Zinseinkommen steuerlich zu erfassen, fordern wir die EG-weite Einführung einer Quellensteuer mit deutlich höheren Freibeträgen sowie Kontrollmeldungen der Banken an die Finanzämter. EG-weit sollte durchgesetzt werden, daß ausgeschüttete Gewinne stärker besteuert werden als reinvestierte Gewinne. Überdies sollte die Gewerbesteuer revitalisiert und auf Selbständige und Kleinbetriebe ausgedehnt werden. Veräußerungserlöse aus dem Verkauf von Unternehmen sollten im Regelfall versteuert werden.

Schließlich fordern wir eine neue Initiative zur Beteiligung der ArbeitnehmerInnen am Produktivvermögen. Notwendig ist eine überbetriebliche Beteiligung (Fondssystem) eines möglichst großen Teiles der ArbeitnehmerInnen am Produktivvermögen, bei der das Risiko breit gestreut ist und eine wirksame Mitbe-

stimmung der ArbeitnehmerInnen über die Anlage und Verwendung ihres Kapitals garantiert ist.

*6. Veränderung der internationalen Beziehungen:* Große Teile der Bevölkerung der Bundesrepublik – vor allem die großen exportorientierten Unternehmen – profitieren von der derzeitigen Weltwirtschaftsordnung; die Verlierer im internationalen Wettbewerb werden geschädigt. Es gibt nur unzulängliche Ausgleichsmechanismen, um gravierende Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft zu beseitigen. Die katastrophale Verschlechterung der Terms of Trade zu Lasten der Entwicklungsländer muß gestoppt und umgekehrt werden.

Darüber hinaus fordern wir für die BRD eine *ausgeglichene Leistungsbilanz*. Längerfristig ist eine Weltwirtschaftsordnung notwendig, in der Sanktionsmechanismen gegen Überschüßländer vorgesehen sind, wie es schon von Keynes in der Gründungsdiskussion des IWF gefordert wurde. Zum Ausgleich der bundesdeutschen Leistungsbilanz sollte die folgende Strategie gewählt werden:

- Die konsumtive Inlandsnachfrage, die relativ importintensiv ist, besonders bei den unteren Einkommensgruppen, sollte mittelfristig gestärkt werden; die Importnachfrage würde auch bei einer starken Beschäftigungssteigerung zunehmen.
- Die DM sollte im Europäischen Währungssystem aufgewertet werden, um einen Beitrag zum Abbau der Handelsbilanzüberschüsse in diesem Wirtschaftsraum zu leisten.
- Die Beiträge der Bundesrepublik zu internationalen Fonds, vor allem in der EG, sollten in Abhängigkeit von den Leistungsbilanzüberschüssen steigen. Insoweit der Leistungsbilanzausgleich durch Angleichung der Wachstumsraten der Handelspartnerländer sowie durch Änderung der Währungsparitäten nicht oder nicht voll geleistet werden kann, müssen Ansätze zu einem *internationalen Finanzausgleich* (vor allem in der EG) entwickelt werden. Die Strukturfonds der EG sind aufzustocken. Zu überlegen ist die Schaffung eines EG-Umweltfonds.
- Die neomerkantilistische Exportförderung der Bundesregierung sollte abgebaut werden (Abbau von Lieferbindungen

durch Mischfinanzierung in der Entwicklungshilfe, Abbau der staatlichen Export-Subventionierung durch Hermes-Bürgschaften, Rückzug der öffentlichen Hand bei der Finanzierung von Außenhandelskammern).

- Stop der Rüstungsexporte.

Ferner fordern wir eine an sozialstaatlichen und ökologischen Kriterien orientierte Regulierung des Welthandels. In das Welthandelsabkommen GATT sollten verstärkt Sozial-, Umwelt- und Menschenrechts-Klauseln zwecks Einhaltung von entsprechenden Mindest-Standards eingebracht werden. Freihandel ist nur vertretbar, wenn er an internationale Regeln und Konventionen gebunden ist. Entsprechende Handelsregulierungen sollten auch in der EG vorgesehen werden. Für bestimmte Produktgruppen sollten schrittweise totale Handelsverbote erlassen werden, etwa für harte Drogen, Giftmüll, Atommüll, Rüstungsgüter, Tropenholz, hochgefährliche umweltzerstörende Produkte (z. B. FCKW).

Schließlich fordern wir von der Bundesregierung und den bundesdeutschen Banken eine aktive Rolle bei der Entschuldung der hochverschuldeten Entwicklungsländer sowie bei der Veränderung der sozial und ökologisch schädlichen, streng angebotspolitischen Auflagenpolitik von IWF und Weltbank gegenüber den Schuldnerländern.

Eine umwelt- und sozialverträgliche Entwicklung auf der Basis einer sozialen, ökologischen und demokratischen Marktwirtschaft wird es nur geben, wenn sie gegen die Profit- und Machtinteressen derjenigen durchgesetzt wird, die vom Status quo profitieren. Das sind vor allem die Großunternehmen, aber auch viele konservative kleine und mittlere Unternehmer, die Management-Eliten in den Unternehmen und in der öffentlichen Verwaltung sowie große Teile der Mittelschichten. Aber die Fronten der politischen Auseinandersetzung werden weniger scharf verlaufen als in früheren Kämpfen; denn in vielen Bereichen, vor allem bei der ökologischen Frage, ist der Problemdruck so stark, daß auch Konservative unter Handlungsdruck

geraten. Die Protagonisten der Veränderungen werden Gewerkschaften, Bürgerbewegungen und Fraueninitiativen sein. Die Felder der Auseinandersetzung sind beileibe nicht auf Parlemente und Wahlkämpfe beschränkt. Ohne breite ausdauernde außerparlamentarische Bewegungen ist ein lebendiger Parlamentarismus nur schwer vorstellbar.

## 6. Ansätze und Instrumente eines ökologisch-sozialen Umbaus

### 6.1 Überlebensfragen

#### 6.1.1 Einleitung

”Die Frage heute ist, wie man die Menschheit überreden kann, in ihr eigenes Überleben einzuwilligen“ (Bertrand Russel).

”Die Frage lautet nicht mehr, ob wir aus Qualitätsbewußtsein eine mehr oder weniger schöne und saubere Umwelt schaffen oder auch zugunsten anderer Ziele darauf verzichten wollen. Die Umweltfrage ist selbst zur Überlebensfrage der Menschheit geworden“ (Bundespräsident Richard v. Weizsäcker).

Die Risiken des industriellen Wachstumsmodells sind umfassend: Sie konzentrieren sich gleichzeitig im ökologischen, ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Bereich. Die bisherigen Produktionsmuster und die damit eng verknüpften Konsummuster bewirken die Zerstörung der Lebensgrundlagen.

Das in der Industriegesellschaft lange Zeit vorherrschende Verständnis von Fortschritt verband sich vor allem mit den Innovationen der Chemieindustrie. In der Tat haben Entwicklungen von lebensrettenden Arzneien, verbesserte Düngemethoden in der Landwirtschaft u. a. m. erhebliche Erleichterungen im menschlichen Alltag gebracht. Die Katastrophen von Seveso, Bhopal und bei Sandoz in Basel, die schlechenden Gesundheitsgefährdungen durch chemische Anreicherungen in den Lebensmitteln und die Zerstörung der lebenswichtigen Ozonschicht durch Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) haben das positive Bild dieses Fortschritts jedoch nachhaltig erschüttert. Wie

von der Atomwirtschaft gehen von der Chemieindustrie zentrale Gefährdungen in der "Risikogesellschaft" (U. Beck) aus.

Mittlerweile bildet eine der größten Gefahren die Erwärmung der Erde um einige Grade. Extremes Wetter, veränderte Niederschläge, ein Anstieg der Meeresspiegel werden vielen Menschen ihre Lebensgrundlage rauben. Die Sonne wird zum Feind (vgl. MEMORANDUM '89, Kap. 8). Ein Durchwursteln, eine reaktive Politik, die auf die jeweils größten augenblicklichen, öffentlich thematisierten Belastungen nur schadensbegrenzend eingeht, ist unverantwortlich. Substantielle Veränderungen sind notwendig. Wir brauchen eine Wende in der Energie- und Chemiepolitik, einen Ausstieg aus der hochindustrialisierten Agrarwirtschaft, ein anderes Verkehrssystem.

Um all dies zu erreichen, müssen die Bürger mehr ökologische Mitsprache auf allen Ebenen erhalten. Eine ökologieadäquate Berechnung des Sozialprodukts, eine rechtliche Neugestaltung des Verursacherprinzips, eine an Umweltsicherung ausgerichtete Investitions-, Steuer- bzw. Abgaben- und Subventionspolitik und an ökologischen Kriterien orientierte unternehmerische und betriebliche Entscheidungsstrukturen stellen wichtige Bestandteile des Umbauprozesses dar. Diese Lenkungsfunktionen muß folglich der (Zentral-)Staat übernehmen. Er kann dies, indem er die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für eine konsequente Umweltorientierung schafft. Notwendig ist jedoch auch, daß an der Basis, d. h. auf der Ebene der Kommunen und Betriebe und bei den Verbrauchern selbst eine umfassende Mobilisierung zugunsten von mehr Umweltschutz, Ressourcen- und Energieeinsparung organisiert wird.

### 6.1.2 Umweltkrisen und umweltpolitischer Handlungsdruck

#### *Frühzeitige Warnungen*

Als 1980 der bisher umfassendste Bericht über die Entwicklung der Umwelt der amerikanischen Regierung vorgelegt wurde, waren die Warnungen unübersehbar (Council on Environmen-

tal Quality u. a. (Hg.): Global 2000, 1980). In den Schlußfolgerungen der Studie heißt es: "Wenn sich die gegenwärtigen Entwicklungstrends fortsetzen, wird die Welt im Jahre 2000 noch überbevölkter, verschmutzter, ökologisch noch weniger stabil und für Störungen anfälliger sein als die Welt, in der wir heute leben. Ein starker Bevölkerungsdruck, ein starker Druck auf Ressourcen und Umwelt lassen sich deutlich voraussehen. Trotz eines größeren materiellen Outputs werden die Menschen auf der Welt in vieler Hinsicht ärmer sein, als sie heute sind" (Global 2000, S. 25). Im einzelnen heißt es in dem Bericht dann weiter: "Während der nächsten 20 Jahre werden auch weiterhin große Waldflächen auf der Erde verschwinden (...) Die Wälder auf der Erde verschwinden heute mit einer Geschwindigkeit von 18–20 Millionen Hektar jährlich (...). Die Prognosen deuten darauf hin, daß um das Jahr 2000 etwa 40 vH der heute noch vorhandenen Walddecke in den unterentwickelten Ländern verschwunden sein wird" (Global 2000, S. 28). Wenn die Vernichtung der Tropenwälder sich so schnell fortsetzt wie bisher, muß man damit rechnen, daß sie in 50 Jahren schon nicht mehr existieren. Unter anderem infolge dieser Entwicklung und wegen der zunehmenden Belastung durch Chemikalien wird die Ausrottung von Pflanzen- und Tierarten dramatisch zunehmen. "Der bis zum Jahre 2000 prognostizierte Artenrückgang wird zur Hälfte oder zwei Dritteln auf die Ausräumung oder Zerstörung der tropischen Wälder zurückgehen... Der potentielle Wert dieses genetischen Reservoirs ist immens. Wenn man sie bewahrt und bei sorgfältigem Umgang könnten die Arten des tropischen Waldes eine dauerhafte Quelle neuer Nahrungsmittel (besonders Nüsse und Früchte), pharmazeutischer Chemikalien, natürlicher Schädlingsvertilger, von Baustoffen, Spezialholzern, Brennstoffen usw. bilden. Auch eine sorgfältige Pflege der verbleibenden biotischen Ressourcen kann die schnellen, umfangreichen Verluste nicht wieder ausgleichen, zu denen es voraussichtlich kommen wird, wenn die gegenwärtigen Trends anhalten" (Global 2000, S. 86). Die Krise wird sich noch viel dramatischer entwickeln, weil Bodenerosionen, Dürreperioden und Überschwemmungen die Folge dieser Tropenwaldvernich-

tung sind und Milliarden Tonnen an Kohlenstoff, die der tropische Regenwald bindet, bei Verrottung oder Verbrennung zu CO<sub>2</sub> oxidieren und den Treibhauseffekt verstärken.

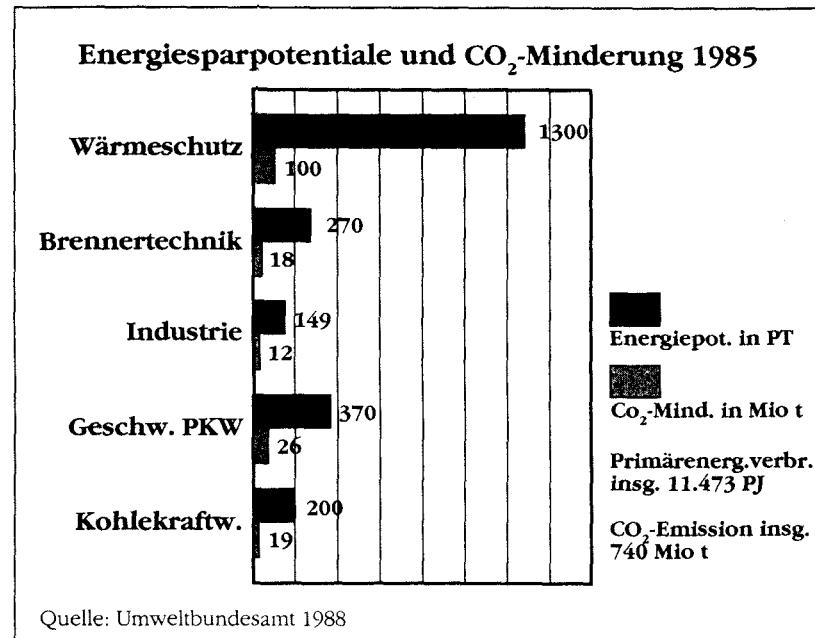
### *Klimakatastrophe*

Die Vernichtung der Tropenwälder und die der Industrialisierung zu verdankende, sich andeutende Klimakatastrophe werden sich wechselseitig verstärken und von erheblicher Brisanz für die Lebenswelt sein. Den Prognosen zufolge wird die Konzentration von Kohlendioxid und ozonabbauenden Chemikalien (besonders Methan, das derzeit mit ca. 20 vH zum Treibhauseffekt beiträgt) in der Atmosphäre voraussichtlich in einem solchen Maße zunehmen, daß sich das Klima auf der Erde entscheidend verändert. Der CO<sub>2</sub>-Gehalt der Erdatmosphäre ist bereits in den letzten hundert Jahren um etwa 15 vH gestiegen und wird im Jahre 2000 voraussichtlich um ein Drittel über dem vorindustriellen Niveau liegen. „... ein kohlendioxid-bedingter Temperaturanstieg wird an den Erdpolen drei- bis viermal so groß sein wie in den mittleren Breiten. Ein Anstieg der Polartemperaturen um 5–10 Grad C könnte am Ende zum Abschmelzen der grönlandischen und antarktischen Eiskappen und damit zu einem schrittweisen Anstieg des Meeresspiegels führen. Zahlreiche Küstenstädte müßten dann aufgegeben werden“ (Global 2000, S. 85). Studien zufolge steigt die Erwärmung der Erde zur Zeit um 0,1 Grad C pro Jahrzehnt; die natürliche langfristige Änderung liegt dagegen bei nur 0,001 Grad C (vgl. MEMORANDUM '89, S. 459). Nach einer neueren Untersuchung von US- und bundesrepublikanischen Wissenschaftlern (Krause, Bach, Koomey 1989) ist bis zum Jahr 2100 nur ein Anstieg um 2 Grad C verkraftbar. Wenn diese Katastrophe abgewendet werden soll, dann dürfen die CO<sub>2</sub>-Emissionen, die vor allem für die Erderwärmung verantwortlich sind, nicht zunehmen.

Nach Empfehlungen der Konferenz "The Changing Atmosphere" in Toronto vom Juni 1988, die auch von der Enquête-

Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" des Bundestages aufgenommen wurden, sollen bis zum Jahre 2005 – also innerhalb von nur 15 Jahren – die Kohlendioxidemissionen weltweit um 20 vH verringert werden. Ein deutlich überproportionaler Beitrag zu dieser Absenkung wird von den Industrieländern als den Hauptemittenten zu erbringen sein. Pro Kopf der Weltbevölkerung werden derzeit jährlich etwa 4 Tonnen Kohlendioxid emittiert, in der Bundesrepublik sind es etwa 12 Tonnen je Einwohner. Bewohner der westlichen Industrieländer verbrauchen durchschnittlich etwa zehnmal mehr Energie pro Kopf der Bevölkerung als diejenigen der Dritten Welt, wobei das Gefälle zwischen ärmsten und reichsten Ländern noch größer ist (Umweltbundesamt: Jahresbericht 1988/89, S. 83). Vorliegende Energieprognosen für die Bundesrepublik rechnen damit, daß in den nächsten 5 bis 10 Jahren bei Fortsetzung der bisherigen Energiepolitik mit einem weiter wachsenden Energieverbrauch und einem leichten Anstieg der Kohlendioxidemissionen zu rechnen ist. Dies zeigt, daß die Reduzierung der Verbrennung fossiler Energieträger "eine außergewöhnliche energiepolitische Kraftanstrenung (verlangt), die von keiner Bundesregierung bisher auch nur annähernd gefordert war. Es ist bisher weder den Politikern und noch weniger den EVU-Vorständen klar, daß eine vollständige Neubestimmung der Energiepolitik notwendig ist" (MEMORANDUM '89, S. 469). Sie müßte darauf hinauslaufen, daß Energieeinsparung, rationelle Brennstoffnutzung, Umbau des Verkehrswesens, Nutzung alternativer Energieträger bzw. Substitution fossiler Energieträger konsequent betrieben wird. Seriöse Berechnungen der Sparpotentiale für die Bundesrepublik liegen zu vielen Bereichen vor. In der Stellungnahme des Umweltbundesamtes für die Enquête-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre" wurden in einer Auswertung vorliegender Untersuchungen (bezogen auf das Jahr 1985) erhebliche Energiesparpotentiale und damit CO<sub>2</sub>-Minderungsmöglichkeiten zusammengestellt. Sie betreffen einen verbesserten Wärmeschutz an Gebäuden, eine Anhebung des Jahresnutzungsgrades von Gas- und Ölsammelheizungen auf das Niveau neuer Anla-

gen, Abwärmenutzung und den Einsatz neuer Technologien in der Kraft-Wärme-Koppelung in der Industrie, Geschwindigkeitsbegrenzungen für Kraftfahrzeuge (100, 80, 30 km/h auf Autobahnen, Landstraßen und innerörtlich) mit einem Befolgsgrad von 75 vH und die Erhöhung des Wirkungsgrades von Kohlekraftwerken. Allein durch verbesserten Wärmeschutz an bestehenden Gebäuden ließen sich im Sektor Haushalte und Kleinverbraucher 50 vH bzw. 40 vH Heizenergie einsparen, wobei die Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen rund 100 Millionen t pro Jahr, d. h. rund ein Achtel der bundesrepublikanischen Gesamtemissionen an CO<sub>2</sub> betragen würde (Umweltbundesamt: Jahresbericht 1988/89, S. 85).



Alle oben genannten fünf Bereiche zusammen könnten rund 20 vH bis 25 vH Energieeinsparung bringen, wenn die ordnungspolitischen (z. B.: bessere Wärmedämmung und Abwär-

meabgabe als Pflicht), fiskalischen u. a. Mittel nachhaltig eingesetzt würden. Das Ziel der Toronto-Konferenz (20 vH CO<sub>2</sub>-Minderung bis zum Jahr 2005) ließe sich schon allein durch konsequente Abwärmenutzung erreichen, die z. B. als Betreiberpflicht im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) eingeführt würde. Die praktische Nutzung ist jedoch schon wegen Informationsmängeln nur ungenügend entwickelt. "Es ist davon auszugehen, daß die technischen Potentiale in der Praxis nicht voll ausgeschöpft werden, andererseits aber noch weitere ungenutzte Potentiale vorhanden sind (z. B. industrielle Prozesse und Anlagen, Elektrogeräte, Verpackungsmaterialien, Recycling, Änderung der Verkehrsstruktur, Brennstoffsubstitution etc.), so daß noch erhebliche Energiespar- und CO<sub>2</sub>-Minderungspotentiale unerschlossen sind" (Umweltbundesamt: Jahresbericht 1988/89, S. 85). Wegen der Dringlichkeit der Reduktionsmaßnahmen sollten die einzelnen Länder nicht auf internationale Vereinbarungen warten, sondern die Initiative sofort und allein ergreifen. Nachweisbar ist, daß entgegen einer weitverbreiteten Meinung durch eine Vorreiterrolle auf obigem Gebiet durchaus volkswirtschaftliche Vorteile entstehen können: "Contrary to common belief, action by individual countries could bring them economic benefits and increased international competitiveness" (Krause u. a. 1989, S. 2).

Eine effizientere Energienutzung zahlt sich aus, natürlich um so mehr, je höher die Preise für Primärenergieträger sind. Dennoch wird eine erfolgreiche Stabilisierung des Klimas davon abhängen, ob es gelingt, einen weltweiten Pakt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern zustande zu bringen, der die Weltökonomie im ökologischen Sinn reformiert.

### Waldsterben und saurer Regen

Ein inzwischen in der öffentlichen Diskussion zu Unrecht in den Hintergrund getretenes Umweltproblem ist nach wie vor das Waldsterben infolge des sauren Regens. Im neuesten Waldschadensbericht des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirt-

schaft und Forsten wird das Problem verharmlost, weil die Schadstufe 1 (schwach geschädigt = Blatt- bzw. Nadelverlust von 25 vH) in der Statistik nicht mehr berücksichtigt wird. Auf diese Weise sinkt der Anteil der geschädigten Bäume von 53 vH auf nur noch 16 vH, die eindeutig geschädigt sind. Dieser Bericht vom November 1989 hat Proteste der Umweltverbände und der Grünen ausgelöst. Eindeutige Positionen sind wohl immer noch nicht möglich, weil auch neuere Forschungen noch viele Fragen über die Ursachen und Folgen der Beeinträchtigung des Wachstums der Bäume offen lassen. Dies gilt besonders für die Veränderung der Erbmasse durch die Immissionen, welche die zukünftige Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich gefährden können. Die entsprechenden Forschungen in diesem Bereich sind noch eher unentwickelt (Umweltbundesamt: Jahresbericht 1988/89, S. 43). Bisher standen Stickoxide und Schwefeldioxid im Verdacht, für die Schädigung des Ökosystems Wald verantwortlich zu sein. Aufgrund neuerer Beobachtungen wird jedoch auch angenommen, daß die Gruppe der Chlorkohlenwasserstoffe (CKW) zum Waldsterben beiträgt. Diese Gefahren werden jedoch in der "offiziellen" Waldschadensforschung bisher nicht berücksichtigt (Ökologische Briefe, Nr. 48 vom 29. 11. 1989, S. 5). Der saure Regen bedroht nicht nur die grünen Lungen der Erde, sondern auch die Seen, Böden und Ernten.

### Kernenergie

Ein wesentlicher Entstehungsgrund ist jedoch eindeutig die gesteigerte Verwendung fossiler Brennstoffe. Der beschleunigte Umstieg auf Kernenergie, wie ihn manche Politiker und selbstverständlich die Reaktorindustrie als Ausweg aus dieser Belastung empfehlen, kann keine Lösung darstellen (MEMORANDUM '89). Im Gegenteil: Radioaktive und andere gefährliche Stoffe werfen in einer zunehmenden Zahl von Ländern unmittelbare Gesundheits- und Sicherheitsprobleme auf. Die Sachverständigen sprechen aus diesem Grund der Kernenergie ein hohes

Gefahrenpotential zu (vgl. Global 2000, S. 84). Neben dem Unfallrisiko ist das Problem der Lagerung ungelöst (und dies bei einer Halbwertzeit der Nebenprodukte der Reaktoren, die unsere Periode überlieferter Geschichte rund fünfmal übersteigt!). Bisher hat keine Nation ein Modellprogramm für die zufriedenstellende Lagerung radioaktiver Abfälle entwickelt, und die Menge dieser Abfälle steigt rasch an. Wohin also mit den hunderttausend Tonnen hochradioaktiver Abfälle? Die Wiederaufbereitung in La Hague hat zwar das Aus für Wackersdorf gebracht, damit ist jedoch weder die hochgefährliche Produktion von Plutonium beendet noch darf man sich der Illusion hingeben, daß die Entsorgung damit einigermaßen zufriedenstellend gelöst sei. Daß inzwischen für dieses teure Projekt rund 4,5 Mrd. DM sinnlos ausgegeben worden sind, ist schon Ärgernis genug. Befremdlich ist aber vor allem, daß das Genehmigungsverfahren für Wackersdorf auf dem Papier weiterläuft, weil ohne den "Nachweis gesicherter Entsorgung" acht deutsche Kraftwerke abgeschaltet werden müßten. Ohne diesen Nachweis darf nämlich kein AKW betrieben werden. Aber nicht nur dieser Umstand ist makaber; die ganze Entsorgungskonzeption ist mehr als bedenklich: In einer Wiederaufbereitungsanlage wird der hochradioaktive Müll (Brennstäbe) nämlich nicht beseitigt, sondern nur die chemische Zusammensetzung geändert. Am Ende steigt die Gesamtmenge des Atommülls sogar um das Zehnfache. Die Begründung für die Wiederaufbereitung, daß das entstehende Plutonium billiger sein soll als das Uran, hat sich als falsch erwiesen. Die Uranvorräte sind größer als angenommen, und der Preis ist sogar gefallen, obwohl er im Zuge eines radikalen Wechsels zugunsten der Atomenergie auch wieder steigen könnte.

Die Plutoniumfabriken in La Hague und im britischen Sellafield stellen jedoch nicht nur gigantische finanzielle Verschwendungen dar, sondern sind wegen ihrer Störanfälligkeit und Umweltbelastungen schon im normalen Betrieb extrem gefährlich. So sind ganz "legal" von Sellafield mehr als 300 kg Plutonium in die Irische See gelangt. Inspektoren der IAEA (Internationale Kontrollbehörde für Atomanlagen) gehen davon aus, daß

rund 4,5 vH des Plutonium beim ganz normalen Betrieb "verloren" gehen. Dabei haben die Inspektoren keinen Zugang zu dem militärischen Teil der Anlagen, können also nur einen Teil der Anlagen überprüfen. Die Verseuchung von Wasser, Luft und Boden durch die skandalösen Anlagen in England und Frankreich ist bisher nicht erfaßbar. Nach einer Aufzählung der Unfälle in beiden Anlagen kommt Greenpeace zu dem Ergebnis, daß allein das Plutonium, das aus Sellafield in die Irische See entwichen ist, ausreichen würde, um 100 Atombomben zu bauen, oder – bei entsprechender Verteilung – die gesamte Menschheit tödlich zu vergiften. Wie die beängstigende Zunahme von Mißbildungen, Leukämie und Down-Syndrom (Mongolismus) rund um Sellafield und an der irischen Ostküste zeigt, ist die Betreibung der Plutoniumfabriken in Sellafield unverantwortlich. Auch La Hague ist nicht besser. Schon der normale Betrieb setzt eine starke radioaktive Strahlung frei.

Die Wiederaufbereitung ist lebensgefährlich, sinnlos und teuer. Eine Entsorgung stellt sie real nicht dar. Im Gegenteil: Aus England und Frankreich müssen infolge der Verträge bis zum Jahre 2000 ca. 42 000 Kubikmeter Atommüll in die Bundesrepublik zurückgenommen werden. Schon die Gefährdungen durch den Transport dieses Atommülls sind enorm. Da kein Endlager zur Verfügung steht, müssen diesebrisanten Abfälle in Zwischenlagern untergebracht werden. Die Endlagerung im Salzstock von Gorleben oder im ehemaligen Bergwerk "Schacht Konrad" ist höchst unsicher. Weil die Endlagerung in Salzstöcken zu gefährlich ist, haben z. B. Schweden und die USA diese Möglichkeit abgelehnt. Wohin also mit dem Müll, der über viele Millionen Jahre strahlt? Die Atomenergie ist nicht beherrschbar; die Wiederaufbereitung kein Entsorgungsnachweis. Notwendig ist die Förderung von Zukunftsenergien, wie z. B. Photovoltaik, Windkraft, Erdwärme, Wellenenergie u. a. Formen der Solarenergie. Es bedarf der verstärkten Anstrengung zur intelligenten und effizienten Nutzung der vorhandenen Energie, die gegenwärtig in den Kraftwerken noch zu ca. zwei Dritteln verloren geht.

### *Pestizide im Trinkwasser*

Was geschieht, ist weithin bloße Reparatur der augenfälligen Umweltschäden. In vielen Bereichen kann sie zu spät kommen, weil irreparable Schäden auftreten. Dies gilt z. B. für die durch die Landwirtschaft verursachte Belastung des Trinkwassers mit Pestiziden. Laut Pflanzen"schutz"gesetz vom 15. 9. 1986 dürfen nur solche Pestizide zugelassen werden, die bei "sachgerechter und bestimmungsgemäßer Anwendung (...) keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf das Grundwasser" haben. Die erforderliche Beurteilung der schädlichen Folgen des Pestizideinsatzes ist jedoch z. Zt. nicht möglich, weil nach Auskunft des Bundesverbandes der bundesdeutschen Gas- und Wasserwerke von den rund 280 in der Bundesrepublik vermarkteten Wirkstoffen nur 80 überhaupt nachweisbar sind. Die Ergebnisse des Instituts für Wasser-, Boden- und Lufthygiene des Bundesgesundheitsamtes verweisen darauf, daß nicht allein die unsachgemäße Handhabung einiger Mittel (d. h. zu hohe Dosierung, unvorschriftsmäßige Lagerung, verbotene Restmengenbeseitigung) Kontaminationen des Grundwassers verursacht, sondern bereits die ordnungsgemäße Anwendung, wenn ungünstige Standortbedingungen vorliegen.

Noch unsicherer ist die Lage bei der Analyse der Abbauprodukte der Pestizide (Metaboliten), die u. U. sogar giftiger sein können als der jeweilige Ausgangsstoff. Erst 1988 hat der Bundesumweltminister veranlaßt, daß eine Expertengruppe die vielen offenen Fragen der Analytik sowie des Verhaltens der Pestizide unter den vielfältigen hydrogeologischen Bedingungen untersucht.

Insgesamt muß man zur Zeit also konstatieren, daß weder der Vorsorgenachweis nach § 15 des Pflanzen"schutz"gesetzes noch der nach dem Wasserhaushaltsgesetz erbracht werden können. Der notwendige Ausschluß jeglicher Gefährdung als Grundsatz der Vorsorge ist deshalb nur möglich, wenn in allen Fällen, in denen die Garantie der Ungefährlichkeit nicht vollends erbracht werden kann, sofort ein Stop der Produktion, ein Verbot der

Anwendung und des Handels und eine Import- und Exportsperrre durchgesetzt werden. "Wirkungsvolles Handeln erfordert lange Anlaufzeiten. Zögert man die Entscheidungen so lange hinaus, bis sich die Probleme verschlimmert haben, so wird sich der Spielraum für wirkungsvolles Handeln drastisch verringern" (Global 2000, S. 33). Jede(r) Einzelne, vor allem aber die Regierungen sind zum verantwortlichen Handeln aufgefordert, wenn es uns gelingen soll, die Katastrophen zumindest in Grenzen zu halten. Möglicherweise wird sogar ein schnelles Handeln nicht mehr verhindern können, daß auf lange Zeit das Trinkwasser als "Lebensmittel Nr. 1" unverantwortlich belastet ist.

## 6.2 Reaktionen der Bundesregierung auf die Umweltkatastrophen

Sicherlich gibt es mittlerweile eine Flut umweltrelevanter Regulierungen, wie etwa die Steuervergünstigungen für schadstoffarme Autos oder besonders die Auflagen bei schädlichen Luftbelastungen (TA Luft), die zu beachtlichen Umrüstungsinvestitionen in die Umwelt geführt haben. Angesichts der gestiegenen Gefährdungen reichen allerdings solche Maßnahmen noch bei weitem nicht aus, um die Umweltbedingungen nachhaltig zu verbessern und vor allem durchgreifende Vorsorgemaßnahmen zu erreichen. Das Waldsterben konnte nicht aufgehalten, der dramatischen Schädigung und Vernichtung von Fisch- und Pflanzenarten in Nord- und Ostsee nicht Einhalt geboten werden. Große Ökosysteme befinden sich bereits in dem gefährlichen Stadium des "Umkippens". Unsere Städte erstickten weiter im Verkehr. Die Kohlendioxidbelastung nimmt zu. Der Boden und das Grundwasser werden weiter mit Pestiziden und Chemikalien vergiftet. Gemessen an diesen Problemen hätten die Bundesregierung und das Parlament nachhaltige Akzente u. a. in Form von ordnungspolitischen, steuer- und umweltrechtlichen sowie haushaltswirksamen Initiativen setzen müssen.

### 6.2.1 Umweltaspekte im Bundeshaushalt

Wie ein Blick in den Bundesetat für 1990 zeigt, ist seine ökologische Ausrichtung rückläufig. In einer zusammenfassenden Beurteilung kommen die Autoren der "Ökologischen Briefe" zu dem Ergebnis: "Der neue Bundeshaushalt ist vom Ernst der ökologischen Situation unberührt geblieben. Er fällt sogar hinter seine Vorgänger zurück" (Ökologische Briefe vom 6. 9. 1989, S. 3). Politische Lösungen sind nicht in Sicht, umweltpolitisch ist dies ein schwerer Rückschritt. "Beim Blick auf den Haushalt scheint es, als gäbe es nicht die alarmierenden Erkenntnisse über die beginnende Klimakatastrophe und das Ozonloch, als hätten wir nicht alle täglich unter den Folgen der einseitig auf das Auto ausgerichteten Verkehrspolitik mit Lärm, Staus und drohendem Verkehrsinfarkt in den Städten zu leiden, als existierte die Giftwelle nicht, die über Trinkwasser und Nahrung auf uns zurollt, als schritten Wald-, Nordsee- und Artensterben nicht fort und als würden die Städte und Gemeinden nicht zunehmend in Müll erstickten" (ebenda).

Statt die Ursachen der weiteren Umweltbelastung – den wachsenden Energieverbrauch, den individualisierten motorisierten Verkehr und die Abfall- und Giftmengen der industriellen Produktion sowie der individuellen Konsumtion – einzudämmen, setzt die Bundesregierung auf ökologisch belastendes Wirtschaftswachstum. Dies zeigt sich u. a. im Energiebereich. So gibt die Bundesregierung für eine intensive Kernforschung fünfmal mehr aus als für die Erforschung alternativer Energiequellen, des Energiesparens und besserter Krafttechnik; sie unterstützt damit die Ausweitung des Energieangebots, statt eine Strategie der Einsparung und Substitution zu fahren. Ähnliches gilt für die Umweltpolitik im engeren Sinn.

Der Einzeletat des Umweltministers Töpfer (CDU) enthält mehr Geld für die Folgekosten der Kernenergie als für sämtliche anderen Umweltbereiche zusammen. So stehen 1990 Ausgaben in Höhe von 350,4 Mio.DM für Umwelt- und Naturschutz 477 Mio.DM für Reaktorprobleme und die Endlagerung gegenüber.

Problematisch ist unter dieser Perspektive auch die Entwicklung im Steuerrecht. Die beiden ökologischen Hauptelemente im Steuerrecht: die Förderung von Energiesparinvestitionen und von umweltfreundlichen Wirtschaftsgütern sollen 1990 und 1991 abgeschafft werden.

## 6.2.2 Umweltrecht

Unzulänglich entwickelt sind auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Steuerung des ökologischen Umbaus. Selbst Umweltminister Töpfer gesteht, daß "gegenwärtig ein erhebliches und auch künftig nie völlig zu vermeidendes 'Vollzugsdefizit' im öffentlichen Umweltrecht" besteht (Töpfer 1988, S. 301). Dies gilt besonders für das Umwelthaftungsrecht bzw. für die nicht schuldhafte Gefährdungshaftung und ein verschärftes Umweltstrafrecht. Einen Fortschritt stellt sicherlich die Umsetzung der EG-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in nationales Recht durch die Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes am 16. 11. 1989 dar, vor allem, weil dort Vorschriften eingebaut sind, die über die Auflagen des Bundesimmissionsschutzgesetzes hinausgehen. So werden zunächst Großunternehmen der Energieversorgung, der Chemischen Industrie, der Baustoffherstellung, der Stahl- und Metallverarbeitung und die Massentierhaltungsbetriebe ab einer bestimmten Größenordnung verpflichtet, sich unter Offenlegung von bestimmten Umweltfolgen und Beachtung entsprechender Maßnahmen einem Genehmigungsverfahren zu unterziehen. Eine wesentliche Erneuerung gegenüber dem BImSchG ist dabei die Auflage, Alternativen zu prüfen und eine Beschreibung der Umweltauswirkungen vorzunehmen.

Trotz dieser Weiterentwicklung bleiben kritische Einwände: So ist weder vorgesehen, die UVP zu einem zentralen Instrument einer vorsorgenden Umweltpolitik zu entwickeln, noch sind institutionelle Regelungen getroffen worden (Bundesamt für Umweltverträglichkeit, Recht auf Akteneinsicht und Ver-

bandsklage), die – wie von der Opposition gefordert – eine stärkere öffentliche Kontrolle gesichert hätten. Notwendig ist überdies, durch Novellierungen einer ganzen Reihe von umweltrelevanten Gesetzen Unzulänglichkeiten in der Naturverträglichkeit und des Gesundheitsschutzes zu beseitigen bzw. Wirksamkeiten zu erhöhen. Dies gilt z. B. für eine Novellierung des Abfallgesetzes mit eindeutiger Priorität für Abfallvermeidung vor Recycling und Deponierung, die durch die zu erwartende Verabschiedung der "TA Abfall" im Frühjahr 1990 dem abschließenden Entwurf zufolge konterkariert wird, weil dort lediglich technische Standards der 80er Jahre für die Entsorgung (Deponierung und Verbrennung) normiert werden (vgl. Kapitel 6.6). Ähnliches gilt für die Novellierung des Wasserhaushalts-, Naturschutz-, Chemikalien- und Bundesimmissionsschutzgesetzes. Nicht zuletzt sind rechtliche Änderungen notwendig, um die ordnungspolitischen Instrumente von Produktions- und Handelsverböten besser handhaben zu können, Verbandsklagen von Natur- und Umweltschutzverbänden zu erlauben, Mitbestimmungsrechte zu erweitern und die umweltrelevante Informationsbasis zu verbessern. Gerade in der Erhebung, Verarbeitung und Veröffentlichung von umweltbezogenen Informationen in den Bereichen Natur-, Lärm-, Boden- und Gewässerschutz, Lebensmittelbelastungen und Landschaftsplanung gibt es erhebliche Defizite. Bundesweite Erhebungen reichen dabei nicht aus, um den notwendigen Handlungsdruck zu erzeugen. Vor allem ist es erforderlich, vor Ort, d. h. in den Betrieben und Kommunen, über die spezifischen Belastungen von Mensch und Natur informiert zu sein, wenn es gelingen soll, das Bewußtsein und die Kreativität der Menschen zur Entwicklung von entsprechenden Gegenmaßnahmen noch stärker in einen öko-sozialen Umbau einzubauen.

Allein schon diese sicherlich nicht vollständige Liste des erhöhten Steuerungsbedarfs mit Mitteln des Rechts verweist auf enorme Herausforderungen an die Politik, ohne daß festgestellt werden kann, daß diese Maßnahmen des ökologischen Umbaus mit Konsequenz und erforderlicher Dringlichkeit ergriffen würden. Im Gegenteil: die besonders dringliche Veränderung des

Umwelthaftungsrechts wird in Bonn auf die lange Bank geschoben. Der offizielle Grund hierfür ist, daß die EG sich des Haftungsrechts bei gefährlichen Abfällen angenommen hat. Eine schnellere Änderung ist jedoch dringend geboten. Sicherlich gibt es Probleme bei der Einführung eines verschärften Umwelthaftrechts; dies gilt besonders für das Versicherungsrisiko. Bestimmte Industriezweige dürften es schwer haben, sich gegen normale Produktionsrisiken ausreichend zu versichern. Juristische Probleme ergeben sich nach bisherigem Recht auch aufgrund der hohen Beweisanforderungen. Wenn kein konkreter Verursacher benannt werden kann, werden die Folgekosten auf die Allgemeinheit abgewälzt. Aufgrund der zweijährigen Arbeit eines interministeriellen Ausschusses liegen jetzt "Eckwerte eines Umwelthaftungsrechts" vor, die jedoch als unzureichend betrachtet werden müssen. SPD und Grüne haben daher eigene Entwürfe zum Umwelthaftungsrecht eingebracht. Insgesamt könnte sich die bundesrepublikanische Rechtsetzung und -sprechung in diesem Bereich ein Beispiel an japanischen Entwicklungen nehmen, wo es für das Geltendmachen von Regressansprüchen genügt, wenn ein statistisch nachgewiesener Zusammenhang zwischen dem Auftreten einer Krankheit und bestimmten Emissionen besteht. Gleches gilt für die Umkehr der Beweislast, wonach japanische Unternehmen nachweisen müssen, daß ihre Emissionen ungefährlich sind, und sie über den Nachweis der zugelassenen Ansiedlung und Einhaltung von Grenzwerten hinaus einer allgemeinen Sorgfaltspflicht unterliegen. Eine derartige Rechtsetzung ist auch in der Bundesrepublik längst überfällig.

Ein Skandal ist der Umgang mit der Garantie von unbelastetem Trinkwasser. Die EG-Trinkwasser-Richtlinie, die den Grenzwert von 0,1 Mikrogramm pro Liter für ein einzelnes und 0,5 Mikrogramm pro Liter für alle Pestizide zusammen vorsieht, ist nach einer Verspätung von sieben Jahren auch in der Bundesrepublik am 1. Oktober 1989 in Kraft getreten. Dennoch können zur Zeit diese Grenzwerte von 10 bis 20 vH der 6300 Wasserwerke nicht eingehalten werden. Formal würde ihnen die Schließung drohen. Das Bundesgesundheitsministerium öffnete

jedoch eine Hintertür: Eine nach EG-Recht illegale Ausnahmeregelung, die auf zwei Jahre befristet ist, erlaubt es, die Pestizidanteile – je nach Gefährlichkeitsgrad – um das 10- bis 100fache zu überschreiten. Diese Ausnahmeregelung greift jedoch nur, wenn die Kommunen Sanierungspläne vorlegen und das Einzugsgebiet ihrer Brunnen in eine verbindliche Planung aufgenommen wird. Da die Ausnahmegenehmigung viermal verlängert werden darf, kann das pestizidhaltige Trinkwasser insgesamt bis zu zehn Jahren aus den Hähnen fließen. Zuständig für die Erstellung der Sanierungspläne ist das jeweilige Kreisgesundheitsamt, das sich mit dem Wasserwirtschaftsamt, der Landwirtschaftskammer und den Wasserwerken an einen Tisch setzen muß. Die Tatsache, daß die Bundesregierung die EG-Richtlinien für Trinkwasser von 1980 "nur unvollständig und nicht einwandfrei" in nationales Recht umgesetzt hat, veranlaßte inzwischen die Kommission der EG zu einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg. Besonders besorgt zeigt sich die Kommission über den Spielraum der Ausnahmegenehmigungen, der eindeutig EG-Regel umgeht. In der Presseerklärung der Kommission heißt es weiter, daß zur Zeit rund drei Millionen Bundesbürger mit Wasser beliefert werden, dessen Nitrat- und Pestizidgehalt über dem vorgeschriebenen EG-Niveau liegt. Diese Entwicklung habe steigende Tendenz (vgl. Frankfurter Rundschau vom 11. 1. 1990). Es ist schon beängstigend, wahrnehmen zu müssen, daß die Versorgung mit lebenswichtigem einwandfreiem Trinkwasser in der Suprabehörde der EG in besseren Händen zu liegen scheint als bei der nationalen Regierung.

### 6.2.3 Gesamtwirtschaftliche Umweltbilanz

Auch unter volkswirtschaftlichen Aspekten ist die umweltpolitische Bilanz insgesamt düster. Nach den erstmals auf die gesamte Volkswirtschaft bezogenen Berechnungen von Lutz Wicke stehen den geschätzten Gesamtkosten der Umweltverschmutzung von über 100 Mrd.DM gegenwärtig nur etwa die Hälfte an

Investitionen in die Umwelt gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Skala der monetären Bewertbarkeit von Umweltschäden von kostenmäßig verhältnismäßig gut zu erfassenden Schäden an Gebäuden und Materialien bis hin zu kaum noch bewertbaren Schäden reicht, die sich etwa im sinkenden Erholungswert der Natur oder in der Ausrottung von Pflanzen- und Tierwelt ausdrücken. Es darf auch nicht übersehen werden, daß es noch beträchtliche Forschungslücken gibt, die insbesondere die volkswirtschaftlichen Verluste durch Bodenbelastung und Artenschwund betreffen. Gegen viele Versuche der Monetarisierung von Umweltschäden lassen sich sicherlich auch methodische Einwände vorbringen. So sind z. B. die Schätzmethoden von Wicke nicht unproblematisch, weil u. a. die Kategorie der individuellen Zahlungsbereitschaft (z. B. für Waldspaziergänge als Maßgröße für den sinkenden Erholungswert der Natur) bei der Bilanzierung der Umweltschäden Verwendung fand (zur Kritik vgl. MEMORANDUM '87, S. 163).

Unbestritten ist jedoch, daß präventive Maßnahmen zugunsten des Umweltschutzes insgesamt volkswirtschaftlich günstiger sind als end-of-the-pipe-Strategien. Problematisch bleibt auch unter marktwirtschaftlichen Kriterien die Diskrepanz der Kostenverteilung der Umweltschäden. "Sie fallen im wesentlichen der Allgemeinheit, nicht den Verursachern zur Last" (Töpfer 1988, S. 301). Dies gilt z. B. für die Grundwasserbelastung mit Düngemitteln, insbesondere Nitraten, die in großem Umfang von der Landwirtschaft verursacht wird, ohne daß sie die Kosten technisch schwieriger und teurer Beseitigung aus dem Trinkwasser trägt (vgl. hierzu MEMORANDUM '87, S. 191 ff.). Sie werden vielmehr über die kommunalen Gebührenhaushalte dem Verbraucher aufgebürdet.

Ähnliches gilt für die Externalisierung von Kosten der Deposition von Schadstoffen aus der industriellen Produktion in Luft, Boden und Wasser. So werden z. B. bei Bronchialerkrankungen infolge industrieller Luftverschmutzung (u. a. Pseudokrupp) die Behandlungskosten von den Kranken selbst (respektive ihren Kassen) getragen. Nach vorliegenden Schätzungen sind es dabei gerade die Gesundheitsfolgekosten der Umweltbe-

lastung, die einen hohen Stellenwert bei der negativen Bilanzierung haben. Obwohl es in den 80er Jahren eine intensive Diskussion über den Einsatz von Abgaben, Gebühren u. a. als verursacherorientierten ökonomischen Instrumenten gibt, sind die Bundesregierungen bisher kaum in dieser Richtung tätig geworden. Obwohl es nicht unbeachtlich ist, daß die Abwasserabgabe auf 60 DM (ab 1993) je Schadenseinheit erhöht werden soll, Phosphor und Stickstoff in die Abgabepflicht einbezogen wurden und seit dem 1. 12. 1989 – gegen den massiven Widerstand der Getränkeindustrie – ein Flaschenpfand von 50 Pfennig pro Kunststoffflasche erhoben wird, kann insgesamt nicht gesagt werden, daß die offiziellen Ziele der Umweltpolitik (Vorsorge, Verursacher- und Kooperations- bzw. Partizipationsprinzip) in substantieller Weise umgesetzt worden sind. "Es überwiegt immer noch die reaktive und kurative Umweltpolitik . . ." (Weidner 1988, S. 23), wenngleich die Reaktionen auf Problemwicklungen aufgrund des öffentlichen Drucks etwas schneller und wirksamer erfolgen als zuvor. "Noch ist die bundesdeutsche Umweltpolitik im Kern nichts anderes als die Bewahrung des Rechts zur Umweltzerstörung in gesetzlichen Grenzen." (Schütt 1989, S. 400). Die Konzentration auf das "Machbare" bleibt vorherrschend, wobei die Politiker gern Max Webers Satz vom "langsamem Bohren harter Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß" zitieren, jedoch erkennen, daß damit keineswegs das "Durchwursteln" gemeint ist, sondern die hartnäckige Durchsetzung politischer Ziele gegen mächtige Gegner und Interessengruppen auf der Basis eines visionären Pragmatismus. Umweltpolitische Durchbrüche sind nicht sichtbar. Umfragen zufolge sind jedoch immer weniger Bürger bereit, die Halbwheiten und Unzulänglichkeiten in der Umweltpolitik und umweltpolitische Kosmetik hinzunehmen. Sie sind mehrheitlich der Überzeugung, daß zu wenig geschieht.

### 6.3 Exkurs: Ökologische Folgekosten des EG-Binnenmarktes ("Task-Force"-Bericht)

Im Auftrag der EG-Kommission wurde im November 1989 ein Bericht über die ökologischen Folgekosten des freien Binnenmarktes (sog. "Task-Force"-Bericht) vorgelegt. Im Analyseteil werden dabei Fehlentwicklungen konstatiert, die auch von den Umweltverbänden als negative Folgen der Vollendung des Binnenmarktes befürchtet werden. Im einzelnen werden folgende Kritikpunkte genannt:

– Es wird ein Sondermüll-Tourismus befürchtet, der anstelle der Entwicklung von EG-weiten Standards der Vermeidung und der geordneten Beseitigung auf die Suche nach billiger Deponierung geht und dabei eine ungesicherte Ablagerung in Kauf nimmt. Dies gilt besonders für die BRD als größten Sondermüll-Exporteur.

– Ein freier Binnenmarkt für Energie und die Harmonisierung von indirekten Steuern, in denen die externen Folgekosten der Energieerzeugung und -verwendung nicht berücksichtigt werden, stehen dem Bemühen um rationelle Energienutzung und Förderung regenerativer Energiequellen im Wege.

– Mit der Liberalisierung des Güterverkehrs wird durch die Verschärfung der Preiskonkurrenz der LKW-Verkehr um 30–50 vH zu Lasten des Schienenverkehrs zunehmen.

– Wenn sich die optimistischen Wachstumsprognosen des Checcini-Berichts bewahrheiten, muß mit einer Zunahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zu 41 vH bis zum Jahr 2010 gerechnet werden. Auch bei geringeren Wachstumsraten ist nicht damit zu rechnen, daß die Ziele der Toronto-Konferenz (minus 20 vH CO<sub>2</sub> bis 2005) in der EG erreicht werden. Lediglich in den nördlichen EG-Ländern wird eine – allerdings geringfügige – Verringerung der Emission von Schwefeldioxid eintreten. Diese wird jedoch erheblich unter der für eine Trendwende in der Bodenversauerung notwendigen Reduktion liegen.

– Der vorgesehene Ausbau der Atomenergie ist nicht nur der

teuerste Weg zur Bekämpfung der Luftverschmutzung, sondern auch der risikoreichste.

– Die mit dem Binnenmarkt verbundene regionale und ökonomische Konzentration wird die ökologischen Probleme in den großstädtischen Verdichtungsräumen vergrößern.

– Die Neukonzeption der Regionalfonds berücksichtigt die ökologischen Dimensionen nur unzureichend.

– Die Industrialisierung der Landwirtschaft in der europäischen Peripherie wird die Belastung der Böden mit Chemikalien auch dort erhöhen und zu Grundwasserbelastungen führen. Landfluchtprobleme und ein zu schnelles Wachstum der Städte sind zusätzlich ökologisch bedenkliche Folgen dieser Entwicklung.

– Die Mittelmeerländer werden zusätzliche Touristenströme zu verkraften haben, ohne daß entsprechende umweltverträgliche Konzeptionen zur Verfügung stehen.

Angesichts dieses umfangreichen Katalogs an erwarteten negativen ökologischen Folgewirkungen der Schaffung des freien Binnenmarktes fordert der Bericht eine Verschärfung von Umweltstandards und mehr marktwirtschaftliche Instrumente in der Umweltpolitik. Zusätzlich soll eine sektorale Strukturpolitik gegenüber dem bisher nachgeschalteten Umweltschutz (z. B. Filtertechnologien), deren Reichweite ohnehin begrenzt ist, an Bedeutung gewinnen. Gegenüber dem identifizierten Handlungsbedarf durch die Task-Force fallen die konkret empfohlenen Maßnahmen zurück. Zum Teil stehen sie sogar im Widerspruch zu der geforderten Abkehr vom nachgeschalteten Umweltschutz. Sie bewegen sich insgesamt entlang der Denkrichtung der neoklassischen Umweltpolitik, d. h. der Internalisierung von Folgekosten. Weiterhin werden Möglichkeiten der Dezentralisierung der Umweltpolitik entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip untersucht. Der Bericht läßt jedoch offen, ob dabei als Rahmenbedingungen regionaler bzw. kommunaler Zuständigkeit EG-Harmonisierungen nach Mindeststandards stattfinden sollen oder den fortschrittlicheren Ländern weitere Wege geöffnet werden. Das Instrument für Harmonisierung ist

dabei der Marktmechanismus. Er werde dafür sorgen, daß bei Standortentscheidungen die jeweiligen Umweltbelastungen berücksichtigt werden. D. h. in belasteten Regionen werden infolge höherer Umweltauflagen durch die jeweilige Behörde Preissignale an ansiedlungswillige Unternehmen gegeben, die diese zu anderen Standortentscheidungen bewegt. Umgekehrt gilt dasselbe.

Bei den Produktstandards soll dem Bericht zufolge das Prinzip der Konsumentensouveränität zur Anwendung kommen. Wo vom Produkt direkte Schädigungen ausgehen, reichen bessere Verbraucherinformationen und eine erweiterte Produkthaftung. Insgesamt sind die Maßnahmenvorschläge des Berichts äußerst dürfzig. Außer einem klaren Bekenntnis zur Ökosteuer in der EG, zum erweiterten Verursacherprinzip und zum Prinzip der Subsidiarität bei der Regelung von Umweltschutz finden sich wenig konkrete Vorschläge. Dies steht in eigenständlichem Kontrast zur Klarheit der Analyse und Kritik unzureichender bisheriger Ansätze. Obwohl die Konzeption durchweg unverbindlich bleibt, ist das Bekenntnis zu marktwirtschaftlichen Lösungen der Umweltprobleme überdeutlich. Man vertraut auf den Funktionsmechanismus von Preisen, die sich auf der Basis internalisierter Kosten herausbilden, und auf die ökologische Problemlösungsfähigkeit von Märkten. Wie dies geschehen soll, obwohl – wie im Bericht selbst nachlesbar – die ökologisch problematischen Sektoren Energie, Landwirtschaft, Verkehr und Entsorgung von Sondermüll hochgradig öffentlich gesteuert werden und vielfach Monopolstellungen innehaben, bleibt ein Geheimnis der Marktdogmatiker. Mit Korrekturen der Preise und Vorgaben von Standards ist es in diesen Bereichen jedenfalls nicht getan. Es muß vielmehr zu einer Veränderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen kommen, wenn die angestrebten Umweltziele erreicht werden sollen. Dies gilt z. B. für eine Rekommunalisierung der Energiewirtschaft, einen Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs oder den Aufbau einer regionalisierten Landwirtschaft. Es scheint so, als wage sich die Task-Force nicht an derart weitreichende Forderungen heran. Trotz der verdienstvollen Analyse der ökologischen Gefährdungen

durch die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes bleibt die Task-Force dem traditionellen Umweltschutz verhaftet.

## 6.4 Das ökologische Umbaukonzept: Gesamtwirtschaftliche Umweltberichterstattung, Instrumente, gesetzliche Normierung

### 6.4.1 Ökologische Gesamtrechnung aufbauen

Die schonungslose Erfassung ökologischer Schadensfolgen des bundesrepublikanischen Produktionssystems und der dadurch beeinflußten Konsumtion muß zur Grundvoraussetzung für den ökologischen Umbau des Wirtschaftens werden. Da auf diesem Gebiet noch erhebliche methodische Probleme der statistischen Spezifizierung bestehen, sind hier Forschungsaktivitäten zu stärken und zu bündeln. Aufzubauen ist eine jährliche, differenzierte Berichterstattung über ökologische Schäden. Dieses ökologische Informationssystem wäre ineffektiv, würde es isoliert aufgebaut und fortgeschrieben. Vielmehr muß es im verursachungsbedingten Zusammenhang zur Sozialproduktechnung konzipiert werden. Es geht um eine Verknüpfung der bisherigen Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) mit einer Umweltökonomischen Gesamtrechnung (UGR), die die in der Produktion und Konsumtion entstehenden ökologischen Schäden sichtbar macht. Im volkswirtschaftlichen Rechnungssystem müssen künftig die Interdependenzen zwischen der ökonomischen und ökologischen Entwicklung sichtbar gemacht werden. Als Grundlage der Umweltökonomischen Gesamtrechnung müssen auf unternehmerischer Ebene ökologische Informationssysteme aufgebaut werden. Unternehmen sind umgehend zur Erstellung von Öko-Bilanzen zu verpflichten. Im Abschnitt 6.5.2 werden auf der Basis bisheriger Erfahrungen Vorschläge zum Aufbau betrieblicher Öko-Informationssysteme sowie zur Verankerung ökologischer Ziele im unternehmerischen Ent-

scheidungssystem begründet. Vergleichbar der bisherigen Pflicht zur Bilanzierung ist durch die Verabschiedung eines allgemeinen Rahmengesetzes durch den Bund die einzelwirtschaftlich ökologische Berichterstattung auf der Basis einheitlicher Standards zu sichern. Aber auch die öffentlichen Haushalte (Gemeinden, Länder und Bund) müssen eine ökologische Bilanzierung ihrer Aktivitäten vornehmen. So müssen beispielsweise die öffentlichen Einrichtungen über den Einsatz von Produkten unter ökologischen Kriterien im Rahmen ihrer Haushaltspolitik berichten. Darüber hinaus ist die bisherige öffentliche Vergabeverordnung durch den Zwang zur Bevorzugung der Produkte mit der höchsten Umweltverträglichkeit zu ergänzen. Da es entsprechende Möglichkeiten der Berichtspflicht durch die privaten Haushalte – ausgenommen die Großhaushalte (etwa Sozialeinrichtungen) – nicht gibt, müßte durch gesetzliche Normierung dafür Sorge getragen werden, daß umweltschonende Verfahren des Energieverbrauchs und der Wasserversorgung genutzt werden und eine entsprechende Abfallbeseitigung ermöglicht wird. Erst auf der Basis einer einzelwirtschaftlich zu sichernden Pflicht ökologischer Bilanzierung und auf gesamtwirtschaftlichen Stoffanalysen läßt sich eine gesamtwirtschaftliche Umweltberichterstattung einigermaßen konsistent aufbauen.

Die Notwendigkeit einer Umweltökonomischen Gesamtrechnung wird deutlich, wenn an dem heute angewendeten System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung die katastrophale Ausblendung ökologischer Folgen des Wirtschaftens sichtbar gemacht wird. Im Zentrum der institutionell und funktional differenzierten VGR steht das Sozialprodukt als der entscheidende Indikator für die gesamtwirtschaftliche Produktion. Das Sozialprodukt faßt die Güter- und Dienstleistungsproduktion etwa innerhalb eines Jahres, die im Prinzip zu Marktpreisen bewertet wird, zusammen. Unabhängig vom Gebrauchswert zählt die Produktion wachstumssteigernd, die gewinnbringend auf Märkten abgesetzt werden kann. An zwei Beispielen lässt sich die Bewertungsparadoxie dieses volkswirtschaftlichen Rechnungssystems deutlich machen. Produktion, die infolge eines schweren Autounfalls in Form von Reparaturen

sowie Krankenhaus- und gar Bestattungsdiensten ausgelöst wird, führt zum Anstieg des Sozialprodukts. Rüstungsproduktion, die etwa in Krisengebiete exportiert wird, steigert ebenfalls die Produktionsgröße Sozialprodukt, die dann noch als "Reichtums"-Indikator bezeichnet wird. Die Arbeiten, deren Produkte nicht für Märkte vorgenommen werden und für die somit kein Erwerbseinkommen aus den Markterlösen erzielt wird, bleiben dagegen bei der Sozialprodukteberichterstattung systematisch ausgeklammert. Die Arbeit im Haushalt, vorwiegend von Frauen ausgeübt, wird nicht in der VGR ausgewiesen, obwohl ihr eine zentrale Funktion im Reproduktionsgefüge zukommt. Die staatliche Produktion, die einzelwirtschaftlich nicht zurechenbar ist und deshalb nicht über Märkte angeboten werden kann, wird lediglich per Hilfsrechnung zu den Herstellungskosten – und nicht zu Marktpreisen – bewertet. Das bedingt eine systematische Unterbewertung öffentlicher Dienstleistungsproduktion – etwa im Bildungssystem. In dieser hilfsweisen Bewertungsmethode liegt auch der Grund dafür, daß die Produktivitätsmaße der Privatwirtschaft nicht auf den öffentlichen Sektor angewendet werden können. Wegen dieser durch die dominante Marktpreisbewertung erzwungenen Behandlung öffentlicher Produktion wird zugleich das Sozialprodukt zu groß ausgewiesen. Denn obwohl staatliche Produktion nicht zurechenbar ist, nutzt sie den Einzelunternehmen im Sinne nicht direkt spezifizierbarer öffentlicher Vorleistungen. Waren jedoch diese Vorleistungen zurechenbar, dann würde sich der Beitrag des betroffenen Unternehmens zum Sozialprodukt mindern.

Die bisherige Sozialproduktrechnung unterschlägt die ökologischen Folgekosten unternehmerischen Handelns auf Märkten. Je mehr es gelingt, produktionsbedingte Umweltschädigungen nicht als Kosten im Unternehmen zu verrechnen, d. h. diese zu externalisieren, desto höher fällt paradoxeise dessen Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung und damit zum Sozialprodukt aus. Was sich infolge dieser Externalisierung als Sozialproduktsgewinn darstellt, entpuppt sich als eine Produktion von ökologischen Schäden. In dem Ausmaß, in dem die ökologischen Schadensfolgen durch Internalisierung im Unter-

nehmen verrechnet werden, sinkt das Sozialprodukt, denn beim Staat fallen künftig weniger ökologische Reparaturen an. Gleichzeitig erhöht sich jedoch der Druck, künftige Kosten der Umweltreparatur, soweit dies dann überhaupt möglich ist, zu vermeiden. Damit würden sich die allgemeinen Produktionsvoraussetzungen verbessern und künftige Kosten der Umweltreparatur sowie Regulierungen, die auf die Unternehmen zukommen, nicht oder in weitaus geringerem Ausmaß entstehen. Eine kombinierte Sozial- und Umweltberichterstattung, die durch einzelwirtschaftliche Informations- und Entscheidungssysteme fundiert ist, ist somit in der mittleren Frist auch unternehmensrational.

In viel zu geringem Ausmaß wird heute eine Internalisierung der ansonsten auf die Gesellschaft abgewälzten ökologischen Schäden durch umweltpolitische Regulierungen bei den Unternehmen angestrebt. Die Notwendigkeit des ökologischen Umbaus wird zudem durch die derzeitige Sozialproduktechnik nicht einmal sichtbar gemacht. Im Ausmaß ökologischer Altlasten einerseits und der voranschreitenden Externalisierung von Umweltschäden aus den Unternehmen andererseits konzentrieren sich beim Staat entsprechende Reparaturerfordernisse. Staatliche Ausgaben für die Umweltreparatur – etwa die Sanierung von Gewässern und Flüssen – werden, zu Herstellungskosten bewertet, als öffentliche Produktionsleistung dem Sozialprodukt hinzugefügt. Es ist jedoch paradox, wenn mit steigenden Umweltreparaturmaßnahmen das Sozialprodukt zunimmt, obwohl kein Wohlstand hinzugewonnen wird, sondern lediglich ein Beitrag zur Sanierung der vorher geschädigten Umwelt geleistet wird.

Absurd wird es, wenn produktionsbedingte Öko-Schäden gar noch als wachstumssteigernd ausgewiesen werden. Erforderlich ist deshalb eine ökologisch fundierte Berichterstattung über die Entstehung, Verwendung und Verteilung des Sozialprodukts. In einem *ersten Schritt* ist es jedoch unvermeidbar, getrennt von der bisherigen VGR ein umfassendes Modell zur Erfassung der ökologischen Schäden zu entwickeln. Indikatoren zum Einsatz von Rohstoffen müssen gebildet werden. Weiterhin ist ein

Emissionskataster (in Mengeneinheiten) aufzustellen. Schließlich müssen unter Nutzung der entsprechenden Forschungsarbeiten die Transformation und Assimilation von Schadstoffemissionen in den verschiedenen Umweltmedien statistisch erschlossen werden. Die schwierigste Aufgabe ist es dann, die ökologischen Schäden in monetäre Größen umzurechnen, denn dann erst wäre eine Integration der gesamtwirtschaftlichen Produktions- und Umweltberichterstattung möglich. Die bisher vorliegenden monetarisierten Schadensrechnungen, die beispielsweise das jährliche Umweltbelastungsausmaß mit ca. 120 Mrd.DM ausweisen, geben wegen der schwerwiegenden methodischen Probleme lediglich eine erste Orientierung. Methodische Probleme bei der monetären Bewertung ökologischer Folgen, aber auch die Tatsache, daß Umweltbelastungen, die nicht in Geldeinheiten berücksichtigbar sind, hervorgehoben werden müssen, machen es notwendig, eigene Informationssysteme zur ökologischen Belastung in Ergänzung zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) zu entwickeln und einzusetzen. Die VGR wird somit mit Informationssystemen in Form von Satelliten umgeben. Dabei müssen aus diesen Informationen Indikatoren gewonnen werden, die der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind.

#### 6.4.2 Instrumente zur ökologischen Umstrukturierung der Wirtschaft

Wegen der unterschiedlichen Verursachungs- und Wirkungszusammenhänge ökologischer Schäden wird hier für den zielorientierten Einsatz einer aufeinander abgestimmten Instrumentenbündelung votiert. Dabei muß für alle Instrumente gleichermaßen das Ziel gelten, zu verhindern, daß durch deren Einsatz zwar an einer Stelle Umweltbelastungen abgebaut werden, jedoch dann an anderer Stelle neue, gar noch stärkere Schäden entstehen. Der ökonomische Umbau muß darauf ausgerichtet werden, innerhalb einer Nettorechnung Umweltbelastungen als Folge der Produktion abzubauen. Heute konzentriert sich eine Viel-

zahl von Umwelttechnologien auf Abfang- und Rückhaltetechnologien, d. h. am Ende der Produktion werden Anlagen zur Reduzierung immer noch entstehender Umweltschäden angehängt ("End-of-the-Pipe"-Prinzip). Weiterhin zeigt sich, daß die Produktion neuer Umwelttechnologien netto beispielsweise mehr Energie und Rohstoffe im Rahmen ihrer Herstellung beanspruchen kann (Aluminiumbedarf bei Rauchgasentschwefelungsanlagen) und/oder lediglich eine Problemverschiebung bewirkt wird (z. B. Deponieprobleme von Filterstäuben und Klärschlämmen). Der Einsatz neuer Umwelttechnologien muß deshalb gegenüber bisherigen Anlagen auch ökologisch bilanziert werden, um auf Dauer auch eine Reduktion der Nettoschäden zu bewirken. Dabei kann in einer Übergangsphase auf den Einsatz von Auffangtechnologien nicht verzichtet werden.

Bei der Konzipierung und dem Einsatz umweltpolitischer Instrumente sind die *Altlasten* gegenüber den täglich neu hinzukommenden *Neuschäden* zu unterscheiden. Weiterhin müssen die Unternehmen, die mit ihrer Produktion freilich den Bewegungsspielraum ökologisch rationaler Konsumententscheidungen maßgeblich bestimmen, die öffentlichen und die privaten Haushalte unterschieden werden. Im Produktionsbereich lassen sich ökologische Umbauinstrumente auf den folgenden Ebenen unterscheiden: Einsatz von Ressourcen (natürliche Rohstoffe, Energie) und knappem Boden (Versiegelung); Produktionsprozeß (Belastung der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden sowie der dort unmittelbar Beschäftigten); Produktionsergebnis (Umwelt- und Gesundheitsstandards der Produkte).

Gegenüber den Instrumenten des ökologischen Umbaus, die an den Quellen der Verursachung ansetzen und eine präventive Vermeidung bewirken sollen, lassen sich die *Altlasten* im Sinne kontaminierten Boden unterscheiden. Wegen der vielen Verursacher sind die einzelnen Unternehmen oft nicht mehr identifizierbar und damit die Sanierungskosten kaum noch einzelwirtschaftlich zurechenbar. Altlasten – beispielsweise kontaminierte Industriebrachen und hochgiftige Mülldeponien – stellen heute zum Teil eine Gemeinlast dar, und damit bildet der Abbau der

Altlasten, der technologisch in vielen Fällen (noch) nicht möglich ist, eine typische Aufgabe *öffentlicher Infrastrukturpolitik*. Soweit jedoch die Verursacher bzw. Verursachergruppen bekannt sind, müssen diese an der Finanzierung der Altlastensanierung beteiligt werden. Da jedoch die Gemeinden mit Altlasten nicht in der Lage sind, selbst die problemkonservierenden Maßnahmen zur Verkapselung von Mülldeponien zu finanzieren, ist ein *Altlastenfond* (ALF) zu bilden. Dazu ist eine Rahmengesetzgebung erforderlich, die die finanzielle Beteiligung des Bundes und im Sinne der heutigen Praxis auch der jeweiligen Bundesländer an den kommunalen bzw. regionalen Maßnahmen zur Altlastensanierung vorsieht. Erfahrungen mit einem Altlastenfonds liegen in den USA vor. Auch in der Bundesrepublik ist die Diskussion auf diesem Gebiet vorangekommen. Vergleichbar dem "Superfonds" in den USA, aus dem nach einer "Nationalen-Prioritäten-Liste" die Behandlung der gefährlichsten Altlasten finanziert wird, muß die chemische Industrie verpflichtet werden, Mittel für den Fonds in Form einer Abgabe auf chemische Grundstoffe zu finanzieren. Denn hauptsächlich sind die kontaminierten Industriebrachen, die hochgiftigen Mülldeponien und die heute erst entdeckten chemischen Altlasten aus dem 2. Weltkrieg auf die Produkte dieser Branche zurückzuführen. Über den Fonds zur Finanzierung von Altlasten lassen sich gezielte Beschäftigungsmaßnahmen in der Region finanzieren.

Gegenüber dem Instrumentarium zur Sanierung von Altlasten sind die Instrumente im Bereich der *präventiven Umweltpolitik* zu unterscheiden, die je nach dem ökologischen Verursachungskomplex kombiniert eingesetzt werden müssen. Soweit die ökologische Schadensverursachung durch direkte Produktionsverbote nicht sofort auf Null gefahren werden kann, weil in einem bestimmten Umfang die dahinter stehende Produktion noch aufrechterhalten werden muß, stellt sich der Umweltpolitik die Aufgabe, das mit den Instrumenten angestrebte Ausmaß der ökologischen Belastungsreduktion zu definieren. Abgesehen von Produktionsverboten wird mit der Ausrichtung der Instrumente eine gerade noch zugelassene Umweltschädigung poli-

tisch normiert. In welcher Höhe die Reduktion ökologischer Schäden normiert wird, hängt einerseits von den technologisch-ökonomischen Möglichkeiten und andererseits vom Ausmaß der noch für notwendig erachteten Produktion ab.

Die wichtigsten Instrumente vorsorgender Umweltpolitik:

– *Auflagen* beschränken über die Festlegung von zulässigen Grenzwerten die Emission von Schadstoffen im Rahmen der Produktion (auch bei privaten Haushalten etwa durch die Normierung von Heizungssystemen). Ordnungspolitisch handelt es sich bei der Festlegung von Grenzwerten um eine politisch administrierte Einzelmengenregulierung. Konkrete Beispiele für die derzeitige Anwendung dieses Instruments sind die „Großfeuerungsanlagenverordnung“ (zulässige Schwefeldioxidemission auf maximal 400 Milligramm pro Kubikmeter bzw. ein Reinigungsgrad von 85 vH festgelegt) im Rahmen der „Technischen Anleitung Luft“. Sinn dieses Instruments ist es, den Einsatz neuer Anlagen zu erzwingen, soweit die Grenzwerte nicht mehr eingehalten werden können. Empirische Untersuchungen zeigen, daß die bisherigen Grenzwertregulierungen zur Beschränkung weiterer Umweltbelastungen durchaus investive Umrüstungen im Unternehmensbereich ausgelöst haben. Dieses Instrument mikroökonomischer Einzelregulierung wird immer wieder aus der Sicht marktkonformer Ordnungspolitik kritisiert. Das vorgebrachte Argument, eine Festlegung der Grenzwerte verhindere die Entwicklung und den Einsatz besserer Technologien (sog. „Sperrklinkeneffekt“), die niedrigere Grenzwerte bei der Produktion zulassen würden, läßt sich durch eine Dynamisierungspolitik der Auflagen entkräften. Im Rahmen von Umweltgesetzen wird ein mittelfristiger Stufenplan zur Senkung der Grenzwerte festgelegt. Durch diese vorhersehbare Dynamisierung der Auflagenregelung wird es für den Investor rational, heute bereits Anlagen, die unterhalb der geltenden Grenzwerte produzieren, zu installieren. Es bietet sich hier auch ein Instrumentenmix an: Die im Ausmaß der zulässigen Grenzwerte noch produzierten Schadstoffe werden zudem mit einer

Abgabe belegt, die den Suchprozeß in die Richtung ökologisch besserer Produktionstechnologien und Produkte verstärkt.

- Das die derzeitige Debatte über den ökologischen Umbau bestimmende Instrument ist der Einsatz vielfältiger *Abgaben*. Ziel dieser Abgaben ist es, durch politisch administrierte Versteuerung die Produktion von ökologischen Schäden einzuschränken. Abgaben sind durchaus dort sinnvoll, wo sie ökonomisch induziert zu einem ökologisch rationalem Verhalten der einzelnen Wirtschaftseinheiten führen. Sie müssen jedoch mit anderen Instrumenten kombiniert werden und sind sozial und infrastrukturell zu flankieren (vgl. Abschnitt 6.4.3).
- Dort wo der erforderliche ökologische Umbau zu unzumutbaren finanziellen Belastungen einzelner Wirtschaftseinheiten führt, können auch *öffentliche Förderinstrumente* eingesetzt werden. Um damit jedoch den Subventionsdschungel nicht noch auszuweiten, müssen zum einen bisher geltende Fördermaßnahmen durch direkte Finanzzuschüsse und indirekt wirkende Steuerentlastungen auf ökologische Ziele hin durchforstet werden und muß bei Zielverletzung deren Rücknahme gesichert werden. Zum anderen sind die ökologischen Fördermaßnahmen an genauen Kriterien auszurichten, deren Einhaltung zu kontrollieren ist. Kleinen und mittleren Unternehmen, Handwerksbetrieben (etwa Staubreduktion in einer Schreinerei) und einkommensschwachen Hauseigentümern (zur Umrüstung der Energienutzung bzw. Wärmedämmung) durch den Einsatz von Fördermaßnahmen die finanzielle Anpassungslast zu erleichtern, ist durch die ökologische Zielsetzung gerechtfertigt.
- Während die bisher dargestellten Instrumente letztendlich lediglich darauf abzielen, das Ausmaß der ökologischen Schädigung der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden durch eine Umrüstung der Produktion und Konsumtion zu reduzieren, gibt es Bereiche, bei denen *Produktions- bzw. Nutzungsverbote* ausgesprochen werden müssen, um die Belastung von Umwelt und Menschen sofort auf Null zurückzuführen. Der Einsatz

dieses ordnungspolitisch härtesten Instruments wird durch die aktuelle Diskussion über die Öko-Abgaben nicht deutlich genug hervorgehoben. Zeitlich befristete Produktionsverbote sind heute bereits üblich, wenn sich witterungsbedingt gesundheitsgefährdende Schadstoffkonzentrationen festsetzen. Typisches Beispiel für diese temporäre Aussetzung der unternehmerischen Verfügungsrechte über die Produktionsstätten durch Stilllegungen und das Verbot der Kraftfahrzeugnutzung ist die in fast allen Bundesländern gesetzlich geregelte höchste Stufe des Smog-Alarms. Darüber hinaus werden auch dort, wo Produktionsverfahren bzw. die Produkte zur unerträglichen Belastung von Mensch und Natur führen, Verbote auf Dauer ausgesprochen werden müssen. Dabei zeigt das Beispiel der krebserzeugenden Asbestfaser, wie sich unter öffentlichem Druck die Industrie zumindest zu einem zeitlich befristeten Produktionsstopp entschlossen hat. Im Rahmen einer rationalen Umweltpolitik ist es wichtig, heute schon einen Katalog künftig zu verbietender Endprodukte und Werkstoffe aufzustellen, um rechtzeitig die Substitution durch ökologisch-verträgliche Güter zu bewirken und die mit der Umstellung verbundenen Arbeitsplatzverluste aufzufangen. So wäre die Ankündigung eines Verbots der Querschnittschemikalie Formaldehyd dringend erforderlich. Denn generell gilt: Die Umweltkrise verschafft sich, wenn sie nicht zügig zurückgedrängt wird, in dann unvermeidbaren Produktionsschließungen und Produktverboten immer stärker Geltung.

– Die bisherigen Instrumente einer präventiven Umweltpolitik müssen jedoch durch eine ökologische Infrastrukturpolitik ergänzt werden. So setzt beispielsweise eine zukunftsorientierte Verkehrspolitik den entsprechenden Aus- und Umbau des öffentlichen Verkehrssystems voraus. Um etwa das durch ökologische Abgaben verfolgte Ziel auch verwirklichen zu können, muß die Möglichkeit des Umstiegs aus der individuellen PKW-Nutzung in ein effizientes öffentliches Verkehrsangebot gesichert werden. Auch im Bereich der umweltverträglichen Energiepolitik sind infrastrukturelle Maßnahmen (Fernwärmever-

sorgung etwa) dringend geboten. Schließlich muß die Wasserversorgung durch öffentliche Infrastrukturmaßnahmen unterstützt werden.

Das Instrument ökologische Auflagen, das auf eine staatlich verordnete Einzelmengenregulierung zielt, setzt den ökonomischen Rahmen, innerhalb dessen sich die Produktionsentscheidungen zu bewegen haben. Die Abgaben dagegen schaffen ökonomische Anreize zum ökologischen Verhalten. Ob es damit jedoch zur Verhaltensänderung kommt, ist nicht sicher. Öffentliche Förderinstrumente dagegen sollen die ökologische Umrüstung finanziell erleichtern. Temporäre und dauerhafte Produktionsverbote wiederum stellen die schärfste Eingriffsart dar. Gegenüber diesen Instrumenten des ökologischen Umbaus gibt es Vorschläge, die zwar dem Staat die Aufgabe zuweisen, die gesamtwirtschaftlich zulässige Schadstoffemission zu normieren, jedoch deren Aufteilung auf die einzelnen Unternehmen den Marktmechanismen überlassen wollen. Die Verteilung der staatlich beschränkten Rechte zur Umweltverschmutzung auf die Unternehmen soll durch ein *Umweltbörsenmodell* geregelt werden. Dazu ein Beispiel: Der derzeitige Schwefeldioxid-Ausstoß wird auf 2,5 Mio. Tonnen reduziert. Über diese Gesamtmenge werden Aktien ausgegeben. (Nennwert pro Aktie 100 kg). Die Aktienmenge, über die ein Unternehmen verfügt, entscheidet letztendlich über das zulässige Ausmaß der Produktion, mit der dieses Schwefeldioxid emittiert wird. Die Aktien, die das Recht auf Umweltverschmutzung verbriefen, sind an einer Börse handelbar. Denkbar wäre es, eine schrittweise Senkung dieser zugelassenen Gesamtmenge an Umweltverschmutzung von Zeit zu Zeit gesetzlich vorzusehen. Dies hätte eine entsprechende Abwertung der Aktien (etwa auf 80 kg pro Aktie) zur Folge. Die Aktien können an den entsprechenden Börsen gehandelt werden, und es bildet sich über das Angebot und die Nachfrage ein Preis. Damit kann ein Unternehmen, soweit es über genügend Aktien verfügt, auch stark umweltbelastende Anlagen einsetzen. Dann müßte jedoch ein anderes Unternehmen stark umweltentlastende Anlagen nutzen. Dieses

Modell ist nicht deshalb zu kritisieren, weil die Aktien prinzipiell das Recht zur Umweltverschmutzung verbrießen. Denn außer den Produktionsverboten gehen auch die Instrumente "Auflagen" und "Öko-Abgaben" letztlich von einer politischen Definition zulässiger Umweltbelastung aus. Vielmehr lässt sich zeigen, daß die Nutzung von Umweltbörsen in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik nicht sinnvoll ist: Für eine Vielzahl von Schadstoffen, deren Wirkung bei verschiedenen Kombinationen zu berücksichtigen ist, müßten miteinander verknüpfte Börsen eingerichtet werden. Der unternehmerische Konzentrationsprozeß würde durch die mögliche Ausschaltung zahlungsschwacher Unternehmen, die die Aktien nicht bezahlen können, verstärkt. Durch den Kauf von Aktien durch ausländische Unternehmen und andere Gruppen ließen sich Produktionsstilllegungen durchsetzen. Schließlich müßten Ballungsgebiete mit hohen Umweltbelastungen ("hot spots") anders behandelt werden, während Naturschutzräume auszunehmen wären. Im Rahmen einer Gesamtbewertung dieses neoklassischen Instrumentariums ist schließlich darauf hinzuweisen, daß hier ein vergleichsweise hoher Aufwand für die Kontrolle zur Sicherung der Wirksamkeit aufgebracht werden muß.

Zu überprüfen wäre jedoch, inwieweit in abgegrenzten Kleinsträumen – etwa in einer Stadt – die dort ansässigen, stark umweltbelastenden Unternehmen Gesamt Mengen zulässiger Umweltschädigung zugewiesen bekämen. Derartige Ansätze enthält bereits die TA-Luft. Die Aufteilung der insgesamt zulässigen Umweltbelastung auf die einzelnen Produktionsanlagen könnten dann die Unternehmen selbst organisieren. Gegenüber dem unternehmerischen Durchschnitt könnte ein Unternehmen mit besseren Produktionsanlagen unterproportional, ein anderes überproportional die Umwelt belasten. So wäre es möglich, daß ein Unternehmen für die Ermöglichung der Produktion auf alten Anlagen dem anderen Unternehmen Zahlungen leistet. Derartige Kompensationsmodelle sollten jedoch nur sehr beschränkt für definierte Anpassungszeiten zugelassen werden.

#### 6.4.3 Steuern mit Öko-Steuern reicht nicht

Die Diskussion über die Instrumente zum ökologischen Umbau der Wirtschaft hat sich im Kontext der Diskussionen über das "Fortschritt '90"-Programm der SPD im Sommer 1989 auf die Nutzung des Systems öffentlicher Abgaben konzentriert. Der Einsatz öffentlicher Abgaben stellt zweifellos ein wichtiges Instrument in einem Konzept ökologischer Umstrukturierung dar. Zum einen signalisieren die per Öko-Steuern bewußt erhöhten Preise die Notwendigkeit, durch Nutzungseinschränkung ökologische Belastungen zu reduzieren. Zum anderen lassen sich die damit aufgebrachten Mittel zur gezielten Finanzierung des ökologischen Umbaus einsetzen. Um jedoch die Effizienz zu steigern, müssen auch die Schwächen einer einzigen und allein auf dieses Instrument setzenden Umweltpolitik berücksichtigt werden. Daraus lassen sich Anhaltspunkte gewinnen, wie durch eine Einbettung in flankierende soziale und infrastrukturelle Maßnahmen die Wirksamkeit und Akzeptanz der Öko-Steuern deutlich erhöht werden kann.

Hinter der Forderung nach Öko-Steuern verbirgt sich die folgende Grundüberlegung: Einzelwirtschaftlich gewinnmaximierende Unternehmen versuchen systematisch die mit der Produktion entstehenden Kosten der Umweltbelastung zu externalisieren, d. h. diese nicht innerhalb des Betriebs zu berücksichtigen. Die Folge davon sind Preise, die gemessen an den mit der Produktion entstehenden Umweltkosten zu niedrig ausfallen. Damit wird Nachfrage in die zu billige, umweltverbrauchende Produktion gelenkt. Das auf einzelwirtschaftlicher Gewinnmaximierung beruhende Preissystem setzt somit ökologisch falsche Signale. Fehlallokationen sind die Folge. Zwischen dem Marktpreis einerseits und dem Preis unter Berücksichtigung der ökologischen Kosten entsteht eine Diskrepanz. Dazu ein Beispiel: Der PKW-Individualverkehr produziert nach Modellrechnungen in der Bundesrepublik sozial-ökologische Kosten – etwa infolge des damit verbundenen Waldsterbens und der Klimaverschlechterung ("Treibhauseffekt") – im Umfang von jährlich ca. 80 Mrd.DM. Diese Kosten werden beim Preis

für Benzin, dessen Verwendung für die umweltbelastende Nutzung eines Automobils erforderlich ist, überhaupt nicht berücksichtigt. Würden diese sozial-ökologischen Kosten auf der Basis der heutigen Fahrgewohnheiten individuell zugerechnet, dann müßte der Literpreis für Benzin um ca. 5 DM steigen. Dieses Rechenbeispiel macht zugleich deutlich, eine volle Zurechnung der gesamten ökologischen Kosten würde – ohne flankierende infrastrukturelle und soziale Maßnahmen – zu einem rapiden Zusammenbruch des Individualverkehrs führen.

Die Frage nach der Höhe der politisch administrierten Preise im Verhältnis zu den verursachten ökologischen Schäden steht im Zentrum der Überlegungen. Im Regelfall werden politische Preiszuschläge gefordert, die die entsprechende Verursachung von Umweltbelastungen (Besteuerungstatbestand) nicht auf Null zurückführen. Vielmehr orientiert sich die gesetzlich vorgesehene Besteuerung an erwarteten Verhaltensveränderungen, die wenigstens zu einer Einschränkung der Umweltbelastung führen. Wenn beispielsweise Schadstoffemissionen in die Luft, die im Rahmen der Produktion entstehen, auch unterhalb der fixierten Grenzwerte mit Abgaben belegt werden, dann gibt es zwei Anpassungsmöglichkeiten. Zum einen kann die Verpreisung der Umweltschäden zu einer Einschränkung der Produktion führen. Soweit jedoch technologisch Möglichkeiten zur schadstoffmindernden Umrüstung bestehen, lässt sich auch eine Substitution der Produktionsverfahren und Produkte vornehmen. Ob diese Umrüstung zustande kommt, hängt von der Höhe der Abgabe und den Kosten der Neuinvestitionen ab. Deshalb ist es rational, einen Preis für die Umweltbelastung zu suchen, der bei gegebenem technologischem Stand zu einer Umrüstung und damit Reduktion ökologischer Schäden, für die dann keine Abgaben mehr bezahlt werden müssen, führt ("Standard-Preisanansatz" nach Baumol/Oates). Die Grenzkosten der Vermeidung sind in diesem Falle kleiner als der Abgabensatz auf eine zusätzliche Einheit Umweltschädigung. Wenn jedoch die Abgabe zu gering angesetzt wird, kann sie zwar zu vermehrten Staatseinnahmen führen. Ihr Lenkungszweck, ökologische Belastungen zu revidieren, wird jedoch verfehlt. Bei manchen Vor-

schlägen zur Einführung einer Öko-Steuer drängt sich der Eindruck auf, daß lediglich der fiskalische Ergiebigkeitszweck im Vordergrund steht.

– Ob die Öko-Abgaben zu einer Reduktion der Umweltbelastungen führen, hängt letztlich davon ab, inwieweit die Preisversteuerung zu einer Verhaltensänderung führt. Die mit der Erhöhung alter und vor allem der Einführung neuer Öko-Abgaben verbundenen, einzelwirtschaftlichen Verhaltensänderungen sind unsicher. In jedem Fall wird dafür Zeit benötigt. Dort wo sich jedoch Teilsysteme der Umwelt bereits im Prozeß des "Umkippens" befinden, steht diese Zeit (für dazu noch höchst unsichere Verhaltensänderungen) nicht mehr zur Verfügung. Deshalb wäre es beispielsweise unverantwortlich, die Dünn-säure-Verklappung in die Nordsee durch Öko-Abgaben zurückdrängen zu wollen. Angesichts des ökologischen Zustands der Nordsee ist vielmehr ein unmittelbares internationales Verklappungsverbot erforderlich. Dieses vorgesehene Verbot setzt nach der Entscheidung der Bonner Umweltpolitik viel zu spät ein. Auch den Aussieg aus der Kernenergie durch entsprechende Öko-Steuern bewirken zu wollen, ist sinnlos. Technologisch wäre das ohnehin nicht möglich, denn die Preise für Energienutzung können nicht nach dem Primäreinsatz in der Energieerzeugung differenziert werden. Allenfalls ließe sich eine Abgabe auf den Einsatz von Nukleartechnologien bei der Stromerzeugung vorstellen. Wegen der hohen Risiken bedarf es jedoch eines politischen Ausstiegsprogramms, das vor allem Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energiesubstitution vorsieht. Schließlich lässt sich die erforderliche massive Reduktion des PKW-Individualverkehrs auf lange Sicht nicht durch eine deftige Öko-Steuer auf das Benzin bewerkstelligen. Im Sinne des Instrumentenmixes müssen ein flankierendes Tempolimit sowie das Verbot des Verkaufs von Neuwagen ohne Katalysator realisiert werden.

– In der Debatte um die Öko-Steuern werden deren Verteilungswirkungen oft straflich vernachlässigt. Der Hinweis auf die Berücksichtigung der Verteilungswirkungen zielt jedoch nicht darauf, soziale Erfordernisse gegen ökologische Ziele auszuspie-

len. Für ein realistisches Konzept ökologischer Umsteuerung ist es dennoch wichtig, die Verteilungswirkungen zu kennen, um mit flankierenden Maßnahmen sozialen Fehlentwicklungen entgegenwirken zu können. Empirisches Wissen zur Beantwortung der Frage, wer letztendlich die im Unternehmensbereich erhobenen Öko-Abgaben bezahlt, liegt (noch) nicht vor. Von einer zumindest teilweisen Weiterwälzung an die Endverbraucher ist jedoch auszugehen. Ein Großteil der Öko-Abgaben konzentriert sich jedoch unmittelbar auf das Konsumverhalten der privaten Haushalte. Je nach der sozial-ökonomischen Lage induziert die Benzinpreisverteuerung per ökologischer Abgabe unterschiedliches Verhalten, das sich wie folgt zuordnen lässt: Einkommensstarke, umweltindifferente Personen werden die Nutzung ihres benzinfressenden PKW nicht einschränken. Sie verbrauchen die Umwelt als verteuertes "Luxusgut". Bei diesem anti-ökologischen Verhalten greifen nur ein direktes Tempolimit und effektive großräumige Verkehrsberuhigungsmaßnahmen. ArbeitnehmerInnen, die auf den PKW zur Wahrnehmung ihrer Arbeit angewiesen sind, werden dessen Nutzung unter den heute geltenden Verkehrsbedingungen kaum einschränken können. Die Folge davon ist ein spürbarer Kaufkraftverlust. Hier könnte durch die steuerliche Bevorteilung einer gemeinschaftlichen Nutzung des PKW zwischen Wohnort und Arbeitsplatz (Steuervergünstigung bzw. höhere Kilometerpauschale bei Bildung von Fahrgemeinschaften) entgegengewirkt werden. Pläne, die jedoch vorsehen, die Verteuerung des Benzins durch eine Erhöhung der individuellen Kilometerpauschale zwischen Wohnort und Arbeitsstätte auszugleichen, sind weitgehend ökologisch widersinnig. Was die Öko-Steuer bewirken soll, wird durch die Kilometerpauschale wieder aufgehoben, denn es bleibt bei der Nutzung des PKW im bisherigen Ausmaß. Derartige steuerpolitische Kompensationsmaßnahmen vermindern den "heilsamen" Druck zum Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, der den Umstieg in die öffentlichen Verkehrsmittel ermöglichen würde. Schließlich gibt es eine Gruppe unterer Einkommensbezieher, die aufgrund ihres jetzt noch knapperen Budgets, ihren PKW aufgeben müßte. Diese Gruppe

wäre dann um so mehr auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen. Die Untersuchung derartiger Verteilungswirkungen einer Öko-Abgabe auf Benzin macht deutlich, daß eine flankierende Verkehrsinfrastrukturpolitik erforderlich ist, um die individuelle Nutzung des PKW und damit die Umweltbelastungen einzuschränken (vgl. Abschnitt 6.7).

– Im Rahmen der Erhebung von Öko-Abgaben zeichnet sich deutlich ein *permanenter Zielkonflikt* ab. Ihre Lenkungsfunktion konzentriert sich auf eine Verhaltensänderung, mit der der Tatbestand der Besteuerung, nämlich die Entstehung ökologischer Schäden eingeschränkt werden soll. Wenn mit steigendem Steuersatz die Grundlage der Besteuerung – hier etwa der Benzinverbrauch – stärker sinkt, dann nehmen auch insgesamt die Einnahmen aus den Öko-Abgaben ab. Von diesem Lenkungsziel her widerspricht die Öko-Steuer der Logik des allgemeinen Steuersystems. Die Öko-Steuer wirkt erst dann umwelt rational, wenn die Grundlage ihrer Erhebung zurückgeht. Dieser Lenkungsaufgabe steht das Ziel fiskalischer Ergiebigkeit dieser Abgaben entgegen. Löst die Öko-Steuer keine allzu starke Veränderung des Verhaltens in Richtung auf Reduktion der ökologischen Schadensverursachung aus, dann sind sprudelnde Staatseinnahmen die Folge. Fiskalische Interessen laufen darauf hinaus, die Abgabesätze nicht allzu stark zu erhöhen, um die Einnahmequelle langfristig zu sichern. Unbestreitbar ist, daß so lange der ökologische Tatbestand der Besteuerung nicht gegen Null geht, mit der Öko-Steuer zusätzliche Einnahmen verbunden sind. Deshalb müssen zum einen die Steuersätze spürbar sein, um auch eine Verhaltensänderung zu bewirken. Zum anderen soll die staatliche Verausgabung ausschließlich zur Finanzierung ökologischer Infrastrukturprojekte und Fördermaßnahmen und nicht für allgemeine Staatsaufgaben genutzt werden. So sind beispielsweise die Einnahmen aus der Benzinsteuer vorrangig zum Aus- und Umbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur zu verwenden. Diese Maßnahmen können gleichzeitig regionalpolitisch gezielt zum Abbau der Arbeitslosigkeit genutzt werden.

Diese Festschreibung der Mittelverwendung schafft jedoch finanzrechtliche Probleme. Öko-Steuern unterliegen bisher dem Prinzip der Nonaffektation, d. h. sie dürfen nur zur unspezifizierten Finanzierung der gesamten Staatsausgaben genutzt werden. Um die Zusammenhänge deutlich zu machen, ist folgende bisher nicht berücksichtigte Unterscheidung zu treffen. Öffentliche Abgaben fassen als Oberbegriff folgende Formen zusammen: *Steuern* sind Zwangsabgaben, die ohne spezielle Gegenleistung zur globalen Finanzierung von Staatsausgaben erhoben werden. *Gebühren* hingegen, wie etwa die kommunale Müllgebühr, werden als Entgelt für spezielle Leistungen erhoben. *Beiträge* wiederum werden zur Finanzierung spezifischer Aufgaben von einer potentiellen Nutzergruppe aufgebracht (etwa Erschließungs- und Anliegerbeiträge von Hausbesitzern). Nur bei den nach der Rechtssprechung vergleichsweise geringfügig zu haltenden *Sonderabgaben* steht die mit den Öko-Steuern verbundene Zielsetzung im Mittelpunkt. Die Lenkungsfunktion verbindet sich mit der Auflage, das Mittelaufkommen im speziell zu steuernden Umweltbereich zu nutzen. Ein klassisches Beispiel für Sonderabgaben bildet die Abwasserabgabe mit einem derzeitigen Aufkommen von ca. 1 Mrd.DM. Sie wurde 1981 eingeführt und stufenweise auf (seit 1986) 40 DM pro Schadenseinheit des eingeleiteten Wassers erhöht. Mit diesem Abgabesatz verbindet sich die Erwartung des Gesetzgebers, daß die Finanzierung des Baus einer Kläranlage auf Dauer günstiger ausfällt als die mit der Abgabe belegte Einführung verschmutzten Wassers. Das Aufkommen muß großteils zielgerichtet zur Hilfe bei der Finanzierung kommunaler und industrieller Kläranlagen genutzt werden. Das Prinzip der gezielten Verwendung des Aufkommens aus der Abwasserabgabe zur Unterstützung des damit verfolgten ökologischen Ziels sollte auch für allgemeine Öko-Steuern angewendet werden. Denn im Gegensatz zu allgemeinen Steuern steht die ökologische Zielsetzung im Zentrum dieser Abgaben. Der ökologische Zweck muß durch die Lenkungsfunktion dieser Abgabe und der gezielten Verausgabung des damit verbundenen Aufkommens optimiert werden. Er rechtfertigt eine Aufhebung des Nonaffektionsprinzips. So

wäre vorzusehen, daß das Einkommen der Öko-Steuer im Rahmen der Nutzung von Benzin auch zum Ausbau eines umweltfreundlichen öffentlichen Verkehrssystems genutzt wird. Wenn auch nicht genau zugerechnet, so wurde schon bisher die Erhebung der Kraftfahrzeugsteuer im Kontext der Finanzierung für das öffentliche Verkehrssystem (vorrangig jedoch nur für Straßen) gesehen. Seit 1988 wird selbst das damals in Kraft getretene Mehraufkommen aus der Mineralölsteuer in Höhe von 2,6 Mrd.DM zweckbestimmt für kommunale Verkehrsvorhaben ("Gemeindepfennig") genutzt. Somit zeigt sich, daß heute schon das Nonaffektionsprinzip durchlöchert ist. Wie gesagt, Öko-Steuern müssen von der Festlegung des Abgabensatzes und der Verwendung des Aufkommens her dem Ziel der Umweltschadensbegrenzung dienen.

Die hier vorgeschlagene ökologische Aufkommensbindung steht im Widerspruch zu dem ansonsten gut durchdachten Öko-Steuerplan, den das Umwelt- und Prognose-Institut in Heidelberg vorgelegt hat. Vorgeschlagen wird dort die Einführung von über 30 Einzelsteuern, die insgesamt 200 Mrd.DM einbringen sollen. Dabei werden einzelne Steuersätze bis zu 200 vH (etwa auf Alu-Folien) erhöht. Abgesehen davon, daß das erwartete Aufkommen von ca. 200 Mrd.DM angesichts möglicher prohibitiver Wirkungen überschätzt zu sein scheint, ist der Vorschlag, diese Mittel zur allgemeinen Senkung der Mehrwert- und Lohnsteuern sowie der Lohnnebenkosten (Sozialversicherungsabgaben) zu nutzen, nicht akzeptabel. Zum einen ist der ernstgemeinte Einsatz des Öko-Steuersystems in der langen Frist wegen des Lenkungsziels auf zurückgehende Einnahmen ausgerichtet. Die Verwendung dieses Aufkommens zur Kompensation gekürzter großer Steuern müßte entweder zur Aufkommensinstabilität beim Staat führen. Oder aber der fiskalische Druck, mit den Öko-Steuern das einmal fixierte Aufkommen auf Dauer zu halten, nähme im Widerspruch zum Lenkungsziel zu. Zum anderen wird hier der Grundsatz vertreten, das Aufkommen zum Aus- und Umbau der ökologischen Infrastruktur sowie zu entsprechenden Dienstleistungen zu nutzen. Wenn mit dem Abbau der ökologischen Lasten irgendwann hoffentlich auch

das Aufkommen aus der Öko-Steuer zurückgeht, dann sinkt auch der Finanzierungsbedarf für ökologische Infrastrukturaufgaben.

*Zusammenfassend* ist festzuhalten: Öko-Steuern, die per ökonomischem Anreiz auf Verhaltensänderungen setzen, stellen ein wichtiges Instrument des ökologischen Umbaus dar. Sie müssen jedoch durch andere Maßnahmen, wie Auflagen, Produktionsverbote und Nutzungseinschränkungen (Tempolimit), öffentliche Fördermaßnahmen und öffentliche Infrastrukturausgaben (Verkehrs- und Energiepolitik etwa) unterstützt werden. Die Steuersätze sind so zu wählen, daß die Verursachung ökologischer Schäden tatsächlich zurückgeht. Die ökologische Lenkungsaufgabe – und nicht die finanzielle Ergiebigkeit – hat also im Mittelpunkt zu stehen. Schließlich ist bei den Öko-Abgaben das Nonaffektionsprinzip zu durchbrechen. Damit soll die Aufkommensverwendung für öffentliche Maßnahmen im Bereich ökologischer Infrastruktur ermöglicht werden. So muß beispielsweise mit der Verwirklichung einer Öko-Steuer auf Benzin zur Einschränkung der PKW-Nutzung zugleich ein Sofortprogramm zur Verbesserung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur – etwa auch durch die Wiederbelebung stillgelegter Strecken der Bundesbahn – realisiert werden.

Über die für 1993 geplante Erhöhung der Abwasserabgabe von derzeit 40 DM auf 60 DM hinaus wird eine Erhöhung auf 120 DM gefordert, die zu einem Aufkommen von 2,3 Mrd. DM (gegenüber 1 Mrd. 1989) führen würde.

Die Einführung neuer Öko-Abgaben auf folgenden Feldern ökologischer Schädigung müßte geprüft werden:

- Abgaben auf Bauschutt (50 DM/t) in Verbindung mit dem Bau einer kommunalen Recycling-Infrastruktur sowie Verboten zum Stopfen von Fluchtwegen; Mineralölabfall (100 DM/t) und sonstige Schlämme (100 DM/t).
- Abgaben auf Industriestoffe: Chlor, Mineralöl, Naturgase, Braun- und Steinkohle;

- Abgaben auf Emissionen: SO<sub>2</sub> (4500 DM/t) NOx (6000 DM/t), Staub (300 DM/t), Müll, Deponierung, Verpackungen;
- Abgaben auf den Energieverbrauch, um die Einsparung von Energie zu bewirken.

#### 6.4.4 Plädoyer für ein "Gesetz zur Förderung der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft"

Die handlungsorientierte Verpflichtung der staatlichen Politik auf das Ziel des ökologischen Umbaus hat bisher keine gesetzliche Grundlage. Vielmehr dominiert, wie etwa der jährlich als Antwort auf das Jahresgutachten des "Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" vorgelegte Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung sowie die praktizierte Finanz- und Wirtschaftspolitik zeigen, eine gewinnorientierte, quantitative Wachstumsorientierung. Ökologische Schadensfolgen werden ebenso wenig wie politische Strategien zur Überwindung der Umweltkrise aufgezeigt. Die Umweltpolitik wird nicht in die Wirtschaftspolitik verursachungsorientiert integriert, sondern auf ein abgetrenntes Ressort abgeschoben; ihre Aufgaben werden auf die nötigsten Reparaturen reduziert. Diese unter dem Primat der Marktentfesselung stehende Politik-Arbeitsteilung spiegelt sich auch in der gesetzlich verankerten Beratungslandschaft wider. Der "Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung" (SVR) behandelt instrumentell die Umweltprobleme lediglich unter dem Ziel, die Dominanz der gewinnwirtschaftlichen Dynamik zu sichern. Demgegenüber bleibt der "Rat von Sachverständigen für Umweltfragen" (SRU), der äußerst informative, jedoch folgenlose Gutachten vorgelegt hat, strukturell auf Umweltpolitik als einen von der Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftspolitik abgetrennten Teilbereich reduziert.

Da jedoch die beherrschenden Umweltprobleme im Prozeß des bisherigen Wirtschaftens entstehen, bedarf es dringend der gesetzlichen Verpflichtung zu einer Wirtschafts- und Umweltpolitik, die den ökologischen Umbau der Wirtschaft ins Zen-

trum stellt. Dieses Gesetz muß einerseits die Pflicht zur ökologischen Gesamtrechnung und andererseits den Einsatz der Instrumente zum ökologischen Handeln in der Wirtschaft verbindlich festlegen. Die Zusammenführung von Ökonomie und Ökologie und damit die Überwindung eines bisherigen Gegensatzes hat dieses Grundgesetz der Wirtschaft zu leisten.

Das seit dem Juni 1967 geltende "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" – das Stabilitätsge-  
setz –, das in der Phase einer ersten Minirezession (1966/67) verabschiedet wurde, schließt ökologische Ziele des Wirtschafts-  
tens schlichtweg aus. Es beschränkt sich auf die Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im "Rahmen der markt-  
wirtschaftlichen Ordnung". Dabei wird das Ziel gesamtwirt-  
schaftliches Gleichgewicht durch die Unterziele stetiges, ange-  
messenes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand,  
außenwirtschaftliches Gleichgewicht und Geldwertstabilität  
spezifiziert. Dieses Gesetz erfüllt heute angesichts des ökono-  
misch-ökologischen Entwicklungsstandes nicht die Steuerungs-  
anforderungen. Es muß deshalb grundlegend geändert werden.  
Bei der Entwicklung eines neuen "Gesetzes zur Förderung der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft" sollten die bisherigen Zielsetzungen und Erfahrungen mit dem Stabilitätsge-  
setz berücksichtigt werden. Denn der ökologische Umbau muß mit einer Politik der gesamtwirtschaftlichen Ent-  
wicklung verbunden werden. Dieser ökologische Umbau ist mit den Zielen Sozialverträglichkeit der technologischen Entwick-  
lung, humane Arbeit für alle, Preiswertstabilität sowie Abbau der Leistungsbilanzüberschüsse zu verbinden.

Auf der Grundlage der heutigen öko-sozialen Entwicklungs-  
probleme und unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem Stabilitätsge-  
setz von 1967, das übrigens seit Beginn der 80er Jahre faktisch keine Anwendung mehr findet, ergeben sich die folgenden Anforderungen an ein neues "Gesetz zur Förderung der umwelt- und sozialverträglichen Entwicklung der Wirtschaft", das das Stabilitätsge-  
setz von 1967 ablöst (der Gesetzentwurf ist im Auftrag der Bundestagsfraktion der GRÜNEN vom PIW Progress-Institut für Wirtschaftsforschung (Bremen) erarbeitet wor-

den und wird von den GRÜNEN in den Bundestag eingebracht; vgl. auch MEMO-FORUM Nr. 15, Bremen, März 1990):

– Im direkten Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Berichterstattung sind die ökologischen Folgekosten des Wirtschaftens zu bilanzieren (vgl. 6.4.1). Der Jahreswirtschaftsbericht muß auf der Basis dieser Bilanzierung Maßnahmen des ökologischen Umbaus handlungsorientiert aufzeigen.

– Mittelfristige Pläne zur Reduktion der Belastung der Umweltmedien Luft, Wasser, Boden mit Schadstoffen (Schadstoffreduktionspläne) müssen in den Jahreswirtschaftsbericht aufgenommen werden. Im jährlichen Finanzbericht der Bundesregierung ist desweiteren der Beitrag der öffentlichen Haushalte zur Verbesserung der Umwelt zu explizieren.

– Bei der Besetzung des SVR ist die Beteiligung ökologischen Sachverständigen durch Verzahnung mit dem SVU zu sichern.

– Zur Verbesserung der regionalen Strukturpolitik zwischen den bisher beteiligten Gebietskörperschaften ist ein eigener "Rat für Regionalpolitik" mit Empfehlungskompetenz einzurichten.

– Darüber hinaus erstreckt sich die Berichtspflicht auf die Folgekosten der Arbeitslosigkeit. Die Regierung wird beauftragt, neben dem Jahreswirtschaftsbericht jährlich einen Armutsbereich, der vor allem auch die Entwicklungen in den Kommunen berücksichtigt, vorzulegen.

– Die Instrumente zum ökologischen Umbau sowie zur gesamtwirtschaftlichen Stabilisierung müssen, im Unterschied zum bisherigen Stabilitätsge-  
setz, mittelfristig, trendorientiert ausgerichtet und angewendet werden. Die im Stabilitätsge-  
setz von 1967 bestimmende Vorstellung gesamtwirtschaftlicher Ungleichgewichte ist zu stark auf ein gleichförmiges Zyklusmu-  
ster ausgerichtet gewesen. Strukturveränderungen und Trend-  
entwicklungen sind nicht berücksichtigt worden. Deshalb muß die Wirtschafts- und Finanzpolitik trendorientiert ausgerichtet werden. Dies schließt nicht aus, daß Handlungsreserven für kurzfristig-konjunkturelle Problemlagen vorzusehen sind.

– Die größte Herausforderung an das neu zu schaffende Gesetz liegt in der Minimierung von Zielkonflikten ("magisches Vieleck"), die schon das bisherige Stabilitätsge-  
setz gekennzeich-

net haben. Vorrang hat der ökologische Umbau, der jedoch zugleich mit der Sicherung humaner Arbeitsplätze und des Binnengeldwertes einherzugehen hat. Die bekannten Zielinkompatibilitäten – etwa zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit (Phillips-Relation) – verlieren an Schärfe, wenn der politische Handlungsspielraum nicht von vornherein auf einen dysfunktional eng definierten Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung fixiert wird. Vor allem muß gesetzlich die Zusammenarbeit zwischen der Geld- und Finanzpolitik unter dem Ziel des ökologischen Umbaus institutionalisiert werden. Die Stabilisierung des Geldwertes bildet ein eigenständiges Ziel, dessen Verfolgung jedoch ökologisch- und beschäftigungsorientiertes Handeln nicht konterkarieren sollte. In diesem Kontext ist eine Novellierung des Bundesbankgesetzes, die die Zielsetzung Geldwertstabilisierung in die anderen Grundziele der Wirtschaftspolitik einbettet, unvermeidlich.

## 6.5 Umweltschutz im Betrieb

### 6.5.1 Betriebswirtschaftliche Barrieren gegen Umweltschutz?

Die Wiederherstellung ökologischer Kreisläufe, Energieeinsparung, Ressourcenschonung und die Vermeidung gesundheitsgefährdender Stoffe kann nur wirksam durchgesetzt werden, wenn die Umwelthaftung und die Beweislast auf die Unternehmen selbst übertragen werden. Wenn neben dem Faktor Arbeit die Natur „Quelle des Reichtums“ ist, dann darf sich auch die Unternehmensverfassung nicht vorrangig auf den Herrschaftsanspruch des Privateigentums an Produktionsmitteln stützen. Wenn die Naturressourcen als Reichtums- und Überlebensbedingungen geschützt werden müssen, dann verbieten sich ökonomische Systeme, in denen diese Interessen nur marginalen Einfluß haben. Man muß Utopie mit dem Prinzip Verantwortung verbinden, um die notwendige Kurskorrektur einzuleiten,

welche die „Anpassung der Produktionstechnik an die Knappheit der Ressourcen und an die begrenzte Belastbarkeit von Luft, Wasser und Boden mit der Umgestaltung der Einkommens- und Arbeitsverhältnisse sowie einer aktiven Nutzungsmöglichkeit der Freizeit zu kombinieren erlaubt“ (Fetscher 1988, S. 18). Der Faktor Umwelt muß zu einem entscheidenden Moment der betriebswirtschaftlichen Kalkulation werden. Umweltorientierung als Unternehmensziel muß mehr werden als nur ein Imageproblem. Empirische Untersuchungen zeigen, „daß die Verfolgung ökologischer Ziele in ihrer Relevanz für die Realisation von Markt- und Ertragszielen und vor allem für eine Profilierung im Wettbewerb nicht immer ausreichend, d. h. manchmal nur ansatzweise erkannt wird. So wurde z. B. der Verfolgung ökologischer Ziele sowohl von der Gesamtheit aller betrachteten Unternehmen als auch im Segment der ökologieorientierten Unternehmen ein nur begrenzter Beitrag zur Verwirklichung des Wettbewerbsziels zugeschrieben“ (Fritz u. a. 1988, S. 582).

Andere Untersuchungen lassen dabei den Schluß zu, daß die zentralen Markt-, Wettbewerbs- und Ertragsziele der Verwirklichung der ökologischen Orientierung nicht im Wege stehen müssen. Einer Studie von H. Meffert u. a. (1986, S. 27) zufolge sahen die befragten 286 Unternehmen keine gravierenden Barrieren einer Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten im Rahmen der Unternehmenspolitik. In diesem Sinn argumentiert auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW): „Die Integration der Umwelttechnik in die Produktionspolitik der Unternehmen ist heute ein wichtiger Wettbewerbsfaktor, den kaum noch ein Unternehmen unbeachtet lassen kann“ (IW 1989). Dies gilt auch für die in der Öffentlichkeit immer wieder vorgebrachten Bedenken, daß die internationale Konkurrenzfähigkeit, eine mangelnde Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten, ein erhöhter Kostendruck ohne eine Behinderung durch Umweltschutzaflagen gravierende Hindernisse darstellen könnten. Auch hierfür ergaben sich aus der Befragung von Meffert u. a. keine Anhaltspunkte. Es zeigt sich also, daß immer häufiger auch im Unternehmerbereich diese Sichtweise um sich greift, daß

Umweltschutzinvestitionen sich auszahlen. Auch das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) sieht in einem integrierten, vorsorgenden Umweltschutz einen wichtigen Beitrag zu verbesserten Marktchancen und Wettbewerbsvorteilen der Unternehmen.

So erfreulich diese ökologischen Orientierungen und die erhöhte betriebliche Realisierungschance für Emissionsminde rung und Ressourcenschonung sind: man darf jedoch nicht übersehen, daß dieselbe Kalkulationslogik ökologische Aktivitäten dann erschwert, wenn kurze Amortisationszeiten und positive Kapitalwerte nicht sichtbar sind und wenn Produkte produziert werden, die per se umweltproblematisch sind (z. B. Automobile). Es darf auch nicht vergessen werden, daß viele Unternehmer nur über geringe Informationen hinsichtlich der umweltrelevanten gesetzlichen Regelungen verfügen. So ergab eine Umfrage bei renommierten Consulting-Büros durch die Redaktion der "Ökologischen Briefe", daß in mittelständischen Betrieben große Unsicherheit hinsichtlich der Inhalte und Auflagen künftiger Umweltverträglichkeitsprüfungen (UPV) herrschte. Die Folge davon ist – so die Einschätzung der "Ökologischen Briefe" –, daß es die Unternehmen durch ihre zögerliche Haltung versäumen, sich rechtzeitig auf die gesetzlichen Regelungen vorzubereiten. Auch lassen sie sich die Vorteile eines umfassenden Umweltschutzes entsprechend den Vorgaben des Gesetzes über UVP entgehen. Bei rechtzeitiger Suche nach betriebswirtschaftlich kostengünstigen und zugleich umweltfreundlichen Lösungen bieten sich nach Auffassung der "Ökologischen Briefe" (Nr. 50 vom 13. 12. 1989, S. 17) folgende Vorteile:

- "Verbesserung des Firmenimages durch aktive Umweltschutzmaßnahmen,
- Gewinn von Marktvorteilen,
- Förderung von Produktionsinnovationen,
- Verbesserung der Zusammenarbeit mit Behörden,
- Beschleunigung der Genehmigungsverfahren,
- Förderung der Akzeptanz von Projektvorhaben durch die Öffentlichkeit".

Insgesamt muß die Umstrukturierung nicht kostspielig sein, wenn die UVP als Orientierungshilfe in kleinen Schritten vollzogen wird, die sich nach und nach auf Maßnahmen in bezug auf die Mitarbeiter, auf Fläche und Standort, Produktionsverfahren und Produkt konzentrieren. Was not tut, ist allerdings der Ausbau einer flächendeckenden Beratung. Die bisher in dieser Hinsicht aktiven Organisationen wie z.B. B.A.U.M. (Hamburg), der "future" Förderkreis Umwelt (Lengerich) und der UVP-Förderverein "UVP und Wirtschaft" (Syke) wären sicherlich mit dieser Aufgabe überfordert. Die Beseitigung von Beratungsgängen wird vielmehr zu einer wichtigen Aufgabe der lokalen Politik, die über das Maß der traditionellen Gewerbeförderung weit hinausgehen muß.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die ökologische Herausforderung zwar auch innerhalb der Industrie zu einer gewissen Sensibilisierung geführt hat, bisher aber nicht zu einem wichtigen Baustein einer strategisch ausgerichteten Unternehmenspolitik geworden ist (vgl. Fritz u. a. 1988, S. 583).

Ökologisches Management als eine der Voraussetzungen für die Bewältigung der vielfältigen Umweltaufgaben befindet sich noch im Versuchsstadium.

#### 6.5.2 Ökobilanzen und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) als Instrumente eines fortschrittlichen Managements

Während die Mehrheit der Industrielobby weiter darauf drängt, die Umweltschutzgesetzgebung durchlässig zu halten (vgl. die Stellungnahmen des BDI und des DIHT zu den Entwürfen einer dritten Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes), sind außerhalb der bestehenden Unternehmensverbände 1985 der "Bundesdeutsche Arbeitskreis für Umweltbewußtes Management" (B.A.U.M.) und 1986 der Förderkreis "Umwelt future" aus privater Initiative entstanden. Ihr Ziel ist es, den rund 200 zumeist mittelständischen Unternehmen als Mitgliedern Entscheidungshilfen bei der gleichzeitigen Umsetzung von Gewinn- und Umweltorientierung anzubieten. Seit 1988 sind

beide Organisationen an einem Modellvorhaben beteiligt, das im Auftrag des Umweltbundesamtes Möglichkeiten der Kostensenkung bzw. Gewinnsteigerung durch umweltorientierte Maßnahmen für Unternehmen aufzeigen soll. Daran wird sichtbar, daß selbst bestehende Möglichkeiten von die Rentabilität sichernden Umweltschutzmaßnahmen in den Betrieben nicht zureichend ergriffen werden und daß in diesem Bereich noch erhebliche Informationsmängel bestehen. Dies deutet sich z.B. im Bereich der Energienutzung an, in dem nach Untersuchungen im Auftrag des Umweltbundesamtes damit gerechnet werden muß, daß Einsparpotentiale von über 50 vH bestehen, die gegenwärtig nicht genutzt werden, obwohl entsprechende Investitionen sich sogar kurzfristig auszahlen würden. Ähnliches gilt sicherlich auch für eine verbesserte Rohstoffausnutzung, Wassereinsparung, Abfallvermeidung und -recycling sowie Emissionssenkungen. Integrierte Umwelttechniken können zu dauerhaften Senkungen der Betriebskosten führen. Der ökologische Umbau der Produktion darf jedoch keineswegs auf die betriebswirtschaftlich vorteilhaften Maßnahmen beschränkt bleiben, wenn die Risiken der Naturbelastungen ernstgenommen werden sollen. Legitimation und Akzeptanz von Unternehmen werden zunehmend davon abhängig, wie sehr sie sich im Umweltbereich engagieren. Von der Umweltverträglichkeitsprüfung bis hin zu einer Ökobilanz stehen den Betrieben Instrumente zur Verfügung, die sie nutzen müssen.

Um zunächst einmal das Informationssystem hinsichtlich der ökologischen Bewertung der Produktion zu verbessern, hat das Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) in Berlin eine Methode der systematischen Schwachstellenanalyse entwickelt. Sie umfaßt drei Schritte:

1. Eine ökologische Input-Output-Bilanz, über die alle Materialien und Energien erfaßt werden, die in die Produktion eingehen. Diese werden allen entstehenden Emissionen (Abwasser, Abfall, Luftbelastung, Lärm) gegenübergestellt.

2. Die Produkt- und Prozeßbilanz, die der Bewertung der Umweltverträglichkeit bestimmter Produkte und Produktions-

verfahren dient. Im Vergleich soll festgestellt werden, welche alternativen Produkte und Verfahren ökologisch besser sind und ersetzt werden können. Die Produktbilanz enthält dabei eine Bewertung des gesamten Lebenszyklus eines Produkts; die Prozeßanalyse versucht sämtliche Umweltwirkungen von Herstellung und Verfahren zu erfassen. Auf dieser Informationsbasis sollen ökologische Optimierungen vorgenommen werden.

3. Als dritter Schritt soll eine Substanzbilanz erfolgen, die z. B. die Flächennutzung, den Landschaftsverbrauch und Altlasten erfaßt.

Insgesamt sind diese Instrumente noch nicht differenziert entwickelt. Es kommt daher darauf an, betriebliche Checklisten auszuarbeiten, die es erlauben, die gewollte Bilanzierung exakter durchzuführen. Erste Schritte in diese Richtung bietet das Umweltbundesamt an, das hinsichtlich der Umweltherblichkeit raumbedeutsamer Vorhaben für mehrere Industriezweige entsprechende Checklisten vorgelegt hat (vgl. Umweltbundesamt (Hg.): UBA-Texte Nr. 19/88 bis 23/88 zu Chemie, Metallverarbeitung, Papier- und Zellstoffherstellung, Lebensmittelindustrie). Für die sofortige Ausarbeitung betrieblicher Checklisten können die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen in den Bereichen Abfall (§ 11 b Abfallgesetz), Gewässerschutz (§ 21 b Wasserhaushaltsgesetz) und Immissionen (§ 54 BImSchG) genutzt werden (entsprechende Muster in: Hönl-Fahle 1989).

### 6.5.3 Mehr Umweltschutz durch Partizipation und Bildung

#### *Umweltschutz als Chefsache?*

Schon die Versuche, Umweltschutz als Chefsache zu forcieren, treffen auf vielfältige Schwierigkeiten. Dies gilt für die Kooperation mit anderen Unternehmen aus dem Vorleistungsbereich ebenso wie für die Rückendeckung durch andere Vorstandskollegen. Ein Beispiel dafür bieten die Alltagserfahrungen der im Umweltschutz stark engagierten Verpackungsfirma Bischoff &

Klein aus Lengerich. Bereits der Wunsch, umweltrelevante Angaben zur Zusammensetzung und Herstellung ihrer Produkte von den Lieferanten zu erhalten, stieß auf erhebliche Schwierigkeiten. Gleichzeitig belegen die Erfahrungen dieser Firma – deren ökologischer Promoter zur Geschäftsleitung gehört und auch die Gründung der "Umwelt-future"-Gruppe mit in die Wege geleitet hat –, wie umfangreich die ökologischen Aufgaben im Betrieb sind und welche Faktoren eine Rolle dabei spielten, daß Umweltbelange zur Chefsache wurden. So hat erst der Umweltskandal einer Zementfirma in der Region die Folgen einer starren und konservativen Umweltpolitik der Unternehmen deutlich gemacht. Aber weder die Gewerkschaften noch die örtlichen Behörden haben die entscheidenden Impulse zu einer ökologischen Konversion der Produktion der Verpackungsfirma gegeben. Im Mittelpunkt der Aktivitäten stand vielmehr das singuläre Engagement eines Unternehmers. Er setzte die Einstellung eines Umweltberaters ebenso durch wie die Einrichtung eines Umweltausschusses. Seiner Initiative ist es schließlich auch zu verdanken, daß ein Betriebsratsmitglied freigestellt wurde, das eigens für die Aufgaben der Sicherheit und des Umweltschutzes zuständig ist.

#### *Ökologische Qualifizierung von Belegschaften und Management*

So gut es ist, wenn sich Pioniere für den Umweltschutz unter den Managern finden, so darf doch nicht übersehen werden, daß ohne Einbeziehung der Belegschaft bei betrieblichen Konflikten zwischen Wachstums- und Umweltinvestitionen innerhalb des Managements die ökologischen Ansätze nicht den notwendigen Rückhalt finden können. Es ist daher notwendig, die bestehenden und durch Weiterbildung zu entwickelnden Innovationspotentiale der Arbeitnehmer in den ökologischen Umbauprozess einzubeziehen. Deshalb darf Umweltschutz nicht Chefsache bleiben, sondern muß auf einer breiten Basis angelegt sein. Auch der Arbeitskreis B.A.U.M. sieht dies als Voraussetzung, wenn er

feststellt: "Ohne umweltbewußte Mitarbeiter keine umweltbewußten Unternehmen." Bei einer Umfrage in Metallbetrieben des Lahn-Dill-Kreises zeigte sich, daß 86,9 vH der Befragten den Umweltschutz für sehr wichtig hielten, 78,8 vH jedoch der Meinung waren, daß in ihrem Betrieb nicht genug für den Umweltschutz getan werde. Schlechte Noten erhielten die Betriebe bzw. Vorgesetzten auch bei den Fragen nach der Aufklärung über den Umgang mit gesundheitsbelastenden und gefährlichen Stoffen (73,6 vH antworteten mit nein) und bei der Verfügung über Schutzmaßnahmen (78,2 vH: nein), obwohl 61,1 vH der Befragten mit gefährlichen Stoffen (Lösungsmitteln, PER etc.) arbeiteten. Ein Wandel trat in mehreren dieser Betriebe erst ein, nachdem aus der Belegschaft heraus – nach der Teilnahme an einem Bildungsseminar über Umweltkatastrophen – betriebliche Arbeitskreise zu Umweltfragen gegründet worden waren. Diese Arbeitskreise wurden zum Motor einer sukzessiven ökologischen Orientierung im Produktionsprozeß.

An diesem Beispiel zeigt sich, wie wichtig es ist, gezielte Bildungsveranstaltungen für Betriebsangehörige zu organisieren, wobei die Zusammenarbeit mit Umweltschutzorganisationen sinnvoll ist. Umweltgefährdungen müssen als betriebliche Herausforderung "unter die Haut gehen", d. h. so betroffen machen, daß der Handlungsdruck nicht mehr verdrängt wird. Erst nach einer solchen primären Motivierung ist die Aussicht auf Mobilisierung zugunsten von weiteren Maßnahmen zur Vergrößerung der umweltpolitischen Kompetenz in technischen, organisatorischen und nicht zuletzt wirtschaftlichen Zusammenhängen größer.

Die Sensibilisierung durch solche Bildungsbemühungen zielt insgesamt darauf, Produktion und Konsumtion als einheitlichen Prozeß zu betrachten und die gedankliche Trennung der beiden Sphären sukzessive aufzuheben. Die Umweltverträglichkeit von Produkten und Verfahren muß als persönliche Herausforderung erfahren werden. Der Widerspruch zwischen der Beteiligung an einer umweltbelastenden Produktion einerseits und den Natur- und Gesundheitsschäden andererseits, denen auch die Familien der ArbeitnehmerInnen ausgesetzt sind, darf nicht länger ver-

drängt werden. Für die notwendige Mobilisierung ist es zusätzlich hilfreich, daß über den Produktstolz hinaus ArbeitnehmerInnen im persönlichen Umfeld Ansehen gewinnen können, wenn sie in Umweltangelegenheiten kompetent sind. Ohne erweiterte umweltpolitische Kompetenzen der Belegschaften kann es auf diesem Gebiet keinen Durchbruch geben. "Um urteils- und handlungsfähig zu werden, sind vielfältige Qualifikationen aus unterschiedlichen Fachgebieten notwendig: Biologie, Technik, Toxikologie, Medizin, Umwelt- und Wirtschaftspolitik, Umweltrecht und Philosophie" (IG Metall-Vorstand (Hg.): Umweltschutz in der Berufsausbildung, Frankfurt/M. o. J.). Gute Ansätze bietet dabei die Neuordnung der Ausbildung in Metall- und Elektroberufen, die Umweltschutz und rationelle Energieversorgung als Bestandteil der Qualifizierung vorschreibt, ohne daß allerdings bis jetzt ein entsprechendes Curriculum vorhanden wäre.

#### *Mehr ökologische Rechte und Produktmitbestimmung in der Unternehmens- und Betriebsverfassung*

Aber nicht nur Erst- und Weiterbildung sind systematisch auf die Belange des betrieblichen Umweltschutzes hin weiterzuentwickeln. Es kommt ganz entschieden auch darauf an, die Erweiterung der Mitbestimmung in Fragen des Umweltschutzes und der Gesundheitsgefährdung, wie sie von der IG Metall unter dem Stichwort "Produktmitbestimmung" seit kurzem gefordert wird, als notwendige Bedingung des ökologischen Umbaus durchzusetzen. Auch den aufgeklärten Unternehmensleitungen muß klar sein, daß sie die ausdrückliche Befürwortung der Beschäftigteninitiativen beim Umweltmanagement nicht optimal umsetzen können, wenn daraus nicht Beteiligungsrechte erwachsen. Nur "durch Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer kann sichergestellt werden, daß Umweltmanagement nicht zur Marketingstrategie oder zur Imagepflege verkommt" (Schütt 1989, S. 403). Die Erweiterung der Mitbestimmung kann durch Betriebsvereinbarungen, Tarifverträge oder Branchenabkom-

men gesichert werden. Ansatzpunkte liefert auch die enge Verknüpfung von Unfall-, Arbeits- und Gesundheitsschutz (nach § 87 BetrVerfG und der Gefahrstoffverordnung '86) mit der betrieblichen Umweltsituation. Ähnliches gilt für die umweltrelevante Planung von Arbeitsverfahren und von Arbeitsplätzen, bei der nach den Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes (§§ 90, 91) Mitbestimmungsrechte bestehen. Die gesundheitsverträgliche Herstellung ist dabei wohl ein Hauptmotiv für das umweltpolitische Engagement der Belegschaften. "Am Arbeitsplatz werden den Menschen wesentlich höhere Schadstoffkonzentrationen und damit ein wesentlich höheres chemisches/radioaktives Risiko zugemutet als beispielsweise durch die gleiche Substanz im Wohnbereich" (Wassermann 1988, S. 33). Problematisch ist vor allem, daß im Betrieb in der Regel mehrere Schadstoffe zugleich auf die Arbeitnehmer einwirken. Sicherlich sind die Grenz- und Mittelwerte fragwürdig, weil sie z. B. kumulative Wirkungen der verschiedenen Belastungen ebenso unberücksichtigt lassen wie die toxischen Wirkungen des "normalen" Aufenthalts z. B. in Ballungsräumen. Dennoch stellen die MAK-Werte (Maximale Arbeitsplatzkonzentration) einen wichtigen Einstieg in die Diskussion und Mitbestimmung über ökologische Probleme im Betrieb dar.

Zusätzlich ist es erforderlich, ökologische Aspekte als wesentlichen Bestandteil in das betriebliche Vorschlagswesen aufzunehmen. "Die bereits vorhandene Sensibilisierung der Beschäftigten kann durch die Aufnahme des Umweltschutzes in das betriebliche Vorschlagswesen stärker gefördert und zu einem neuen umweltverträglichen Verhalten führen" (IG Metall-Bundesvorstand 1989, S. 4). Die IG Metall sieht durch derartige Initiativen nicht nur eine Chance zur Entwicklung von ökologischen Alternativen, sondern auch einen Beitrag zur Arbeitsplatzsicherheit, weil Arbeitsbedingungen und Arbeitsumgebung bis hin zum umweltfreundlichen Konsum erheblich verbessert werden. Ein nicht unwichtiger Bestandteil der Mobilisierung kann auch ein "Grünes Brett" darstellen, das an zentraler Stelle im Betrieb angebracht wird. Auf diese Weise können Umweltschutzfragen auf der Tagesordnung gehalten

und Anregungen aus der Belegschaft ohne Umwege publik gemacht werden.

Zur besseren Kontrolle von Umweltschutz im Betrieb ist ab einer bestimmten Größe ein Umweltbeauftragter einzustellen, dessen Unabhängigkeit von der Geschäftsleitung arbeitsrechtlich sichergestellt sein müßte. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß zwar die Vertreter der Arbeitnehmer und Anteilseigner, Gewerkschaften, Umweltverbände und Kommunen den Umweltbeauftragten vorschlagen könnten, daß jedoch die letzte Entscheidung über die Berufung und Abberufung die für den Umweltschutz zuständige oberste Landesbehörde trifft, der er auch verantwortlich ist. In der Unternehmensleitung selbst sollte ein Mitglied als Umweltdirektor verantwortlich für den Umweltschutz sein. Über die Zuständigkeit für die Wahrung und Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften im Umweltbereich und der Verantwortlichkeit für den gesamten Bereich der Ökologie im Unternehmen hinaus sollte dieses Mitglied der Unternehmensleitung straf- und zivilrechtlich verantwortlich sein. Sein fachliches Aufgabenfeld wäre mit dem des Umweltbeauftragten nahezu identisch, allerdings wären Durchführung und Gestaltung einerseits und Kontrolle andererseits aufgeteilt. Nicht zuletzt sollte auch die ökologische Kompetenz des Betriebsrates dadurch gestärkt werden, daß ein Mitglied für Umweltschutzaufgaben freigestellt wird. Auf die Hinzuziehung externer Experten wird der Betriebsrat dennoch angewiesen bleiben. "Die Komplexität des betrieblichen Umweltschutzes erfordert von den Betriebsräten viel Sachkompetenz, um die Umweltfragen im Betrieb strukturell bearbeiten zu können. Auch wenn durch gezielte Qualifikationsmaßnahmen auf dem Gebiet des Umweltschutzes sich die Kompetenz der Betriebsräte erweitern wird, werden sie in Zukunft auf betriebliche und außerbetriebliche Experten nicht verzichten können" (K. Roth 1988, S. 184).

Es darf jedoch nicht übersehen werden, daß es immer wieder Beispiele dafür gibt (siehe Braunkohlenkraftwerk Buschhaus), daß Arbeit und Kapital unnötige Kompromisse zu Lasten der Naturbelange eingehen. "Als langfristige Perspektive sollten demnach Arbeit, Natur und Kapital in allen Unternehmensorga-

nen gleichgewichtig, also in Drittelparität vertreten sein" (Hochgreve 1989, S. 466). Die Unternehmens- und Betriebsverfassungen sind nach einer pragmatischen Orientierung schnell umzubauen. Kurzfristig sollte der Aufsichtsrat um je zwei Mitglieder erweitert werden, die jeweils von der Kapital- und der Arbeitnehmerseite kooptiert werden. Das Vorschlagsrecht für die Mitglieder, die den Faktor Natur vertreten, wäre von Umweltverbänden oder betroffenen Kommunen bei breiter Beteiligung der Öffentlichkeit wahrzunehmen. Von großer Bedeutung ist die zusätzliche Einrichtung von paritätisch besetzten Umweltausschüssen in den Betrieben, die auch das Recht haben, externe Experten heranzuziehen.

Zur besseren Information der betrieblichen Öffentlichkeit und der umweltpolitischen Entscheidungsträger in der Region sind alle Kapitalgesellschaften zu verpflichten, einmal pro Jahr eine Ökobilanz vorzulegen, in der die Produktionsprozesse und Produkte ökologisch bewertet werden. Diese Bilanzierung sollte Anlaß für Alternativvorschläge geben, die konkret die Möglichkeiten der Substitution, der Abwärmenutzung bzw. -vermeidung, des Bruchwasserrecycling, des Einsatzes von Sekundärrohstoffen, der Vermeidung und des Recycling von Abfall, Deponierungsarten, kurzum: Immissionen in Luft, Wasser und Boden sichtbar machen. Der Betriebsrat und die Belegschaften sind über diese Ergebnisse zu informieren und in die Planung des ökologischen Umbaus einzubeziehen.

#### 6.5.4 Integrierte Umweltaufgaben der Gewerkschaften in Betrieb und Kommune

Daß in den Gewerkschaften der Umweltschutz im Betrieb zu einem wichtigen Thema avancierte, zeigen die Entschlüsse der IG Metall auf ihrem 16. ordentlichen Gewerkschaftstag im Oktober 1989 in Berlin. So heißt es:

"Für die IG Metall beginnt der Umweltschutz im Betrieb. Die Bundesregierung wird deshalb aufgefordert, eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes vorzunehmen, damit die

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Betriebsräte dort, wo sie unmittelbar von Umwelt- und Gesundheitsbelastungen betroffen sind, informiert werden und die Möglichkeit erhalten, diese Belastungen zu beseitigen. Die Mitbestimmungsrechte für die Betriebsräte sind entsprechend den DGB-Vorschlägen auszuweiten" (IG Metall, Entschließung des Bundeskongresses 1989, S. 54).

Ansatzpunkte für einen integrierten betrieblichen Umweltschutz sieht die IG Metall (siehe auch Positionspapier zum betrieblichen Umweltschutz) dabei in folgenden Maßnahmen:

- Einführung eines umfassenden Umweltmanagements sowie Einsetzung eines Mitglieds der Geschäftsführung, das für Umweltfragen zuständig ist;
- Einführung einer umfassenden ökologischen Unternehmensplanung, zum Beispiel Bewertung von Investitionen nach ihrer Umweltverträglichkeit und die Einführung von ökologischen Kriterien bei der Bilanzierung und beim Controlling;
- Zusammenarbeit mit dem Umweltbeauftragten und Einführung von paritätisch besetzten Umweltausschüssen, auch durch Betriebsvereinbarungen;
- Einführung eines betrieblichen Umweltkatasters, das alle ökologischen Daten im Betrieb dokumentiert und Maßnahmen zur Veränderung beinhaltet;
- Nutzen des Innovationspotentials der Beschäftigten durch Aufnahme des Umweltschutzes in die Betriebsvereinbarungen zum betrieblichen Vorschlagswesen;
- Umsetzung des in den neuen Ausbildungsverordnungen vorgesehenen Ausbildungsziels "Umweltschutz und energie sparende Technologie" (vgl. Entschließung 8 des IG Metall-Bundeskongresses 1989).

Es zeigt sich, daß Konzeptionen zur Erweiterung des betrieblichen Umweltschutzes schon entwickelt sind. Worauf es also ankommt, ist ihre Umsetzung auf breiter Front. Die Gewerkschaften sollten dabei berücksichtigen, daß eine breite Sensibilisierung und Mobilisierung der Belegschaften einen ebenso hohen Stellenwert erhalten muß wie die Aktivierung der

Betriebsräte. So unverzichtbar die Erweiterung der Mitbestimmung von Betriebsräten in ökologischen Fragen auch ist, so darf dennoch nicht übersehen werden, daß ihr Handlungsspielraum durch Anbindung an die Unternehmensziele subjektiv und objektiv eher eng ist. Schon deshalb kann der Betriebsrat nicht die zentrale und schon gar nicht die einzige Adresse gewerkschaftlicher Umbauvorstellungen sein. Dabei sollten auch – die bislang unterentwickelten – Kooperationen von Belegschaften und Gewerkschaften mit Umweltschutzorganisationen aufgewertet werden.

Insgesamt ist es auch notwendig, betriebliche Initiativen mit einer umweltoorientierten Regionalpolitik zu koppeln. Schon der Bereich industrielle Abwärme zeigt, daß ohne Zusammenarbeit mit der Kommune bzw. ohne Einbeziehung kommunaler Verteilungsnetze für Nahwärme die notwendige Betreiberverpflichtung zur externen betrieblichen Wärmenutzung aufgrund einer entsprechenden Novellierung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (§ 5, Abs. 4,1; vgl. Gesetzentwurf der Grünen, Bt Drs 11/5242) ins Leere greift. Neben den vielfältigen betrieblichen Aufgaben im Umweltschutz erhalten die Gewerkschaften daher auch auf der lokalen Ebene wichtige Initiativfunktionen, die sie kaum allein bewältigen können. Sie müssen sich als Motor begreifen, der auch an den örtlichen Defiziten des ökologisch-sozialen Umbaus in Zusammenarbeit mit den örtlichen Umweltorganisationen ansetzt.

## 6.6 Kommunale Ansätze des ökologischen Umbaus

### 6.6.1 Umweltschutz als kommunale Aufgabe

Ein Großteil der Umweltschutzmaßnahmen fällt auf kommunaler Ebene an. Smoggefährdungen in bestimmten Regionen, dringende Sanierungsarbeiten im Bereich der Altlasten und der

Kanalisation, die Sicherung von einwandfreiem Trinkwasser, vielfältige Aufgaben in der Stadterneuerung und in der notwendigen Energiewende, umweltbezogene Gewerbeaufsicht, Landschaftspflege, Emissionsüberwachung, Lärmschutz und nicht zuletzt die wachsenden Müllberge verdeutlichen, daß die Kommunen vor enormen Herausforderungen stehen. Schon allein die Aufgabe der Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen erfordert ein umfangreiches lokales Engagement, das besonders den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Wärmedämmungsmaßnahmen an öffentlichen Gebäuden, die Einrichtung eines öffentlichen Energiedienstleistungsangebotes, Hilfen bei der industriellen Abwärmenutzung durch Ausbau eines Nahwärmesystems, den Anschlußzwang an emissionsarme Heizungssysteme (z. B. Erdgas) in Neubaugebieten und nicht zuletzt ein umfangreiches Informations- und Beratungsangebot umfassen könnte. Sicherlich wären die Kommunen finanziell überfordert, wenn sie diese Aufgaben aus eigener Kraft bewältigen sollten. Schon die Kosten der Altlastensanierung werden mit einer Größenordnung von bis zu 50 Mrd.DM geschätzt. Allerdings darf die Finanzierungsfrage nicht zum Hemmnis werden, vor allem dann nicht, wenn die Kostenbeteiligung des Bundes und der Länder und die möglichen Refinanzierungseffekte der Investitionen im kommunalen Umweltschutz berücksichtigt werden. Keinesfalls sollte jedoch übersehen werden, daß auch ohne den Einsatz riesiger Finanzmassen mehr Umweltschutz in den Kommunen möglich ist, wenn entsprechende organisatorische Veränderungen vorgenommen werden und statt des etablierten Verwaltungshandelns die entscheidende Ressource Phantasie mobilisiert wird.

#### 6.6.2 Ungenutzte Instrumente

Noch immer werden die Instrumente der kommunalen Umweltpolitik unzureichend genutzt. Es gibt Defizite in der Information über regionale Belastungen und Herausforderungen ebenso wie z. B. bei der Nutzung der kommunalen Wirtschaftsförderung oder der Arbeitsmarkt-, Vergabe- und Bildungspolitik für

die Interessen des Umweltschutzes. Ähnliches gilt für die Instrumentalisierung der kommunalen Unternehmen, für die Genehmigungspraxis bei Abwassereinleitungen und Industrieanlagen und für eine engere Zusammenarbeit mit den Betrieben und Belegschaften bei der Umsetzung ökologischer Zielsetzungen. Diese Kooperation und Koordination umfaßt Transferleistungen ebenso wie Abnahmegarantien bei der Abwärmenutzung, Schulung des Personals, Auflagen zugunsten der Abfallvermeidung und des Recycling. Als ein wichtiger Bestandteil der kommunalen Umweltpolitik gilt die breite Öffentlichkeitsarbeit, die zur Aufklärung über den regionalen Handlungsbedarf und zur Mobilisierung der Bevölkerung und generell zur Anhebung des Umweltbewußtseins und Durchsetzung von Maßnahmen – auch gegen eine starke Lobby – beitragen soll. Ohne eine ausreichende Datenbasis ist eine angemessene Umweltpolitik vor Ort ohnehin nicht möglich. Sie ist jedoch trotz einzelner Verbesserungen nach wie vor mangelhaft. Dies betrifft besonders solche Analysen, die auf Informationen über die Herkunft von Schadstoffen aufbauen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) beklagt vor allem, daß keine vollständige Erfassung der Emittenten vorliegt, daß die Auskunft über Emissionen lückenhaft und in der Regel zu global ist und daß viele Daten veraltet und nicht fortgeschrieben sind.

Es kommt folglich darauf an, einem kommunalen Umweltamt oder -dezernat die entsprechenden Aufgaben und Kompetenzen zu übertragen, die es ermöglichen, die erforderlichen Daten zu sammeln und der Politik und Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Dieses Amt bzw. Dezernat sollte auch die Aufgabe erhalten, die vielfältigen Ansätze des Umweltschutzes zu koordinieren und zu integrieren. In erster Linie betrifft dies amtsinterne Prozesse. So sollte das Amt bzw. Dezernat an der Ausschreibung öffentlicher Aufträge ebenso beteiligt sein wie an der Ausarbeitung von kommunalen Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogrammen, der Verkehrs-, Energie- und Bauplanung etc.

Jede Kommune bzw. jeder Landkreis sollte darüber hinaus spezifische Zentren einrichten, in denen spezialisiert auf einige

Bereiche ökologieorientierte Technik entwickelt und angewandt werden kann. Zugleich sollten diese Zentren die Funktion von Ausbildungsstätten (auch in Verbindung mit dem AFG und dem BSHG) übernehmen. Nicht zuletzt ist es hilfreich, wenn in den Arbeits- und Umweltzentren ein Ideenpool bzw. eine Anlaufstelle für ausgewählte Produkt- und Prozeßinnovationen eingerichtet wird, die in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen, Erfindern, Belegschaften und Betriebsleitungen, mit kooperationswilligen Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern aufzubauen wäre. Das Know-how der Zentren könnte dabei vornehmlich auf Vermittlungsaufgaben konzentriert bleiben, die vor allem auf die stärkere Nutzung der regional vorhandenen Wissenschaftseinrichtungen zugunsten der Umweltherausforderungen in der Region zielen. Spezialisierungen sind dabei unumgänglich. Sie lassen sich aber durch Vernetzung mit anderen regionalen Zentren zugunsten eines breiten Verbundsystems für ökologische Innovationen überwinden. Es bedeutet Zeit und Ressourvenverschwendungen, z. B. überall mit denselben Anfangsschwierigkeiten bei der Abfallvermeidung oder spezifischen Recyclingverfahren zu kämpfen. Besser ist es daher, sich durch Spezialisierung auf wenige Gebiete kompetent zu machen und sich im Wege des Informationsaustausches (über Datenbanken) wechselseitig bei der Lösung von Umweltproblemen zu helfen. Eine solche Vernetzung steht oftmals noch aus. Vielfach ist vor Ort nicht bekannt, ob in anderen Kommunen der Bundesrepublik an denselben Lösungsversuchen gearbeitet wird und ob nachahmenswerte Wege z. B. in der Abfallpolitik, in der rationellen Energieverwendung u. ä. m. bereits mit Erfolg beschritten werden. Dies entspricht nicht gerade der verbreiteten Vision einer Informationsgesellschaft. Die auf diesem Gebiet arbeitenden Institute (z. B. das DIFU, die BfLR, die Akademien) sowie Berufsverbände (z. B. der Raum- und LandschaftsplanerInnen) müssen deshalb noch wirksamer bei der Verbreitung ihrer i. d. R. hervorragenden Sachkenntnisse unterstützt werden.

Der Erfahrungs- und Meinungsaustausch muß jedoch auch auf der kommunalen Ebene und in der Region selbst organisiert

werden. Hierzu ist es nötig, daß alle Akteure, die mit Problemen des Umweltschutzes und des Arbeitsmarktes bzw. der Wirtschaftspolitik vor Ort beschäftigt sind, sich an einen Tisch setzen. In derartigen Arbeitskreisen ist nach Lösungen zu suchen, die nur in Kooperation – besonders zwischen der betrieblichen und der kommunalen Ebene – möglich sind. Eine verstärkte Zusammenarbeit ist auch zwischen den vorhandenen oder zu gründenden betrieblichen Arbeitskreisen "Alternative Produktion" und den kommunalen Stellen notwendig. Auf diese Weise läßt sich eine bessere Abstimmung zwischen Angebot bzw. neuen Produkt- und Verfahrensideen und der überwiegend kommunalen Nachfrage im Umweltbereich erreichen. Bisher laufen derartige Initiativen weitgehend separat nebeneinander her. In diesem Kontext sind vor allem die Gewerkschaften gefordert, neue Wege der lokalen Politik zu beschreiten.

### 6.6.3 Alternativen kommunaler Abfallpolitik

#### *Der gefährliche Weg zur Müllverbrennung*

Die Abfallpolitik ist nur einer der ökologisch wichtigen Bereiche, in denen die Kommunen Verantwortung tragen bzw. tragen sollten. Leider muß man feststellen, daß immer mehr Kommunen bzw. die für die Müllwirtschaft verantwortlichen Landkreise ihre öffentlichen Funktionen privaten Unternehmen (z. B. Speditionsfirmen) übertragen, die den im Kreisgebiet anfallenden Müll entsorgen. Dies geschieht in wachsendem Umfang in Verbrennungsanlagen, an denen die großen EVU ein zunehmendes Interesse haben. Der Grund hierfür liegt nur zum Teil in der Suche der Stromriesen nach neuen Kapitalanlagen. Entscheidender ist ein Deal, den die EVU den Kommunen unterbreiten: Gegen den Neuabschluß langfristiger Lieferverträge für Strom will z. B. die Preußag eine Abnahme der kommunalen Müllprobleme bieten. Der akute Anlaß ist die Furcht, daß die Kommunen keine entsprechenden Anschlußver-

träge (die zur Zeit anstehen) abschließen, sondern statt dessen eine volkswirtschaftlich und ökologisch sinnvollere Energieversorgung mit dezentralen Blockheizkraftwerken in eigener Regie versuchen könnten. In einem solchen Fall hätten die EVU ihre hohen Fixkosten (bedingt u. a. durch die AKW) bei niedrigerem Stromabsatz zu verkraften. Dies verdeutlicht, daß die EVU als neue Mitglieder der westdeutschen Müllverbrennungslobby darauf hoffen, daß mit Zunahme des Müllnotstandes die Genehmigung von (wegen der Dioxine und Furane) hochgiftigen Müllverbrennungsanlagen beschleunigt wird. Wie Berichte des Bundesgesundheitsamtes zeigen, besteht bereits heute eine hohe Konzentration des Seveso-Giftes in der Muttermilch, die die Maximalwerte, die das Bundesgesundheitsamt empfiehlt, eindeutig überschreitet. Eine konsequente Vermeidung der Dioxin- und-Furan-Emission muß jedoch auch das Verbot der PVC-Produktion einbeziehen, weil durch deren Verbrennung die gefürchtete Chlorverbindung entsteht. Die dänische Regierung will entsprechende Schritte bis zum Ende des Jahrzehnts durchsetzen. (Eine gründlichere Diskussion über die generelle Problematik der Chlorchemie, die an dieser Stelle erfolgen müßte, kann hier nicht geleistet werden.)

Bisher ist es nicht gelungen, die anfallende Müllawine zu verringern. Mit der zu erwartenden und notwendigen Beendigung der Müllexporte in die DDR, die von den Umweltschützern dort mit Vehemenz gefordert wird, wird der Müllnotstand in der BRD weiter zunehmen. Es muß damit gerechnet werden, daß jährlich rund 2 Mio. Tonnen Sondermüll, die aus der BRD auf den Deponien in der DDR abgeladen werden, in Zukunft inländisch entsorgt werden müssen. Dies betrifft insbesondere die 5 km von Lübeck entfernt liegende Deponie in Schönberg, wobei der Skandal auch darin besteht, daß die bundesdeutschen Behörden ohne Berücksichtigung von Umweltverträglichkeit und ohne sorgfältige Prüfung der durch Gesetz vorgeschriebenen Vorrangigkeit der Inlandsentsorgung Müllexporte dorthin favorisierten. Angesichts der vermuteten Boden-, Luft- und vor allem Grundwasserbelastungen durch die Schönberger Deponie – Meßdaten sind bisher nicht bekannt – ist eine schnelle Abkehr

vom Mülltourismus dringend erforderlich. Schuld an diesen Problemen tragen im hohen Maß die Kommunen. Anstelle der Entwicklung von Alternativen im Bereich der Vermeidung und des Recycling (in dieser Reihenfolge!) haben sie ihre Müllpolitik weitgehend auf die end-of-the-pipe-Strategie der Entsorgung ausgerichtet. Weder die politische Konfliktbereitschaft bei der Durchsetzung von kommunalen Vorschriften zur Abfallvermeidung in den Betrieben noch die Wiederverwertung von Abfällen ist ausreichend entwickelt.

Leider ist auch von der bevorstehenden Verabschiedung der "TA Abfall" nicht zu erwarten, daß die Abfallvermeidung einen höheren Stellenwert erhält. Im wesentlichen wurden in den bisherigen Entwürfen stattdessen detaillierte technische Standards der Deponierung und Verbrennung festgelegt. Des Weiteren wird durch eine Neudeinition von Sondermüll – was zu einer Verdreifachung des Aufkommens auf insgesamt rund 15 Mio. Tonnen pro Jahr führen wird – sowie durch eine verschärzte Beförderungs- und Nachweisverordnung versucht, das Problem der giftigen Abfälle besser als bisher unter Kontrolle zu bringen. Abfallwirtschaftliche Komponenten selbst fehlen in der TA Abfall. Entsorgung und Vermeidung sind entkoppelt. Erst wenn diese Trennung aufgehoben und dem Abfallgesetz entsprechend eine eindeutige Priorität zugunsten der Vermeidung formuliert wird, kann auch damit gerechnet werden, daß sich die "TA Abfall" als sinnvolles ökologisches Instrument nutzen läßt.

Eine Alternative besteht darin, die EG-Richtlinie hinsichtlich der Begründung der Anlagennotwendigkeit zum Standardverfahren zu erheben. Das würde bedeuten, daß folgende Planungsgrößen bei der Deponierung und Verbrennung relevant würden (vgl. Ökologische Briefe, Nr. 2 vom 10. 1. 1990, S. 11):

- eine erzeugerorientierte Abfalldatenerhebung;
- ein Abfallvermeidungsprogramm der zuständigen Planungsbehörden und Abfallerzeuger im Einzugsbereich der zu errichtenden Anlage;
- abfallartenbezogene Mengenprognosen vor einem Zeithorizont von zehn Jahren nach Betriebsbeginn;

- Prüfung von Entsorgungsalternativen.

Die konservativ-liberale Bundesregierung läßt nicht erkennen, daß derartige, sinnvolle Rechtsvorschriften beabsichtigt sind. Diese Haltung findet die volle Unterstützung der Industrielobby, wie die entsprechenden Anhörungen am 14. Dezember 1989 offenbart haben.

### *Müll als Quelle für Rohstoffrecycling*

Dieser generelle Zustand ist um so unverständlicher, als sowohl neue, abfallmindernde technische Lösungen zur Verfügung stehen, als auch einige Kommunen in Teilbereichen der Abfallvermeidung und des Recycling nachahmenswerte Beispiele liefern – soweit sie überhaupt über den engen lokalen Kreis hinaus bekannt sind. Das folgende Beispiel für Recycling sollte jedoch nicht vergessen lassen, daß steigende Umweltverschmutzungen weder mit diesen Maßnahmen noch mit einer Optimierung der Umwelttechnik aufzuhalten sind. Dennoch zeigt das Beispiel, daß Alternativen zum „üblichen“ Weg der Deponierung sehr wohl möglich sind. So hat die Zusammenarbeit zwischen dem Landkreis, einem Entsorgungsunternehmer und einer Maschinenfabrik in Ravensburg dazu geführt, daß pro Jahr 50 000 Tonnen Bauschutt (= 70 vH der Gesamtmenge) weniger auf die Kreisdeponien gekippt werden, weil der Schutt als Rohstoff wiederverwendet wird. Die notwendige technische Innovation bestand im wesentlichen in der Entwicklung einer neuartigen Siebanlage für die Sortierung und in einer zusätzlichen bakte riendichten Trennung der Arbeiter vom Sortergut. Neben der technischen Innovation durch eine Maschinenfabrik war es die Erfüllung wichtiger kommunalpolitischer Rahmenbedingungen, die zum Gelingen beitrug. So mußte der Landkreis zunächst alle Bauschuttkippen schließen und die Annahme von gemischten Baustoffabfällen verweigern. Auch eine gut konzipierte Öffentlichkeitsarbeit war Bestandteil der Innovation. Eine Fülle von vertraglichen Absprachen und beiderseitigen Risikobeteiligungen zwischen dem privatem Betreiber und dem Kreis erleicht-

terte die Finanzierung (vgl. Ökologische Briefe, 1/1990, S. 21). Insgesamt ist die Kapazität der Sortieranlage in Ravensburg so angelegt, daß sie für den Einzugsbereich von rund 110 000 Einwohnern ausreicht. Die wirtschaftlichen Kosten von rund 5 Mio.DM werden sich nach den Berechnungen bald amortisieren, wobei allerdings nicht unwesentlich sein dürfte, daß die Beschäftigten mit 50 vH an den Marktpreisen für die wiederverwerteten Stoffe erfolgsorientiert beteiligt sind.

An dieser Stelle ließen sich sicherlich noch etliche Beispiele für Müllrecycling (z. B. die Verwertung der grünen Abfälle in Hamburg-Wandsbek durch eine kommunale Einrichtung des zweiten Arbeitsmarktes) anführen, die insgesamt belegen sollen, daß es vor allem darauf ankommt, die konventionelle Praxis kommunaler Entsorgung aufzuheben und mit etwas Phantasie mehr Umweltschutz zu realisieren. Dies gilt selbstverständlich auch für die vorsorgende Vermeidung von Immissionen und Abfall, die bereits weitreichend mit dem schärferen Einsatz des kommunalen Ordnungs-, Aufsichts- und Genehmigungsrechts erzielbar sind.

#### 6.6.4 Für eine konfliktreiche Handhabung des kommunalen Ordnungsrechts

Bei der Anwendung des Ordnungsrechts durch die Kommunen werden viele Möglichkeiten bisher nicht genutzt. So hat die Kommune z. B. die Chance, durch Ortsentwässerungssatzungen und durch strikte Anwendung der Genehmigungspflicht für die Einleitung wassergefährdender Stoffe sowie durch Beachtung von Mindestanforderungen der allgemeinen Verwaltungsvorschriften den Direkt- und auch den Indirekteinleitern Beschränkungen aufzuerlegen. Gewässerschutz muß jedoch mehr umfassen als die Kontrolle planmäßiger Abwassereinleitungen. Durch eine konsequente Flächenhaushaltspolitik muß der weiteren Zersiedlung und Flächenversiegelung entgegengewirkt werden. Es ist auch notwendig, außergewöhnliche Ereignisse wie Überschwemmungen, Rohrbrüche, Betriebsstörungen

u. a. in eine Umweltschutzpolitik einzubeziehen. Dies erfordert, z. B. Auflagen für den Katastrophenschutz (Auffangbecken, Vorfluter) neben der abwasserrechtlichen Genehmigung zum Bestandteil der Betriebsgenehmigung zu machen. Diese hier nur kurSORisch gemachten Hinweise laufen insgesamt darauf hinaus, daß auf kommunaler Ebene eine konsequenteren Umweltpolitik nur dann gelingen kann, wenn auch neue Stellen für diesen Bereich eingerichtet werden. Aus der traditionellen Verwaltung heraus lassen sich neue Wege kaum beschreiten. Für den ökologisch-sozialen Umbau müssen daher in erster Linie personelle Voraussetzungen geschaffen werden. Die notwendige innovative Leistung ist mit den alten Strukturen nicht zu schaffen.

## 6.7 Ökologischer Umbauschwerpunkt I: Verkehrssystem und Automobilindustrie

Das Auto ist in den vergangenen Jahren ins Gerede gekommen. Zum einen sind – trotz vieler Fehlprognosen und eines langanhaltenden Booms – die Diskussionen um die *ökonomische Krisenanfälligkeit der Branche* nie verstummt. Zu Recht: Die zentralen Märkte sind gekennzeichnet durch ein verlangsamtes Wachstum und einen relativ hohen Sättigungsgrad: Investitionsboom, Modernisierungspolitik und Kapazitätsausbau verlaufen deutlich abgekoppelt von der Entwicklung der Automärkte und haben weltweit zu erheblichen Überkapazitäten geführt. Die Branchenführer, vor allem die Massenproduzenten, sprechen mit Blick auf die 90er Jahre von einem bevorstehenden "Ausleseprozeß" oder "shake-out" mit Betriebsstilllegungen und Unternehmensschließungen, Beschäftigungseinbrüchen und heftigen internationalen Verdrängungskämpfen. Diese denkbare ökonomische Perspektive der Branche hat die Debatte um eine vorausschauende Strukturpolitik für die Automobilregionen belebt – nicht zuletzt sicherlich vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Werft- und der Stahlindustrie.

Zum anderen wird immer deutlicher der große Beitrag sichtbar, den der motorisierte Individualverkehr zur *ökologischen Katastrophe* beisteuert. Stichworte sind Ozonloch und Treibhauseffekt, Waldsterben und Smog in Ballungsgebieten, aber auch Umweltzerstörung durch Straßenbau und Lärmbelästigung durch den Autoverkehr. Zunehmendes ökologisches Problembewußtsein wiederum hat die Diskussion um alternative Verkehrskonzepte in den vergangenen Jahren stark belebt.

Beide Problemebenen zusammengenommen – das vermutete ökonomische Krisenpotential der Branche auf der einen und die ökologischen Gefahren und Belastungen des Autoverkehrs auf der anderen Seite – verlangen heute nach einem vorausschauenden, krisenhafte Strukturanzapassungen wenn möglich vermeidenden Umbaukonzept für den Verkehrssektor *und* die Automobilindustrie, das nicht nur den dramatischen Umweltbelastungen durch das Auto Rechnung trägt, sondern überdies Produktions- und Beschäftigungsalternativen für die Autoindustrie und ihre Standortregionen entwickelt.

### 6.7.1 Ökologisches Gefahrenpotential des Autoverkehrs

Die unsicheren *ökonomischen Entwicklungsperspektiven der Autoindustrie* (vgl. MEMORANDUM '89, S. 366 ff.) verlangen aus der Sicht der Beschäftigten und Gewerkschaften neben weiteren Arbeitszeitverkürzungen nach einer aktiven, bereits im Boom einsetzenden Struktur- und Beschäftigungspolitik für die potentiell betroffenen, meist stark von der Autoproduktion geprägten Regionen sowie nach konzeptionellen Vorschlägen für eine Erweiterung der Produktionspalette in den Automobilfabriken selbst.

Die *ökologischen Gefahren des Autoverkehrs* dagegen verlangen deutlich darüber hinausgehende Maßnahmen: ein radikales Umdenken in der Verkehrspolitik, in deren Zentrum die schrittweise Reduzierung des Autoverkehrs zugunsten öffentlicher Verkehrsmittel und nichtmotorisierter Individualverkehrsmittel stehen muß.

## *Einige Stichworte zum ökologischen Gefahrenpotential der bundesdeutschen Autogesellschaft:*

– *Tote und Verletzte*: Zwischen 1967 und 1986 hat der Autoverkehr in der Bundesrepublik 300 000 Menschen getötet und fast 10 Millionen Menschen verletzt. Es gibt kaum eine zivile Technik, die mehr Opfer gefordert hat als das Autofahren.

– *Lärm*: Knapp die Hälfte aller bundesdeutschen Haushalte wird von Straßenlärm stark bis sehr stark belästigt und hat mit den üblichen gesundheitlichen Folgewirkungen, etwa Bluthochdruck oder Schlafstörungen, zu kämpfen.

– *Luftschadstoffe*: Über den Autoverkehr werden zwei Drittel des gesamten, Herz und Kreislauf in Mitleidenschaft ziehenden Kohlenmonoxids, über die Hälfte aller für das Waldsterben mitverantwortlichen Stickoxide, 40 vH der zum Teil krebserregenden, Smog und Ozonbildung fördernden Kohlenwasserstoffe, ein Fünftel des den Treibhauseffekt fördernden Kohlendioxids, drei Viertel des Bleis und (wie vor kurzem vom NRW-Umweltministerium bekanntgegeben) der größte Teil des Dioxins freigesetzt. Dies sind Durchschnittswerte; die in der Stadt auftretenden Luftschadstoffe werden nahezu ausschließlich vom Autoverkehr verursacht.

– *Energievergeudung*: Der Benzin- und Dieselverbrauch der Autos ist von 13 Mio. Tonnen 1968 über 23 Mio. Tonnen 1978 auf 32 Mio. Tonnen 1986 angestiegen; ihr Anteil am gesamten Mineralölverbrauch hat sich zwischen 1970 und 1983 von 23 auf 43 vH erhöht. Zwar sind die Autos jedes für sich sparsamer im Verbrauch geworden; gleichzeitig sind sie heute größer, leistungsstärker und schneller als früher. Zusammen mit dem schnell angewachsenen PKW-Bestand werden dadurch alle Energiespareffekte wieder aufgehoben und ins Gegenteil verkehrt.

– *Flächenverbrauch und Raumzerstörung*: Mitte der 80er Jahre waren ca. 3000 km<sup>2</sup> reine Straßenfläche in der Bundesrepublik vorhanden. Zählt man Parkplätze, Nebenflächen, Böschungen, Mittelstreifen u. ä. hinzu, so kommt man auf ca. 10 000 km<sup>2</sup>, die hierzulande durch das Auto unmittelbar besetzt sind. Ein Ende dieses ökologischen Raubbaus durch Straßenbau ist bis-

land nicht abzusehen: Zwischen 1981 und 1986 kamen *pro Tag* für den Autobahnneu- und -ausbau 12 400 m<sup>2</sup> (das entspricht etwa 24 Einfamilienhausgrundstücken) und für innerörtliche Straßen 29 000 m<sup>2</sup> (ca. 60 derartige Grundstücke) Fläche hinzu.

Im direkten Vergleich mit der Bahn ist die Schadstoffbelastung durch das Auto 8,3 mal (bei LKW gar 30 mal) und der Energieverbrauch 3,5 mal (LKW: 8,7 mal) höher. Die jährlichen Umweltschäden durch den Autoverkehr werden vom Umweltbundesamt auf 50, vom Umwelt- und Prognose-Institut (UPI) auf 78–86 Mrd. DM geschätzt.

In der Summe der Schadwirkungen und Folgekosten stößt die Autogesellschaft heute an ökologische Grenzen, die sich durch kosmetische Korrekturen – etwa durch technische Verbesserungen am Auto selbst – nicht mehr auflösen oder nennenswert erweitern lassen.

Zwei Beispiele verdeutlichen dies:

*Erstens: Der Abgaskatalysator*. Zum einen greift die Einführung von Katalysatoren nicht schnell genug – heute sind erst 50 vH aller neuzugelassenen Autos mit einem Drei-Wege-Katalysator ausgestattet, selbst im Jahr 2000 werden erst ca. 80 vH aller Fahrzeuge über einen Katalysator verfügen. Zum anderen reduziert der Katalysator zwar die individuellen Emissionen von Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffen und Stickoxiden; diese individuellen Verringerungen werden jedoch wieder aufgefangen und konterkariert durch größere Autos und wachsendes Verkehrsvolumen. Auf die Menge der klimarelevanten Kohlendioxidemissionen hat der Katalysator zudem keinerlei Einfluß.

*Zweites Beispiel: Landschaftsverbrauch*. Die ökologisch vertretbare Grenze des Landschaftsverlustes durch Straßenbau ist nach Einschätzung vieler Umweltwissenschaftlicher längst überschritten. Im Grunde ist ein Stopp aller Straßenerweiterungsmaßnahmen und die schrittweise Rückführung von Asphalt in Naturlandschaft notwendig – eine Maßnahme, die nur über eine deutliche Zurückdrängung des Autoverkehrs möglich wäre.

Aus all dem ergibt sich, daß das durch den Autoverkehr angestrahlte bzw. mitverantwortete ökologische Gefährdungspotential

*mittlerweile ein Ausmaß erreicht hat, dem nur noch durch eine Umkehr in der Verkehrspolitik und eine Zurückdrängung des motorisierten Individualverkehrs wirksam begegnet werden kann.* Umweltschädigung, Stadt- und Landschaftszerstörung und Flächenverbrauch haben die Fiktion von der Vollmotorisierung ad absurdum geführt und verlangen dringend nach einer deutlichen Reduzierung des Autoverkehrs. Die ökologischen Erfordernisse der Verkehrspolitik weisen damit deutlich über die ökonomisch ableitbaren Forderungen nach einer aktiven Struktur- und Beschäftigungspolitik für die Automobilindustrie hinaus.

#### 6.7.2 Ansätze verkehrspolitischer Alternativen

Die Diskussion um die Konturen eines größeren Umbaukonzepts für den Verkehrssektor ist mittlerweile zu einem wichtigen Thema der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden: Die Grünen haben bereits vor einigen Jahren, die SPD pünktlich zu Beginn des Vorwahlkampfs mehr oder minder konsequente Umbauvorstellungen entwickelt, der ehemalige Ford-Chef und derzeitige VW-Vorstand Goeudevert hat sich wiederholt für eine Relativierung des Autoverkehrs, der Präsident von Volvo für ein Verbot von Privatwagen in den Innenstädten ausgesprochen, mehr als 80 vH der Bundesbürger schätzen die Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs als sehr hoch ein und befürworten seine deutliche Aufwertung gegenüber dem Auto zumindest im Stadtbereich.

Bewegung ist in die Diskussion um verkehrspolitische Alternativen gekommen – Bewegung, hinter der die Wahrnehmung der nach wie vor mächtigen Position der Autolobby im Lande, zu der neben den Autokonzernen, der Bauindustrie (Straßenbau) und der konservativen Bundesregierung vor allem die Verkehrsclubs ADAC und ACE zählen, allerdings nicht verschwinden darf. Damit nicht genug: Weder gesamtgesellschaftlich noch im Beschäftigungsumfeld der Autoindustrie dürfte ein einschneidender Umbau des Verkehrssystems heute schon

mehrheitsfähig sein. Auch dies gilt es zu bedenken, wenn über verkehrspolitische Alternativen diskutiert wird.

Bei der Diskussion um entsprechende Alternativkonzepte muß unterschieden werden zwischen Sofortmaßnahmen, die den Autoverkehr noch wenig tangieren und die herrschende Struktur des Verkehrsweisen weitgehend beibehalten, und der Verminderung des Autoverkehrsvolumens im Rahmen eines systemsprengenden verkehrspolitischen Alternativkonzepts.

Zu den *Sofortmaßnahmen* gehört an erster Stelle die Geschwindigkeitsbegrenzung: Tempo 30 im gesamten Stadtverkehr, 80 auf Landstraßen, 100 auf Autobahnen. Allein dadurch ließen sich die tödlichen Unfälle um ungefähr ein Drittel, der Kraftstoffverbrauch um ein Viertel und die Schadstoffemissionen um ca. ein Fünftel reduzieren. Ergänzend muß auf eine schnellere Einführung von Katalysatoren, die zügige Rückverlagerung des Gütertransports von der Straße auf die Schiene, autofreie Innenstädte und eine Verbilligung des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs gedrängt werden. Dies ist ein Paket von Sofortmaßnahmen, deren Umsetzung die größten Negativa des Autoverkehrs abmildern könnte, allerdings noch unterhalb eines Bruchs mit der herrschenden Verkehrsstruktur bleiben würde und vergleichsweise unproblematisch umzusetzen wäre. Allerdings wäre dieses Umsteuern bereits mit der Notwendigkeit einer drastischen Verbesserung der Personal- und Sachmittelausstattung bei Bahn und ÖPNV-Betrieben verbunden.

Erheblich komplizierter wird es, wenn die Forderungen auf die *Zurückdrängung des Autoverkehrs im Rahmen eines umfassenderen verkehrspolitischen Alternativkonzepts* ausgeweitet werden. Die Umsetzung eines solchen Umbaukonzepts würde nicht nur eine weitreichende Neuordnung des gesamten Verkehrssystems erfordern, sie würde überdies den Stellenwert der Autoindustrie im bundesdeutschen Wirtschaftsgefüge dramatisch infrage stellen. Die Autoindustrie müßte unter diesen Bedingungen einer Zurückdrängung des Autoverkehrs zweifellos schrumpfen, und zwar nicht als Folge von krisenhaften Produktionseinbrüchen, sondern im Zuge eines gesellschaftlich gewollten Prozesses, den es auch zu internationalisieren gilt.

Fragen wir zunächst danach, wie eine solche Neuorientierung des Verkehrssystems, in deren Zentrum die Verminderung des Autoverkehrs stehen würde, eingeleitet werden könnte.

Als unmittelbar ökonomischer Hebel zur Verminderung des Autoverkehrs bietet sich die stärkere *Belastung der Autofahrer mit den von ihnen verursachten Folgekosten* an. Konkret heißt dies: drastische Verteuerung des Autos sowohl in der Anschaffung als auch im Verbrauch. Der Grundgedanke hierbei ist, das Auto so unattraktiv zu machen, wie es seiner Schädlichkeit entspricht. Denkbar ist neben einer ständigen Verschärfung der Grenzwerte für alle Arten von Kfz-Emissionen ein emissionsbezogenes Abgaben- bzw. Steuersystem, das die umweltbelastenden Komponenten des Autos ihrer Schädlichkeit entsprechend gewichtet und damit Impulse sowohl für den Bau als auch für den Kauf umweltfreundlicherer Autos gibt. Denkbar ist weiter die Aufhebung aller Steuervorteile für den Autokauf und die Autonutzung sowie eine drastische Erhöhung der Mineralölsteuer (die eine entsprechende Verteuerung des Benzins bewirkt), so daß nicht nur die Anschaffung, sondern auch der tägliche Gebrauch des Autos sich verteuert. Denkbar sind schließlich administrative Eingriffe in das Fahrverhalten, etwa Gebühren für die Benutzung von Straßen oder Fahrverbot in den völlig überlasteten Innenstädten, also großräumige Verkehrsberuhigungsmaßnahmen.

Nun muß bei all diesen administrativen und ökonomischen Restriktionen des Autoverkehrs aufgepaßt werden, daß diese Politik nicht eine sozial ausgesprochen ungerechte Schlagseite bekommt, Mobilität wieder zu einem Vorrecht der Reichen wird. Zwei parallel zu verfolgende Ansätze bieten sich hier an: Zum einen könnte der Übergang vom Autokauf zur Automiete begünstigt werden, indem ein Autoleihsystem aufgebaut und über erschwingliche Preise für jedermann und -frau zugänglich gemacht wird. Zum anderen müßten alternative Verkehrsträger – Bahn, Bus, Fahrrad – gefördert und zu einer neuen, dem Auto ebenbürtigen Verkehrsinfrastruktur ausgebaut und zusammengefügt werden.

Für die Städte und Ballungszentren hieße dies Aufbau einer

zusammenhängenden Fußgänger- und Fahrradinfrastruktur, Ausbau eines darauf abgestimmten öffentlichen Nahverkehrssystems zum Billigtarif und Umsetzung einer ökologischen Stadtplanung, in deren Zentrum die Rückverlagerung der Konsuminfrastruktur von der Peripherie (Einkaufszentren am Stadtrand) in die Stadtteile liegen müßte. Die Tragweite dieser Vorstellungen zeigt sich daran, daß ca. 80 vH aller Autofahrten im Nahbereich stattfinden und in der Regel zu Fuß, mit dem Fahrrad oder mit Bahn und Bus genauso gut erledigt werden könnten. Für die mittleren und längeren Strecken gilt es darüber hinaus, das Strecken- und Leistungsangebot Bahn – nach dem Fahrrad mit Abstand das umweltfreundlichste Verkehrsmittel – großzügig auszubauen – sowohl für den Güter- als auch für den Personenverkehr.

### 6.7.3 Überlegungen zum Umbau der Automobilindustrie

Während mehr oder minder ausgegorene Vorstellungen über verkehrspolitische Alternativen mittlerweile vorliegen und diskutiert werden, ist die *Frage nach der Zukunft der Automobilindustrie und ihrer Beschäftigten* in derartigen Umbauszenarien bisher kaum beantwortet. Es gibt erst Ansätze auf den verschiedenen Problemebenen, die allerdings noch kaum miteinander verknüpft werden: Einerseits gut begründete und ausgefeilte verkehrspolitische Alternativvorstellungen, in denen die Frage nach der Zukunft der Autoindustrie jedoch weitgehend unberücksichtigt bleibt, andererseits an der Beschäftigungssicherung ausgerichtete Alternativen der Automobilproduktion, die wiederum nur wenig Raum für die ökologische Brisanz der heutigen Verkehrsprobleme lassen.

Das ist ein großes Defizit aller verkehrspolitischen Debatten, handelt es sich bei der Automobilindustrie doch um einen zentralen Pfeiler der bundesdeutschen Wirtschaft. Zusammen mit Zulieferern, Tankstellen und Mineralölunternehmen, Werkstätten, Autohäusern, Straßenbauunternehmen, Straßenverkehrsämtern, Polizei u. v. m. sind im Umfeld der Automobilin-

dustrie mehrere Millionen Menschen tätig. Es gibt überdies eine regional z. T. stark konzentrierte Abhängigkeit von der Automobilproduktion. Ein den vorgetragenen verkehrspolitischen Alternativen folgender Umbau der Autoindustrie würde – dies berücksichtigt – erheblich größere gesamtwirtschaftliche, regional- und beschäftigungspolitische Probleme aufwerfen als beispielsweise der Ausstieg aus der Kernenergie.

Die folgenden Überlegungen verstehen sich als Zuarbeit zu einem auch ökonomisch tragfähigen Umbaukonzept. Neben der ins Auge springenden Notwendigkeit weiterer Arbeitszeitverkürzungen könnten *erste Schritte auf dem Weg zu einem ökologischen und sozialen Kriterien gleichermaßen standhaltenden Umbau der Automobilindustrie* folgendermaßen aussehen:

1. Die Konstruktion und Herstellung von Autos selbst muß konsequent an ökologischen Kriterien ausgerichtet werden – etwa über eine andere, großvolumige Autos meidende Modellpolitik, über die Entwicklung umweltfreundlicher und energie sparender Antriebstechnologien oder über die Produktion recyclinggerechter Fahrzeuge (und eine entsprechende Verpflichtung der Konzerne zur späteren Rücknahme, Verschrottung und Entsorgung der von ihnen gebauten Autos).

Erforderlich hierzu ist zunächst eine grundsätzlich andere Modellpolitik beim PKW-Bau: weg von den großvolumigen, leistungsstarken Fahrzeugen, statt dessen verstärkte Herstellung kleinerer Autos. Eine Verschiebung in der Modellpalette nach unten hin würde drängende Probleme wie Schadstoffemissionen, Energieverbrauch und die Verschwendung stofflicher Ressourcen zumindest entschärfen können. Die Konzentration auf weniger leistungsstarke Motoren würde sich zudem nahtlos in eine Politik der Geschwindigkeitsbegrenzung einpassen.

Ein zweites Erfordernis einer an ökologischen Kriterien ausgerichteten Autoproduktion ist die verstärkte Suche nach alternativen Antriebsenergien. In der Diskussion sind hier vor allem wasserstoffgetriebene Automotoren; vielversprechende Praxistest gab es bereits z. B. bei Daimler-Benz und BMW. Bei Berücksichtigung externer Kosten des Autoverkehrs, die durch den

Einsatz fossiler Brennstoffe wie Benzin als Reparaturkosten an der Natur zu Buche schlagen, ist die Nutzung von Wasserstoff als Antriebsenergie schon heute billiger als die von Benzin.

Auch die Frage der Antriebsenergien darf jedoch nicht losgelöst von den anderen Problemen des Autoverkehrs behandelt werden. Auch bei einer vollständigen Umrüstung des Fahrzeugbestandes auf umweltfreundliche Antriebstechnologien blieben solche gravierenden Probleme wie Flächenverbrauch, Unfallhäufigkeit und Lärmbelastung bestehen. Wasserstoff als Antriebsenergie wird erst im Zusammenspiel mit einer allgemeinen Reduzierung des Fahrzeugbestandes und einer nachhaltigen Umstrukturierung des Verkehrswesens zu einem integrierten Bestandteil des ökologischen Umbaus.

Neben einer veränderten Modellpolitik und der Suche nach alternativen Antriebsenergien ist es drittens notwendig (und über rigide Auflagen abzusichern), Fahrzeuge demontagegerecht zu konstruieren und zu bauen, damit bei der späteren Verschrottung die einzelnen Altstoffe problemlos getrennt und der Wiederverwertung zugeführt werden können. Dabei muß auf den Einsatz sogenannter Verbundmaterialien (z. B. Metall und Kunststoff), die schlecht zu entsorgen und kaum wiederzuverwenden sind, so weit es geht verzichtet werden.

Ein letztes Problem, auf das in diesem Zusammenhang hingewiesen werden muß, betrifft die Lackierung. Sie stellt heute das große ungelöste Umweltproblem bei der Fahrzeugproduktion dar. Nach den gültigen Bestimmungen dürfen pro qm<sup>2</sup> Karosserie 60 Gramm Lösungsmittel entweichen. Für metalllackierte Fahrzeuge erlaubt eine Ausnahmeverordnung die doppelte Menge. Die organischen Lösemittel lassen sich – im Gegensatz zu den Lackteilchen – kaum erfassen und werden in der Regel einfach durch die Lüftung „entsorgt“. Würden Metallic-Lackierungen verboten, könnten große Mengen Lösemittel eingespart und die Umweltbelastung deutlich verringert werden.

An all diesen Fragen, die allerdings die Verkehrsstruktur selbst noch nicht infragestellen, wird in den Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Autokonzerne gearbeitet – ihre konsequente und schnelle Umsetzung in die Produktion sollte

über entsprechende Auflagen, Restriktionen und Verbote (wie z. B. eine gesetzliche Verpflichtung der Konzerne zur späteren Rücknahme, Verschrottung und Entsorgung der von ihnen gebauten Autos) zu gewährleisten sein.

2. Die Produktionspalette in den Automobilfabriken muß erweitert werden um die verstärkte Konstruktion und Herstellung anderer Verkehrsträger – z. B. durch eine Ausweitung der Produktion öffentlicher Verkehrsträger (Straßenbahnen, Busse, Ruitaxis usw.) oder die Optimierung komplexer Straße-Schiene-Bus-Infrastrukturen – und um den schrittweisen Aufbau fahrzeugferner Produktionslinien (etwa im expandierenden Bereich der Umwelttechnologien), der sich vornehmlich an den Bedürfnissen der Region orientieren sollten.

Denkbar wäre in diesem Zusammenhang beispielsweise

- die Weiterentwicklung schienengebundener Verkehrsträger,
- die Optimierung von Straße-Schiene-Bus-Systemen,
- die Entwicklung dieselelektrischer Antriebe oder
- die Prüfung, Erforschung und (möglicherweise) Entwicklung solargetriebener Individualverkehrsmittel.

Eine ökologische und soziale Umgewichtung bereits vorhandener Produktionen muß darüber hinaus der Fertigung von straßengebundenen öffentlichen Verkehrsträgern (Bussen, Kleinbussen, Ruitaxis usw.) einen erheblich höheren Stellenwert als bislang einräumen.

Unabdingbar dabei ist, daß die Forschung, Entwicklung und Produktion alternativer Verkehrsträger keine rein betriebliche Angelegenheit bleibt, sondern eingebettet wird in die gesellschaftliche Alternativdiskussion und ein Gesamtkonzept einer ökologisch tragfähigen Verkehrspolitik. Die Auseinandersetzungen um die Magnetschwebebahn Transrapid zeigen beispielhaft, in welche Sackgassen eine betrieblich verengte Sichtweise führen kann. Hier wurde mit enormem Aufwand ein an sich sinnvolles Verkehrsmittel bis zur Produktionsreife gebracht. Hinterher zeigt sich, daß es in die vorhandene Verkehrsinfrastruktur der Bundesrepublik überhaupt nicht hineinpaßt und eine ressourcenverschwendende Fehlinvestition war.

Ein Beispiel für die (betriebliche) Möglichkeit und (gesellschaftliche) Notwendigkeit, "fahrzeugferne" Produktionslinien aufzubauen, ist das Altstoffrecycling. Bundesweit fallen heute rd. 2 Mio. Fahrzeugwracks pro Jahr an – und zwar mit steigender Tendenz. 87 vH werden in Shreddern zerkleinert, der Rest wird über Scheren "entsorgt".

Während Eisen- und Nichteisen-Metalle mittlerweile recht gut getrennt und wiederverarbeitet werden können, sind die Kunststoffe beim Auto zu einem immer größeren Problem geworden. 1987 betrug der Kunststoffanteil je Neuwagen rd. 10 vH. Im Jahr 2000 soll, folgt man entsprechenden Prognosen, der Anteil der Kunststoffe bei 18 vH liegen. Diese Kunststoffe wandern nach dem Shreddern bestenfalls auf die Mülldeponie und vermindern damit die ohnehin knappen Deponieflächen. Oft jedoch kommen sie in die Müllverbrennungsanlagen oder dienen als Brennstoff in Zementfabriken. Hier sind sie mitverantwortlich für die Entstehung hochgiftiger Substanzen wie z. B. Dioxin.

Das Know-how beim Kunststoffrecycling ist mittlerweile so groß, daß die Deponierung und Verbrennung gestoppt werden könnten. Die Autokonzerne müßten über Verordnungen und Gesetze verpflichtet werden, Produktionslinien zur Zurückgewinnung und Wiederverwertung von Kunststoffen auf- bzw. auszubauen. Ähnliche Probleme stellen sich beim Edelmetallrecycling der Abgaskatalysatoren. Die technischen Verfahren hierzu gibt es längst. Gleichwohl ist bislang BMW der einzige Hersteller, der eine Kat-Recycling-Abteilung eingerichtet hat.

Altstoffe aus Autowracks, die heute noch nicht recyclet werden können, sollten rückholbar deponiert werden. Diese Deponierung darf jedoch nicht zu Lasten der Kommunen, Städte und Kreise gehen. Statt dessen müssen die Autowerke dem Verursacherprinzip folgend auch an der Abfalldeponierung beteiligt werden. Denkbar wäre z. B., daß eine Stadt und das in ihr ansässige Automobilwerk bzw. die lokalen Niederlassungen der Konzerne gemeinsam ein System von Abfallverwertung und Deponierung betreiben. So könnten kommunale und betriebliche Abfallprobleme kostengünstig und umweltverträglicher gelöst werden.

Ein anderes Beispiel einer denkbaren Umstellung betrieblicher Strukturen auf regionalwirtschaftliche Bedürfnisse könnte ein gemeinsamer Energieversorgungsverbund von ansässigem Automobilwerk und Gemeinde, Stadt oder Kreis sein. So könnte über eine optimale Kombination von Strom- und Wärmeerzeugung der Primärenergieeinsatz gesenkt und die Umweltbelastung vermindert werden.

Auch die schrittweise Erweiterung der Produktionspalette der Automobilfabriken auf andere Verkehrsträger bzw. fahrzeugferne Produktionslinien dürfte angesichts des ohnehin zunehmend branchenübergreifenden Forschungs-, Technik- und Produktionsprofils vieler Autokonzerne kein unüberwindliches Problem für die betroffenen Unternehmen sein. Eine derartige Umprofilierung würde allerdings die Einrichtung entsprechender Forschungs- und Planungsprogramme, die den Umbau konzernintern vorbereiten und begleiten, ebenso voraussetzen wie eine Umkehr in der kommunalen, regionalen und staatlichen Verkehrspolitik (mit umfangreichen Konzepten für und Investitionen in alternative Verkehrssysteme und -strukturen).

3. Diese stofflichen Schwerpunktverlagerungen innerhalb der Branche müssen ergänzt werden durch Produktions- und Beschäftigungsalternativen zur Autoindustrie vor allem in den betroffenen, häufig strukturschwachen Regionen – ein Programm, das sich vom Aufspüren ökologisch sinnvoller und ökonomisch tragfähiger Ersatzbeschäftigung über Maßnahmen zur Industrieansiedlung bis hin zu großangelegten Umschulungs- und Qualifizierungsaktionen erstreckt und natürlich in ein ökologisches Umbaukonzept der Gesamtwirtschaft eingebettet sein müßte. Im Zuge der bevorstehenden Vereinigung der beiden deutschen Staaten müßte dies Umbaukonzept ergänzt werden um einen Plan zum ökologisch verträglichen Neuaufbau des Verkehrssystems auf dem Gebiet der DDR.

Die Erarbeitung entsprechender regionaler Produktions- und Beschäftigungsalternativen im Rahmen eines größeren Umbaus wäre ein Projekt, dessen Träger neben Kommunen und Landes-

regierungen staatliche Forschungseinrichtungen und außerparlamentarische Bürgerinitiativen, Gewerkschaften und Autokonzerne in gleichberechtigter Zusammenarbeit sein sollten.

Ein ökologisch und sozial tragfähiger Umbau des Verkehrssystems und der Automobilindustrie ist – da wären Illusionen völlig unangebracht – kein marktwirtschaftlicher Selbstläufer. Es sollte deutlich geworden sein, daß sich ein solcher Umbau nur über eine Aufwertung der staatlichen Wirtschaftsregulierung und über eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen realisieren läßt – eine Öko-Steuer allein reicht da nicht. Die Maßnahmen müßten reichen von Ge- und Verboten (z. B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Fahrverbot in Innenstädten, Rücknahmeverpflichtung der Konzerne für alte Autos) über gezielte steuerpolitische Maßnahmen (z. B. Erhöhung der Mineralöl- und Kfz-Steuer) und regionale Struktur- und Beschäftigungsprogramme bis hin zu umfangreichen staatlichen Investitionen in alternative Verkehrssysteme und -strukturen (Förderung der Bahn, Ausbau der Nahverkehrssysteme). Ohne den konzentrierten Einsatz des staatlichen Interventions- und Regulierungspotentials, allein oder hauptsächlich über das Wirken der Marktgesetze wird dieser Umbau nicht zu haben sein. Ohne eine andere gesellschaftliche und politische Kräftekonstellation allerdings auch nicht.

Um die Diskussion verkehrspolitischer und autoindustrieller Alternativen voranzutreiben und zu qualifizieren, kommt es in der nächsten Zeit auf zwei zusammenhängende Dinge an:

Zum einen gilt es, ökologische Sofortmaßnahmen zur Minde rung der größten Schädigungen durch den Autoverkehr schnell in Angriff zu nehmen. Dieses verkehrspolitische Notprogramm muß stärker als bisher verklammert werden mit (bislang vorwiegend ökonomisch abgeleiteten) beschäftigungssichernden Überlegungen der Gewerkschaften – etwa in Richtung umweltverträgliche Autotechnik oder als Entwicklung ökologisch sinnvoller und ökonomisch tragfähiger Beschäftigungs- und Produktionsalternativen innerhalb wie außerhalb der Autofabriken.

Zum anderen muß parallel hierzu die Diskussion um weitergehende verkehrspolitische Umbaukonzepte und ökonomische

Alternativen zur Autoproduktion intensiviert und qualifiziert werden. Das heißt: Schärfung des gesellschaftlichen Problembewußtseins für die ökologischen Gefahren des Autoverkehrs und ökonomischen Unsicherheiten der Autokonjunktur. Das heißt weiter: Fundierung und Popularisierung alternativer Verkehrskonzepte, die nicht mehr das Auto in den Mittelpunkt aller denkbaren menschlichen Mobilität stellen. Das heißt schließlich: Entwicklung eines ökonomisch stichhaltigen Umbaukonzepts für die Autoindustrie, ohne das alle verkehrspolitischen Alternativen unweigerlich in der Luft hängenbleiben.

## 6.8 Ökologischer Umbauschwerpunkt II: Energiepolitische Eckpunkte eines CO<sub>2</sub>-Reduktionskonzepts

Die Ursachen, die möglichen Auswirkungen und erste Schritte zur Eindämmung des Treibhauseffekts sind im MEMORANDUM '89 dargestellt worden.

Trotz vereinzelter Entwarnungsmeldungen (vgl. z. B. Budyko, in: Der Spiegel, 1/1990) und trotz politischer Hinhaltegefechte vor allem der US-Administration (vgl. New York Times, 6. 2. 1990) steht für die überwältigende Mehrheit der Klimaforscher weltweit fest: Der vorliegende "Indizien"-Beweis für den – bei unveränderter Entwicklung – sich katastrophal verstärkenden Treibhauseffekt macht es unabweisbar, ab sofort ein umfassendes Programm von weltweiten Gegenmaßnahmen einzuleiten. M.K. Tolba, Generaldirektor von UNEP (United Nations Environment Program), hat hierzu im November 1989 erklärt: "Als Wissenschaftler erkenne ich vollständig an, daß wir trotz der aufwendigsten Klimamodelle vieles noch nicht wissen. Aber es muß als beinahe sicher angesehen werden, daß unser Planet einer bisher nicht vorstellbaren Veränderung ausgesetzt ist. Angesichts katastrophaler Möglichkeiten können wir nicht auf empirische Gewißheit warten. Wir wissen schon

jetzt genug, um zu handeln. Selbst wenn wir uns irren sollten, und ich hoffe sehr, daß dies der Fall ist, sind Aktionen, um Klimaänderungen zu begrenzen, einzudämmen und sich daran anzupassen, richtige Schritte vorwärts, um gleichzeitig eine ganze Fülle anderer dringender Probleme wie den Sauren Regen, die Waldzerstörung, die Bodenerosion und den Ozonabbau anzugehen" (eigene Übersetzung).

Auch in der Bundesrepublik muß eine entscheidende Weichenstellung in Richtung auf eine energieeffiziente Gesellschaft bereits in der nächsten Legislaturperiode erfolgen. Die Frage lautet: Welchen beispielhaften Beitrag kann und muß die Bundesrepublik im Rahmen einer globalen Strategie zur Eindämmung des Treibhauseffektes leisten?

### 6.8.1 Technisch-stoffliche Dimensionen einer Klimastabilisierungspolitik

Klimamodellrechnungen zeigen (Krause et al 1989): Die von der Toronto-Konferenz (1988) genannten weltweiten CO<sub>2</sub>-Reduktionsquoten von mindestens 20 vH bis 2005 und mindestens 50 vH bis 2050 werden für eine Stabilisierung des Klimas kaum ausreichen; vor allem müssen und können Industrieländer wie die Bundesrepublik erheblich mehr CO<sub>2</sub> einsparen. Für die Bundesrepublik errechnet Bach (1989) eine "erforderliche" CO<sub>2</sub>-Reduktion von rd. 50 vH bis zum Jahr 2000 und von rd. 95 vH bis zum Jahr 2050. Selbst eine wesentlich bescheideneren CO<sub>2</sub>-Reduktion ist jedoch bei unveränderter Energiepolitik in der Bundesrepublik nicht erreichbar:

Die Prognose AG hat 1987 ein "Referenzszenario" für den Energie- und Verkehrssektor in der Bundesrepublik unter der Annahme konstruiert, "daß . . . alle energiewirtschaftlich relevanten Tatbestände unter Status-quo-Bedingungen bestimmt und quantifiziert werden" (ebenda, S. 3). Nach diesem Szenario einer unveränderten Energiepolitik würden die CO<sub>2</sub>-Emissionen – trotz eines weiteren Ausbaus der Atomenergie von rd. 20 GW (Basisjahr 1987) auf rd. 28,8 GW (2005 bzw. 32,2 GW in

2020) – noch um fast 40 Mio. t bis zum Jahr 2005 ansteigen. Das Szenario bestätigt daher erneut den *risikokumulierenden Effekt angebotsorientierter Szenarien* (vgl. hierzu Hennicke 1989), die versuchen, die Energie- und Umweltprobleme aus der "Verkäuferperspektive" – durch eine Diversifizierung und Ausweitung des Energieangebots – zu lösen: Sowohl die Risiken der Atomenergie als auch die des Treibhauseffektes werden verstärkt.

Die sinkende gesellschaftliche Akzeptanz für eine angebotsorientierte Energiepolitik ist ein Grund dafür, daß 1989 eine vom BMWi in Auftrag gegebene Energieprognose mit neuen energiepolitischen Akzenten veröffentlicht wurde (vgl. ISI/Prognos 1989). Diese Studie versucht erstmalig eine offizielle Prognose des zukünftigen Energieverbrauchs unter "Annahme über energiepolitische Rahmenbedingungen, die grundsätzlich eine rationnelle Energienutzung fördern. Es werden neben (einer) Energiesteuer eine Reihe von energiepolitischen Maßnahmen unterstellt, die versuchen, heutige Hemmnisse rationeller Energienutzung zu vermindern" (S. 15; Kurzfassung 1989).

Damit kann die Prognos/ISI-Prognose als die erste quasi regierungsamtlich durchgeführte Modellsimulation über die Auswirkungen einer vorwiegend preital gesteuerten CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik gelten. Ihr Ergebnis müßte – gemessen an den Anforderungen einer klimastabilisierenden CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik – für einen auf rein "marktwirtschaftliche" Steuerung fixierten Energiepolitiker ernüchternd wirken: Zwar sinkt der Primärenergieverbrauch bis zum Jahr 2005/2010; auch die Kraftwerkskapazität geht – bei etwa konstanter Atomenergieerzeugung – leicht zurück. Infolgedessen (und wegen einer verstärkten Substitution von Kohle durch Erdgas sowie wegen mehr (Atom-) Stromimporten) sinken die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2005 auf rd. 695 Mio. t; dies bedeutet – trotz einer von 5 vH (1995) auf 20 vH (2010) ansteigenden Energiesteuer – jedoch nur eine CO<sub>2</sub>-Minderung gegenüber 1987 von 4 vH. Obwohl in einer Sensitivitätsrechnung das Ölpreisniveau (real) bis zum Jahr 2010 von 25 \$/b auf 35 \$/b angehoben und eine hierzu ergänzende Energieeinsparpolitik unterstellt wird, können die CO<sub>2</sub>-Emissionen auch nur um 10 vH (2005: 648 Mio. t)

gesenkt werden. Nicht einmal der bescheidene Reduktionssatz der Toronto-Konferenz würde demnach erreicht. Auch die technisch und wirtschaftlich realisierbaren CO<sub>2</sub>-Reduktionspotentiale werden bei weitem nicht ausgeschöpft (siehe unten).

### 6.8.2 Drastische Reduktion von CO<sub>2</sub> technisch möglich

Die Enquête-Kommission Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre (EK) hat in einem umfangreichen Studienprogramm unter Beteiligung von rd. 50 wissenschaftlichen Instituten mit ca. 150 Studien untersuchen lassen, wie die wichtigsten energiebedingten klimarelevanten Spurengase (vor allem Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>), Stickoxide (NOx) sowie flüchtige Kohlenwasserstoffe (VOC) in der Bundesrepublik reduziert werden können. Die Kommission hatte einhellig gefordert, "daß Energieeinsparung und Effizienzsteigerung – besonders in den Industrieländern – Priorität bei der Suche nach Lösungswegen zur Senkung des Energieverbrauchs haben. Das Studienprogramm ist daher so angelegt, daß der Studienkomplex "Energieeinsparung durch rationellere Energienutzung" die Basis und Bezugsgröße für die Gesamtstrategien im Energiebereich bildet" (Presseerklärung des Vorsitzenden B. Schmidbauer vom 19. 1. 1990).

Die Studien zur rationelleren Energienutzung kommen zu dem Ergebnis, daß "in der Bundesrepublik Deutschland die jährlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis zum Jahr 2005 um etwa 134 Mio. t, das sind etwa 19 vH gegenüber 1987, reduziert werden können . . . Die angegebenen Zahlen liegen auf der sicheren Seite einer relativ großen Bandbreite der möglichen Einsparpotentiale und können aufgrund der Studienergebnisse als realisierbar angesehen werden" (Presseerklärung vom 19. Januar 1990).

Das vorhandene Einsparpotential ist damit jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft: Im Energiewende-Szenario des ÖKO-Instituts (Fritzsche 1989) sinkt der Primärenergieverbrauch bis 2005 auf rd. 260 Mio. t SKE, während die EK von rd. 367 Mio. t SKE ausgeht: So rechnet die EK mit einem zusätzlichen Einsatz

von Kraft-Wärme-Koppelung, der um den Faktor 3 unter dem von Prognos (1987) als wirtschaftlich ausgewiesenen Potential liegt.

Durch Nutzung der regenerativen Energiequellen errechnen die Studien der EK ein maximal erreichbares CO<sub>2</sub>-Reduktionspotential in der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts zwischen 110–190 Mio. t CO<sub>2</sub>. Beim Einsatz von Speichern und durch Systemoptimierung auf die Einsatzbedingungen regenerativer Energiequellen sind weit höhere CO<sub>2</sub>-Substitutionspotentiale möglich (Wasserstoffwirtschaft 1989; Kohler u. a. 1988).

Weiterhin errechnet sich nach einer Studie der EK ein CO<sub>2</sub>-Reduktionspotential von rd. 50 Mio. t CO<sub>2</sub> dadurch, daß bestehende Gaskraftwerke verstärkt ausgelastet werden können. Dieses Sofortprogramm ist deshalb von Bedeutung, weil damit die vorübergehende CO<sub>2</sub>-Spitze bei einem kurzfristigen Ausstieg aus der Atomenergie abgepuffert werden kann (vgl. auch Müller-Reißmann/Schaffner 1986).

Obwohl der Verkehr mit 18 vH den geringsten Nutzungsgrad der Endenergie aufweist, mit ca. 23 vH (1987) an den energierelevanten CO<sub>2</sub>-Emissionen beteiligt ist und wegen der immer noch steigenden Motorisierung und Verkehrsleistung unter Statusquo-Bedingungen eine erhebliche CO<sub>2</sub>-Steigerung bis zum Jahr 2005 verursachen wird, ist eine umfassende klima- und umweltorientierte *Verkehrskonzeptstudie* noch nicht vorgelegt worden.

Im folgenden können daher nur einige Einzelergebnisse aufgeführt werden: Studien des Umweltbundesamtes (UBA 1989) zeigen, daß ohne zusätzliche Investitionen für den Bau von Strecken und Verkehrsanlagen bis zum Jahr 2000 eine *Verkehrsvlagerung* auf die Schiene und auf den ÖPNV möglich ist, die bei diesen Verkehrsträgern folgenden Zuwachs auslöst:

Personenfernverkehr der DB	+ 50 vH (13 Mrd.Pkm)
Güterverkehr DB	+ 30 vH (18 Mrd.tkm)
ÖPNV in Großstädten	+ 50–60 vH (20 Mrd.Pkm)

Allein dadurch könnten mindestens 5 Mio. t CO<sub>2</sub>/a eingespart werden.

Durch ein Tempolimit (30/80/100 km) läßt sich "eine sofor-

tige CO<sub>2</sub>-Minderung bis zu ca. 7,8 Mio. t/a erreichen" (ebenda, S. 72); ähnliche Minderungspotentiale ergeben sich für die (ebenfalls indirekt treibhauswirksamen) Stickoxide. Bei einer entsprechenden Anpassung der Fahrzeugtechnik an die Höchstgeschwindigkeiten errechnet das UBA eine CO<sub>2</sub>-Minderung von 25 Mio. t/a.

Ein Szenario des IFEU-Instituts (IFEU 1989) errechnet für den gesamten motorisierten Personenverkehr – vor allem wegen der unterstellten Verdoppelung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Flugverkehr – bis zum Jahr 2005 nur ein Einsparpotential von rd. 11 vH gegenüber 1987 (d. h. absolut von nur 13 Mio. t CO<sub>2</sub>).

Fazit: Bei einer vorsichtigen Aufsummierung der genannten CO<sub>2</sub>-Minderungspotentiale ergibt sich mittelfristig (bis zum Jahr 2005) ein Gesamtpotential von mindestens 200 Mio. t CO<sub>2</sub> (rd. 30 vH gegenüber 1987). In der ersten Hälfte des nächsten Jahrhunderts könnten mindestens 300–400 Mio. t CO<sub>2</sub> (40–60 vH gegenüber 1987) eingespart werden. Wie die Prognos/ISI-Szenarien zeigen, lassen sich jedoch diese CO<sub>2</sub>-Reduktionspotentiale bei nur marktgesteuerter Energiepolitik nicht realisieren.

### 6.8.3 Die Umsetzung einer Klimastabilisierungspolitik

Für eine erfolgversprechende Klimastabilisierungspolitik muß das Verhältnis zwischen Staat und Energiemonopolen durch mehr öffentliche Kontrolle sowie durch eine effektive gesamtwirtschaftliche Planung und Regulierung grundlegend verändert werden. Notwendig sind sektor- und zielgruppenspezifische Maßnahmen- und Instrumentenbündel, strukturelle Reformen der Eigentumsordnung, die Neuorientierung der Unternehmensziele von EVU, die umfassende Neugestaltung der staatlichen Aufsicht und neue Förder- und Anreizsysteme. Dieser "Umbau" des Energie- und Verkehrssystems schafft auch die Voraussetzung dafür, daß global wirkende marktförmige Instrumente wie z. B. eine Energiesteuer hinreichend wirksam für eine Klimastabilisierungspolitik eingesetzt werden können.

### *Stoffliche und wertmäßige Reproduktionen*

Soll ein CO<sub>2</sub>-Reduktionskonzept mit möglichst wenig wirtschaftspolitischen Friktionen umgesetzt werden, müssen die beiden Seiten dieses Umstrukturierungsprozesses – sowohl die stoffliche wie auch die wertmäßige Reproduktion – beachtet werden.

Die stoffliche Reproduktion erfordert, daß der Ersatz kohlenstoffhaltiger Energieträger durch kohlenstoffreie oder kohlenstoffärmere Energieträger/Prozesse das Gesamtniveau der gesellschaftlich notwendigen bzw. erwünschten Energiedienstleistungen nicht einschränkt. Dies bedeutet einerseits, daß das Angebot an fossilen Energieträgern drastisch abgesenkt werden muß und daß die erhebliche Mengenreduktion bei Braunkohle allenfalls vorübergehend durch zusätzliche Erdgasmengen kompensiert werden kann. Für die Ruhrkohle AG und die Rheinbraun AG (Braunkohle-Tochter der RWE) führt dies zu einer erheblichen Marktschrumpfung, aber auch die Importeure von Kohle, Öl und Erdgas werden über kurz oder lang erhebliche Mengeneinbußen hinnehmen müssen.

Andererseits wächst das Marktvolumen für Technologien rationellerer Energienutzung und für die Nutzung kohlenstoffärmer (insbesondere regenerativer) Energiequellen. Jede erfolgreiche CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik wird also qualitatives Wachstum in dem Sinne auslösen, daß kohlenstoffintensive Energieträgermärkte und -Prozesse absolut schrumpfen, während die Märkte für Ersatztechnologien beträchtlich zunehmen werden.

Soll eine derart umfassende stoffliche Umstrukturierung ohne ökonomische Krise ablaufen, müssen die bisherigen Anbieter kohlenstoffhaltiger Energieträger in andere Produktionszweige diversifizieren und/oder in Ersatztechnologien/-energieträger mit entsprechender Profitrate investieren können. In der möglichst friktionsarmen Regulierung dieser wertmäßigen Reproduktion besteht das ökonomische Kernproblem einer klimastabilisierenden Umbaupolitik. Hierbei stellt sich vor allem die Frage nach einer adäquaten Reform und Ordnung der Energiewirtschaft. Insbesondere das Reformkonzept "Rekommunalis-

sierung und Demokratisierung der Energiewirtschaft" (vgl. Hennicke u. a. 1986; MEMORANDUM '87) bekommt hierdurch eine neue Aktualität.

### *Alternative ordnungspolitische Wege*

Die Dringlichkeit einer Klimastabilisierungspolitik erfordert, den Zeitrahmen und die Eingriffstiefe einer Umsetzungsstrategie für einen ökologischen Umbau und für die Rekommunalisierung der Energiewirtschaft zu präzisieren. Prinzipiell kommen hierfür zwei ordnungspolitische Wege in Frage, wobei der kurzfristig notwendige Ausstieg aus der Atomenergie in jedem Fall durch ein besonderes Gesetz zu regeln wäre:

1. Der eine Weg ist der langwierige Prozeß einer strukturkonformen Regulierung der Energiewirtschaft ohne direkte ordnungspolitische Eingriffe in die bestehende Eigentums- und Versorgungsstruktur der EVU und in deren Investitions- und Unternehmensautonomie. Für diesen Weg ist die Ablösung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) durch ein "Energiespargesetz" notwendig, das vor allem eine vollständig neue Zielsetzung (orientiert am Konzept der Energiedienstleistung) sowie eine umfassende Prüfkompetenz und gestärkte Umsetzungsautorität der staatlichen Energiefachaufsicht regeln müßte. Zusätzlich müßte das veraltete "Energieeinsparungsgesetz" (EnEG von 1976) und die hierauf aufbauenden Verordnungen im Sinne einer forcierten Energieeinsparungspolitik verschärft werden. In diese Richtung geht ein Gesetzentwurf der SPD (SPD 1990) für ein neues "Energiegesetz". Ob dieser langwierige Weg tatsächlich einen Umbau der Energiewirtschaft bewirkt und dem begrenzten Zeitrahmen einer erfolgversprechenden Klimastabilisierungspolitik genügen kann, erscheint jedoch zweifelhaft.

2. Der effektivere Weg führt über eine Verstaatlichung und anschließende Entflechtung, Dekonzentration und weitgehende Kommunalisierung der großen Monopole der leitungsgebundenen Energiewirtschaft; er setzt eine entsprechend handlungsfähige Regierungsmehrheit und politische Entschlossenheit vor-

aus. Das EnWG müßte durch ein "Energiespar- und -strukturgesetz" abgelöst werden, das zusätzlich zu den unter 1. genannten Eckpunkten die Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und deren Übergang auf die neuen (vor allem kommunalen) Eigentümer regelt. Dahin zielt eine von der Bundestagsfraktion DIE GRÜNEN vorgelegte Aktualisierung ihres Rekommunalisierungsantrages vom 6. 2. 1986 (DIE GRÜNEN 1990).

Vor allem der mehr "systemkonforme" erste Weg stößt auf ein machtpolitisch-strukturelles Hemmnis: Den großen Energiekonzernen und AKW-Betreibern stünde zwar im Rahmen eines solchen Aus- und Umstieg-Konzepts theoretisch durchaus die Möglichkeit offen, ihr Kapital in innovativen Erzeugungs- und Nutzungsalternativen zum Atomstrom und Großverbund anzulegen. Aber in der Praxis sind andere Investoren wie z. B. die Kommunen, die Industrie, neue dezentrale private Stromerzeuger, Energieeinsparagenturen und vor allem die Verbraucher selbst (bei Investitionen in rationellere Energienutzung) hierzu prädestiniert. Die verstärkte "Dezentralisierung der Technik" ist daher nur umfassend realisierbar durch eine Dekonzentration und Umverteilung von ökonomischer und politischer Macht auf den Energiemarkten zugunsten innovativer Newcomer.

#### *Die Instrumente einer Klimastabilisierungspolitik*

Alle bisherigen Bundesregierungen berufen sich auf eine "marktwirtschaftliche" Energiepolitik und halten die scheinbar hierdurch induzierte Energieeinsparung für erfolgreich. Da die Politik sich jedoch prozyklisch zu den beiden Energiepreissprüngen der 70er Jahre verhalten hat, kann die bisher erfolgte Energieeinsparung den Preissprüngen und/oder der Politik zugerechnet werden. Dieser empirische Test der Wirksamkeit einer "marktwirtschaftlichen" Energiepolitik zeigt jedenfalls, daß die bisherige Preis- und Energiepolitik den zukünftigen Anforderungen einer Klimastabilisierungspolitik bei weitem nicht genügen kann: Wenn in einer Phase der Ölpreisexplosion um nominell gut das 7fache (von 1973 = 82 DM/t auf 1985 =

622 DM/t; real um das 5fache) und in Verbindung mit einer prozyklischen Energiepolitik der Energieverbrauch von 1973 bis in die 80er Jahre "nur" bei rd. 380 Mio. t SKE in etwa konstant gehalten und die CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber dem Jahr 1973 (rd. 870 Mio./t) auf etwa 770 Mio. t (1987) – also um rd. 11 vH – abgesenkt werden konnten, wie soll dann in den nächsten 10 Jahren – bei derzeit drastisch gesunkenen Ölpreisen und passiver Energiepolitik – eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von vielleicht 40 vH (nach Bach 1989) erreicht werden?

Die (mittelfristige) Preiselastizität der Energienachfrage ist offenbar so gering, daß selbst eine reale Verfünffachung des Energieleitpreises innerhalb eines Zehnjahreszeitraumes im wesentlichen nur die sonst aufgetretenen Verbrauchszwänge kompensiert und eine teilweise "Entkoppelung" von Energieverbrauch und Wirtschaftswachstum bewirkt. Dies wirft auch ein Schlaglicht darauf, wie exorbitant hoch und damit politisch inakzeptabel eine Energiesteuer bemessen sein müßte, wenn – allein über pretiale Steuerung – der notwendige Energieeinspar- und/oder Substitutionseffekt zur Klimastabilisierung erreicht werden sollte.

Zahlreiche Marktunvollkommenheiten und strukturelle Hemmnisse sind Ursachen für dieses Marktversagen. Hier nur einige Schlaglichter:

#### *– Die Regulierungslücke*

De facto besteht in der leitungsgebundenen Energiewirtschaft und vor allem in der Elektrizitätswirtschaft eine *Regulierungslücke*: Die bisherigen Instrumente und die Grundkonzeption der staatlichen Aufsicht in der Bundesrepublik sind nicht annähernd in der Lage, eine effektive öffentliche Investitionskontrolle über die marktbeherrschenden Unternehmen der Energiewirtschaft durchzuführen oder eine Art Marktersatz ("Korrelat zum Monopol") herzustellen. In der leitungsgebundenen Energiewirtschaft herrscht weder die "unsichtbare Hand" der Konkurrenz als Regulativ noch praktiziert der Staat eine den Markt ersetzende effektive Aufsicht als öffentliches Korrektiv. Poiniert formuliert: Es gibt keine einzige Branche in der Bundesre-

publik mit derart grundlegender gesamtgesellschaftlicher Bedeutung, die so "unbeherrscht" und beim derzeitigen Rechtsstand "unbeherrschbar" agieren kann wie die Monopole der leitungsgebundenen Energiewirtschaft.

Hierdurch ergibt sich ein schroffer Widerspruch zwischen gesamtwirtschaftlicher Irrationalität (= Planlosigkeit) und einzelwirtschaftlicher Rationalität (= Unternehmensplanung). Die Frage kann also ernsthaft gar nicht lauten, ob in der Energiewirtschaft geplant wird, sondern wer und in welchem Interesse hier planen bzw. die Kontrolle ausüben soll: der Staat (zur Wahrung der öffentlichen Interessen) oder die zwar häufig de jure gemischt-wirtschaftlichen bzw. gemischt-öffentlichen, aber de facto privatwirtschaftlich operierenden Energiekonzerne.

Rund 45 vH der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Bundesrepublik stammen direkt (bei Erdgas) oder indirekt (bei der Elektrizitäts- oder Fernwärmeverzeugung aus fossilen Energieträgern) aus dem Verkauf leitungsgebundener Energieträger (Enquête 1988). Daher ist die erforderliche CO<sub>2</sub>-Reduktionspolitik notwendig mit einem radikalen Wandel der Unternehmensziele von EVU verbunden: Aus dem traditionellen Energieabsatzmaximierer muß schrittweise ein Energiedienstleistungsunternehmen (EDU) entstehen (vgl. Hennicke 1989; BEB 1989).

#### *- Strukturelle Hemmnisse*

Die Wirtschaftsministerkonferenz hat am 14./15. 9. 1989 einen bemerkenswert klarsichtigen Beschuß gefaßt. Unter der Überschrift "Das ökonomische Grundproblem: Gegen die Marktkräfte steuern" heißt es: "In einer solchen Situation erfordert das marktwirtschaftliche System, die Marktprozesse administrativ zu korrigieren, daß sich die Knappheitsverhältnisse (hier Klimaverträglichkeit) in den Marktpreisen widerspiegeln" (Arbeitsunterlage 1989, S. 50).

Im letzten Halbsatz klingt jedoch erneut die illusionäre Hoffnung durch, daß *allein durch eine Preis- und Marktsteuerung*, d. h. durch die sogenannte Internalisierung der externen Kosten durch Abgaben und Steuern, die Klimaverträglichkeit einer ansonsten unveränderten "marktwirtschaftlichen" Ener-

giepolitik herstellbar sei. Sicherlich ist eine differenzierte Primär- oder Endenergiesteuer *ein notwendiges* und global wirksames Instrument zur beschleunigten Markteinführung von Technologien rationellerer und/oder erneuerbarer Energienutzung. Aber es ist schon deshalb bei weitem *nicht hinreichend*, weil sowohl die direkte Konkurrenz auf den Energieträgermärkten als auch insbesondere die Substitutionskonkurrenz zwischen Energie und Kapital (effizienterer Energienutzung) in der Praxis weit von den Lehrbuchbedingungen volkommener Konkurrenz entfernt sind.

Die Hemmnisse für die Markteinführung von mehr Energieeffizienz resultieren *zum einen* aus der unterschiedlichen Marktposition der derzeitigen Angebotsmonopolisten gegenüber Newcomern bzw. Verbrauchern:

– Die finanzstarken Monopole der Verbundstufe können z. B. durch Mischpreiskalkulation, Lockvogel-Preisangebote, geringe Einspeisevergütung, überhöhte Reserveforderungen etc. die Markteinführung alternativer Stromerzeugungstechniken, wie z. B. industrielle und kommunale Heizkraftwerke, effektiv behindern.

– Die Investitionspolitik der Anbieter der öffentlichen Energieversorgung ist durch ein rechtliches Regelgeflecht (Ausnahmefälle nach § 103 GWB) und durch die hierdurch verstärkte marktbeherrschende Stellung (Gebietskartelle) sowie durch privilegierte Aktionsparameter (z. B. bei der Preis-, Tarif- und (Einspeise-)Vergütungspolitik) auch de jure gegen sonst übliche Marktrisiken abgesichert.

Dadurch können die großen EVU z. B. bei der Kraftwerkspianung mit langen Planungs- und Bauzeiten operieren und mit Amortisationszeiten von 20 Jahren kalkulieren, die Industrie z. B. in der Regel nur mit 3–5 Jahren. Eine wesentliche Regulierungsmaßnahme zur Offenhaltung des Marktzugangs muß daher darin bestehen, Newcomern ("independent producers") für die Netzeinspeisung aus neuen effizienteren Kraftwerken (KWK, Regenerative) verlässliche Planungsgrundlagen und einen Anreiz durch faire Einspeisebedingung (nach den vermiedenen Systemkosten) zu sichern.

Zum anderen unterscheiden sich auch die einzelnen Verbraucher wesentlich hinsichtlich der Marktstellung und der Fähigkeit, Einsparinvestitionen wahrzunehmen und zu finanzieren:

– Anders als Industriebetriebe verfügen Handwerksbetriebe und private Haushalte über nur geringere Marktübersicht und sind ohne systematische Beratung häufig zur Erfassung und Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen rationeller Energienutzung nicht in der Lage.

– Für öffentliche Investoren ergeben sich bereits aus haushaltrechtlichen Gründen (Trennung von Verwaltungs- und Vermögenshaushalt) sowie wegen mangelnder Liquidität systematische Hemmnisse bei der Finanzierung auch sehr wirtschaftlicher Energiesparmaßnahmen.

Subjektive und objektive Amortisationszeiten bei Maßnahmen rationeller Energienutzung klaffen daher auf der Nachfrageseite bei privaten Haushalten, Kleinbetrieben und öffentlichen Körperschaften weit auseinander. Empirische Untersuchungen in den USA kommen zu dem Ergebnis: "The best available evidence indicates that efficiency does not sell unless it produces real annual returns, in reduced energy costs, in the order of 30–200 percent; this is equivalent to a payback requirement of six months to three years" (Cavanagh 1987, S. 318).

Daher muß öffentliche Energiepolitik darauf gerichtet sein, durch Ge- und Verbote sowie durch Beratungs- und Förderkonzepte die *Substitutionskonkurrenz* zwischen Energiespar- und Erzeugungsinvestitionen systematisch zu fördern. Hierzu ist die *Novellierung des Energieeinsparungsgesetzes* (z. B. Verschärfung der Wärmeschutz-Verordnung nach Schwedischem Standard) ein wichtiger Hebel. Staatliche Energiepolitik muß aber insbesondere auch auf der Anbieterseite, bei den EVU/EDU, darauf gerichtet sein, deren Investitionstätigkeit von vornehmlich durch geeignete Steuerungsinstrumente in die volkswirtschaftlich effizienteste Kapitalanlage zu lenken.

– Märkte für "Energiedienstleistungen" und "Least-Cost Planing"  
Es ist notwendig, aus dem Konzept der "Energiedienstleistung"

(EDL) und dem hieraus folgenden Begriff eines "Markts für Energiedienstleistungen" Konsequenzen für die Überwindung der Hemmnisse für rationellere Energienutzung zu ziehen (vgl. Hennicke u. a. 1986; Grieshammer u. a. 1989). Dies betrifft sowohl die Methodik der systematischen Erfassung von Effizienzpotentialen als auch die Instrumente der Implementierung. Hierbei kann an den Regulierungserfahrungen in den USA angeknüpft werden.

Zur theoretischen Erfassung und praktischen Umsetzung von Märkten für EDL wurde in den USA das Konzept des "Least-Cost Planing" (LCP) entwickelt und in zahlreichen Bundesstaaten von der Energieaufsicht den EVU vorgeschrieben (vgl. NARUC 1988; Hennicke 1989; Öko-Institut 1989). Das Konzept bildet auch für die Klimastabilisierungspolitik (so der von C. Schneider u. a. in den amerikanischen Senat eingebrachte Gesetzentwurf "Global Warming Prevention Act") ein Kernstück. Kurz zusammengefaßt handelt es sich hierbei um eine auf allen Stufen der Energiewirtschaft (Einzelobjekte; Versorgungsgebiete bzw. -systeme; Regionen) für Elektrizität als auch andere Energieträger einsetzbare Methode der systematischen "Entdeckungsplanung" (d. h. eine ex ante Marktsimulation) und um ein wirtschaftswissenschaftliches Konzept für eine operationalisierte Bewertung und Entscheidungsvorbereitung für Investitionsalternativen des Angebots oder Einsparung von Energie.

Maßnahmen der rationelleren Energienutzung auf der Nachfrageseite müssen nämlich als Ressourcen betrachtet werden, derer sich die Energieverkäufer bei der Bereitstellung von EDL im Prinzip ebenso bedienen können wie der Errichtung neuer Erzeugungskapazitäten. Dies gilt insbesondere deshalb, weil – gleiche Methodik der Wirtschaftlichkeitsrechnung vorausgesetzt – das Einsparen von Energie in der Regel bereits einzelwirtschaftlich (ohne die Internalisierung externer Kosten) billiger ist als die Ausweitung des Angebots (Lovins u. a. 1982; Hennicke u. a. 1986; Jochem 1987; Feist 1987; Krause u. a. 1989). Man spricht auch von einer Planung, die die Angebots- und Nachfrageseite des Energiemarktes konzeptionell integriert und dabei versucht, eine *Minimalkostenkombination*

("cost effektive") von Zubau- und Einsparmaßnahmen zu erreichen.

Bei der Unternehmungsplanung von EDU, bei der Erstellung und Umsetzung von örtlichen und regionalen Energiekonzepten sowie insbesondere auch für die Theorie und Praxis der öffentlichen Energieaufsicht kommt dem LCP-Konzept auch in der Bundesrepublik eine Schlüsselrolle zu. Untersuchungen des ÖKO-Instituts/Freiburg kamen zu dem Ergebnis, daß durch die umfassende Anwendung des LCP-Konzeptes in der Bundesrepublik und die teilweise Internalisierung externer Kosten gegenüber einem Trendszenario (Prognos 1987) bis zum Jahr 2010 allein im Kraftwerkssektor eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von bis zu 200 Mio. t CO<sub>2</sub> denkbar wäre; bei Einbeziehung der Wärmenutzung würde sich dieses Potential noch erheblich steigern lassen (ÖKO-Institut 1989). Für eine Reform der Energieaufsicht in der BRD nach dem LCP-Konzept ergibt sich folgendes Fazit:

a) Ohne ein institutionalisiertes neues öffentliches Informations- und Planungssystem mit entsprechender Umsetzungsautorität wird die privatwirtschaftliche Unternehmensplanung von marktbeherrschenden Energiemonopolen sich in der Regel gegen öffentliche Interessen durchsetzen können und das Prinzip staatlicher Energiepolitik zugunsten privater Unternehmensplanung suspendieren.

b) Die rechtlichen Eingriffsmöglichkeiten zur Durchsetzung öffentlicher Belange in der Energieversorgung müssen erheblich verstärkt werden. Die Anlagengenehmigung ("Investitionskontrolle") muß mit einer flexiblen Regulierung der laufenden Geschäftstätigkeit nach dem LCP-Konzept (Umweltverträglichkeits-, Preis- und Gewinnkontrolle) verbunden werden.

c) Die Unabhängigkeit, die strikte Trennung der Energieaufsicht von EVU und Fiskus, die Öffentlichkeit der Verfahren und der umfassende Prüfauftrag (z. B. Überprüfung alternativer Szenarien und Optionen) sind von entscheidender Bedeutung und dementsprechend auch gesetzlich zu regeln.

d) Das Budget, die Kompetenz und Personalkapazität der Aufsicht müssen mindestens der einer Planungsabteilung eines großen EVU entsprechen: Es ist unmöglich, daß jeweils ein

Energie-, ein Preis- und ein Kartellreferent und wenige Sachbearbeiter in den Länder-Wirtschaftsministerien eine effektive Aufsicht über Konzerne mit Hunderten von qualifizierten Mitarbeitern ausüben können.

Eine erfolgreiche Klimastabilisierungspolitik hängt nicht allein davon ab, ob effektive Instrumente und Maßnahmebündel bereitgestellt sowie die hierfür grundlegenden strukturellen Reformen der Energiewirtschaft geschaffen werden können. Entscheidend wird letztlich sein, ob eine weltweite Massenbewegung "zur Rettung der Erde" noch rechtzeitig sich entwickeln und politisch durchsetzen kann. In Hinblick auf das traditionell reaktive Entscheidungsmuster "nachsorgender" Umweltpolitik stellt sich hier ein qualitativ völlig neuartiges Problem: *Klimastabilisierungspolitik muß kategorisch vorsorgende Politik sein oder sie verfehlt ihr Ziel.* Das politische Problem besteht darin, daß eine demokratische Massenbewegung gegen die globale Umweltzerstörung und schleichende Klimaveränderung – wegen der Zeitverzögerung der Wirkungen – fast nur durch "vorausschauende" Information und Aufklärung und kaum durch konkrete Erfahrung und Betroffenheit entstehen kann.

Käme es zur (nahezu) irreversiblen Aufheizung der Erde, so wäre dies die apokalyptische Konsequenz des sich immer mehr steigernden "Krieges gegen die Natur". Die Natur aber schläge zurück: Die Klima-Konferenz von Toronto hat die Folgen des Treibhauseffektes mit denen eines Atomkrieges verglichen; deshalb muß der "Krieg gegen die Natur" beendet werden, ehe sich seine katastrophalen Auswirkungen weltweit offenbaren.

## Literatur

- Arbeitsunterlage 11/366 der Enquête-Kommission, Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre, Bonn 1989
- W.Bach, The Endangered Climate, Chapter in Research Report. F.Krause and W.Bach (eds.), Energy and Climate Change: What can Western Europe do? Prepared für Directorate General for Environmental Protection. Ministry of Housing, Physical Planning and Environment, The Netherlands, February 1988.
- U. Beck, Risikogesellschaft, Frankfurt 1986.
- Bremer Energiebeirat (BEB), Abschlußbericht, sowie Materialien zum Abschlußbericht, Bd. V: Die Stadtwerke Bremen AG als zukunftsorientiertes Energiedienstleistungsunternehmen, Bremen 1989.
- U.Bullmann u. a. (Hg.), Lokale Beschäftigungsinitiativen, Marburg 1986.
- R.Cavanagh, Least-Cost Planing Imperatives for Electric Utilities and their Regulators, in: Harvard Environmental Review, Vol. 10, 1987.
- Der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Umweltgutachten 1987, BtDrs 11/1568.
- Deutscher Städetag (Hg.), Städetag '87. Städte für eine bessere Umwelt, Stuttgart 1987.
- DIE GRÜNEN im Bundestag, Rekommunalisierung und Demokratisierung der Energerversorgung (Neuordnung der Energiewirtschaft und Novellierung des Energierechts), Bonn, 12. 2. 1990.
- D.Eißel, Herausforderungen und Möglichkeiten einer kommunalen Arbeitsmarktpolitik, in: aus politik und zeitgeschichte B. 38, 16. 6. 1988.
- Enquête-Kommission, Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre, Zwischenbericht (kostenlos) anzufordern in der Reihe: Deutscher Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit (Hg.), Zur Sache, Themen parlamentarischer Beratung, 5/1988, Bonn.
- Enquête-Kommission "Technikfolgen-Abschätzung und Bewertung", Bedingungen und Folgen von Aufbaustrategien für eine solare Wasserstoffwirtschaft, Stuttgart, Sept. 1989.
- W.Feist, Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen zur rationalen Nutzung von elektrischer Energie im Haushalt, Darmstadt 1986.
- I.Fetscher, Ende der Ausbeutung – zum Verhältnis von Mensch und Natur, in: IG Metall (Hg.), Umweltschutz zwischen Reparatur und realer Utopie, Köln 1988.
- U.Fritzsche/S.Kohler/D.Viehwues, Das grüne Energie-Szenario. Endbericht im Auftrag der Fraktion der GRÜNEN im Deutschen Bundestag, Bremen/Darmstadt/Freiburg 1988.
- W.Fritz u. a., Die Unternehmensziele und strategische Unternehmensführung, in: Die Betriebswirtschaft 5/1988.
- Global Warming Prevention Act; im US-House of Representatives am 5. Okt. 1988 von C.Schneider/Brown u. a. vorgelegter Gestzentwurf (Nr. H. R. 5460).
- R.Grieshammer/P.Hennicke/C.Hey/F.Kalberlah, Ozonloch und Klimakatastrophe, Hamburg 1989.
- P.Hennicke u. a., Die Energiewende ist möglich, Frankfurt 1985.
- P.Hennicke, Schließt eine Strategie des Kernenergie-Einsatzes eine Strategie der regenerativen und rationellen Energienutzung aus oder fördert sie diese bzw. ergänzen sich beide?, Arbeitsunterlage 11/189 vom 21. 11. 1988, Enquête-Kommission "Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre", Bonn 1988.
- P.Hennicke, Least-Cost Planing: Methode, Erfahrungen und Übertragbarkeit auf der Bundesrepublik, in: ZfE 2/1989.
- E.Hildebrand, Implementation betrieblicher Umweltschutzpolitik – Einige Überlegungen und empirische Hinweise, in: E.Schmidt (Hg.), Ökologische Produktionskonzepte, Berlin 1989.
- E.Hildebrand/R.Pfriem, Die Ökobilanz – ein Instrument zur Umorientierung von Unternehmenspolitik, in: Die Mitbestimmung 4/1988.
- H.Hochgreve, Integration des ökologischen Interesses in die Unternehmensverfassung, in: WSI-Mitteilungen 8/1989.
- M.Hönl-Fahle, Ökologische Krise. Wege aus der Bedrohung. Materialien, Basisartikel, hrsg. v. der IG Metall, Frankfurt 1989.
- H.Hohmann, Die Entwicklung der internationalen Umweltpolitik und des Umweltrechts durch internationale und europäische Organisationen, in: aus politik und zeitgeschichte B 47–48, 1989.
- J.Hucke, Beschäftigungswirkungen des kommunalen Umweltschutzes und Schwierigkeiten ihrer Erschließung, in: H.E.Maier/H.Wollmann (Hg.), Lokale Beschäftigungspolitik?, Basel 1986.
- IFEU (Institut für Energie und Umweltforschung), Emissionsminderung durch rationelle Energienutzung und emissionsmindernde Maßnahmen im Verkehrssektor, Heidelberg 1989.
- IG Metall, Entschließung des Bundeskongresses, 1989.
- IG Metall-Bundesvorstand, Umweltschutz im Betrieb. Positionspapier vom Juli 1989.
- IG Metall-Vorstand (Hg.), Umweltschutz in der Berufsausbildung, Frankfurt o. J.
- H.Immler, Vom Wert der Natur. Zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft, Opladen 1989.
- ISI/Prognos, Die energiewirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2010, Kurzfassung, Basel 1989.
- E.Jochem, Rationelle Energieverwendung oder Erweiterung des Energieangebots, in: FhG-Berichte 1/1987, Karlsruhe.
- S.Kohler/J.Leuchtner/K.Müschen, Sonnenenergiewirtschaft, Frankfurt 1987.
- F.Krause/W.Bach/J.Koomey, Energy Policy in the Greenhouse, International Project for Sustainable Energy Paths (IPSEP), El Cerrito, September 1989.
- W.Kühling, Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen zur Änderung des BImSchG, 11. Btg., Ausschuß f. Umwelt . . . , Drs. 11/13, Teil 2 v. 15. 11. 1989.
- A.Lovins/H.Lovins/F.Krause/W.Bach, Wirtschaftlichster Energieeinsatz: Lösung des CO<sub>2</sub>-Problems, Karlsruhe 1983.
- E.A.Marburger, Zur ökonomischen Bewertung gesundheitlicher Schäden durch Luftverschmutzung, in: UBA-Berichte 7/86.

- U.Margedant, Entwicklung des Umweltbewußtseins in der Bundesrepublik Deutschland, in: aus politik und zeitgeschichte B 29, 1987.
- K.Marx, Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei (1875), in: MEW Bd. 19, Berlin 1972
- H.Meffert u. a., Unternehmensverhalten und Umweltschutz – Ergebnisse einer empirischen Befragung in der BRD, Arbeitspapier Nr. 31 der Wiss. Gesellschaft für Marketing und Unternehmensführung, München 1986.
- M.Müller/J.Spangenberg, Chemiepolitik als neues Politikfeld, in: WSI-Mitteilungen 8/1989.
- K.F.Müller-Reißmann/J.Schaffner, Stromversorgung ohne Kernenergie? Konsequenzen des Kernenergieausstiegs, ISP, Hannover 1986.
- NARUC (National Association of Regulatory Utility Commissioners), Least-Cost Utility Planning, A Handbook for Public Utility Commissioners. Prepared by F.Krause and J.Eto, Washington D.C./Berkeley 1988.
- D.Oberndörfer, Schutz der tropischen Regenwälder durch Entschuldung, München 1989.
- Öko-Institut, V.Brohmann/U.Fritzsche/U.Leprich, Energiedienstleistungsunternehmen und Least-Cost Planing, Kurzstudie im Auftrag der Enquete-Kommission, Darmstadt/Freiburg 1989.
- S.Osterod, Einführung einer Ökobilanz in einem Industriebetrieb, in: E.Schmidt (Hg.), Ökologische Produktionskonzepte. Kriterien, Instrumente, Akteure. Schriftenreihe des Instituts für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW) 23/89, Berlin.
- Prognos AG, Rationelle Energieverwendung und -erzeugung ohne Kernenergienutzung: Möglichkeiten sowie energetische, ökologische und wirtschaftliche Auswirkungen, Kurzfassung. Untersuchung im Auftrag des MWMT, Düsseldorf 1987.
- K.Roth, Umweltschutz im Betrieb. Zu Umfragen der IG Metall über Umweltschutz im Betrieb, in: Die Mitbestimmung 4/1988.
- B.Schütt, Umweltschutz als Moment der Unternehmensführung, in: Die Mitbestimmung 7/1989.
- M.Sietz/R.Michahelles (Hg.), Umweltchecklisten für Manager, Taunusstein 1989.
- SPD-Bundestagsfraktion, Gesetzentwurf für ein Energiegesetz, Bonn, 12. 12. 1989.
- U.Steger, Umweltmanagement, Wiesbaden 1988.
- M.Stitzel/U.E.Simonis, Ökologisches Management oder: Ist eine umweltverträgliche Unternehmenspolitik realisierbar?, WZB-papers FS II 88-408, 1988.
- Task Force (G.Schneider), Environment in the Internal Market, Brüssel 1989.
- K.Töpfer, Die politische Verantwortung der Umweltpolitik für das Umwelthaftungsrecht, in: Zeitschrift für Umweltpolitik 2/1988.
- Umweltbundesamt (Hg.), UBA-Text Nr. 19-23/1988, Checklisten zu Chemie, Metallverarbeitung, Papier- und Zellstoffherstellung, Lebensmittelindustrie. Umweltbundesamt, Jahresbericht 1988.
- Umweltbundesamt, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung der Enquetekommission zum Thema "Klimarelevante Emissionen und Energieeinsatz des Verkehrssektors sowie Maßnahmen zur Reduktion von Schadstoffen und Energieeinsatz", vom 26./27. 6. 1989, Berlin.
- O.Wassermann, Die gesellschaftspolitische Bedeutung der Umwelttoxiologie – Anforderungen an vorsorgenden Arbeit- und Umweltschutz, in: IG Metall (Hg.), Umweltschutz zwischen Reparatur und realer Utopie, Köln 1988.
- M.Weber, Soziologie – Weltgeschichtliche Analysen – Politik, Stuttgart 1968, 4. Aufl.
- H.Weidner, Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung, in: aus politik und zeitgeschichte B 47–48 v. 17. 11. 1989.
- R.v.Weizsäcker, Rede vom 7. 10. 1986, in: Bulletin Nr. 122 v. 9. 10. 1986.
- L.Wicke, Die ökologischen Milliarden, München 1986.
- L.Wicke, Umweltschutz zahlt sich aus, in: Handbuch Umwelt und Energie, Lexikon, 9/1988, Nr. 6, Freiburg.

## 7. Mehr Beschäftigung ohne Umweltzerstörung – Weitere Schritte zur Arbeitszeitverkürzung

Im Gesamtkonzept des MEMORANDUM nimmt die Strategie der Arbeitszeitverkürzung eine zentrale Stelle ein. Neben öffentlichen Ausgabenprogrammen zum ökologischen Umbau der Wirtschaft und zur Verbesserung der öffentlichen Infrastruktur und der sozialen Dienstleistungen usw. kommt der Arbeitszeitverkürzung eine wichtige Bedeutung zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung zu. Erstmals mit dem MEMORANDUM '83 haben wir eine ausführliche Analyse zur Begründung, zu den Auswirkungen und zur Finanzierbarkeit einer massiven Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden vorgelegt. Eine rasche Einführung der 35-Stunden-Woche in der gesamten Wirtschaft würde, so ergaben unsere Berechnungen, zwischen 1,4 und 1,8 Mio. Arbeitsplätze sichern bzw. neu schaffen. Bereits in einer ersten Zwischenbilanz 1987 konnten wir feststellen, daß etwa die Hälfte der Beschäftigungszunahme seit Anfang 1984 auf das Konto der Arbeitszeitverkürzung gegangen war. Der Beschäftigungseffekt lag bei mindestens 150 000 Arbeitsplätzen.

Sechs Jahre nach Beginn des gewerkschaftlichen Kampfes auf breiter Front erscheint es sinnvoll, erneut eine Zwischenbilanz zu ziehen und die Perspektiven einer weiteren Arbeitszeitverkürzung aufzuzeigen. Dabei zeigt sich, daß sich der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung seit 1984 gegenüber der ersten Hälfte der 80er Jahre deutlich beschleunigt hat und daher spürbare Beschäftigungseffekte erzielt werden konnten. Im Zuge der Arbeitszeitverkürzung hat die Frage der Flexibilisierung von Lage und Verteilung der Arbeitszeit stark an Bedeutung gewonnen. Der

Konflikt um betriebliche Arbeitszeitflexibilisierung einerseits und größere Zeitsouveränität der Beschäftigten andererseits bestimmt zunehmend die Tarifauseinandersetzungen und die Umsetzung der verkürzten Wochenarbeitszeiten. In der aktuellen Tarifrunde stützen sich die Unternehmer- und Arbeitgeberverbände bei der Ablehnung der gewerkschaftlichen Forderungen vor allem auf zwei Argumente: die künftige Gefährdung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, besonders angesichts der Einführung des europäischen Binnenmarktes, und ein sichtbarer Fachkräftemangel. Eine Analyse der außenwirtschaftlichen Position der bundesdeutschen Wirtschaft und der Situation auf dem Arbeitsmarkt zeigt, daß beide Argumente einer Überprüfung nicht standhalten. Angesichts des mittelfristigen Rückgangs des Arbeitsvolumens wegen der offenen Produktions-Produktivitätsschere sowie der in den nächsten Jahren steigenden Erwerbspersonenzahl (Aus- und Übersiedler) ist eine Fortsetzung der Arbeitszeitverkürzungspolitik dringend erforderlich. Sie wird jedoch allein nur einen begrenzten Beitrag zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung leisten können.

### 7.1 Stand der Arbeitszeitverkürzung

Die Forderung nach der Einführung der 35-Stunden-Woche und der Kampf um ihre Durchsetzung war das beherrschende Thema der gewerkschaftlichen Tarifpolitik der achtziger Jahre. Die Tarifrunde 1984 mit dem Arbeitskampf um den Einstieg in die Wochenarbeitszeitverkürzung wurde nach allgemeiner Einschätzung zur bislang härtesten Tarifauseinandersetzung der Nachkriegszeit, nicht zuletzt, weil sie nach der eindeutigen Parteinahme der Bundesregierung für die Unternehmenswirtschaft rasch zur Auseinandersetzung um das politische Kräfteverhältnis in der Bundesrepublik überhaupt wurde.

Es bedurfte eines Arbeitskampfes von sieben Wochen in der Metallindustrie, bzw. zwölf Wochen in der Druckindustrie, bis sich die Gewerkschaften letzten Endes erfolgreich durchsetzten und die Tabugrenze "40 Stunden" zu Fall bringen konnten. In

der Metallindustrie waren 58 000 Beschäftigte, in der Druckindustrie 45 000 ArbeiterInnen und Angestellte am Streik beteiligt. Heiße und kalte Aussperrung erfaßten hunderttausende Beschäftigte. Der Erfolg des Kampfes bestand nicht nur im materiellen Ergebnis, der Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit auf zunächst 38,5 Stunden, sondern auch und besonders in dem unübersehbaren Nachweis der gewerkschaftlichen Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit.

In den folgenden Jahren gelang es den Gewerkschaften, in vielen Tarifbereichen "nachzuziehen", und 1987 waren es wiederum die IG Metall und die IG Druck und Papier, die den zweiten Schritt zur 37-Stunden-Woche durchsetzten. Zieht man heute eine vorläufige Bilanz des gewerkschaftlichen Kampfes um die 35-Stunden-Woche, ergibt sich ein positives Bild (Tabelle 13).

Ende 1989 galt gesamtwirtschaftlich eine tarifvertragliche wöchentliche Arbeitszeit von durchschnittlich 38,5 Stunden. Das bedeutet gegenüber 1984 einen Rückgang der Wochenarbeitszeit um 1,5 Stunden und entspricht einem Rückzug der tariflichen Wochenarbeitszeit um 3,75 vH, pro Jahr um durchschnittlich 0,75 vH.

Berücksichtigt man zusätzlich die bereits vereinbarten, aber erst künftig in Kraft tretenden Stufen der Arbeitszeitverkürzung, dann liegt die tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit bereits bei 38,1 Stunden. Hinter dieser gesamtwirtschaftlichen Größe verbergen sich jedoch sehr unterschiedliche Werte für die einzelnen Branchen und Wirtschaftszweige (vgl. Schaubild 2):

Nur noch jede/r Neunte (11 vH) hat eine tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit von 40 Stunden, weniger als die Hälfte (43,1 vH) liegen bei 38,5 bis 39 Stunden und 45,6 vH noch darunter. Fast jede/r Dritte (30,1 vH) hat bereits eine tariflich vereinbarte Wochenarbeitszeit von 37 Stunden und weniger.

*Tabelle 13: Arbeitszeitentwicklung 1984–1989; jeweils gesamtwirtschaftliche Durchschnittswerte*

Jahr	tarifliche Wochenarbeitszeit in Std. vereinbart <sup>1</sup>	Urlaub (Tage) in Kraft	Jahresarbeitszeit in Std. tariflich	Jahresarbeitszeit in Std. effektiv <sup>2</sup>
1984	39,6	—	29,9	1.741,0
1985	39,4	—	30,1	1.717,5
1986	39,3	—	30,2	1.727,2
1987	38,9	—	30,5	1.729,2
1988	38,4	39,4	30,6	1.728,2
1989	38,1	38,5	30,6	1.686,5

<sup>1</sup> einschließlich künftig in Kraft tretender Stufen der Arbeitszeitverkürzung

<sup>2</sup> unter Berücksichtigung von Krankenstand, Volumen der Mehrarbeit und Ausfallstunden durch Kurzarbeit, Schlechtwettergeld, Arbeitskämpfe und durch den Teilzeiteffekt.

Quelle: WSI-Tarifarchiv, IAB

Schaubild 2:

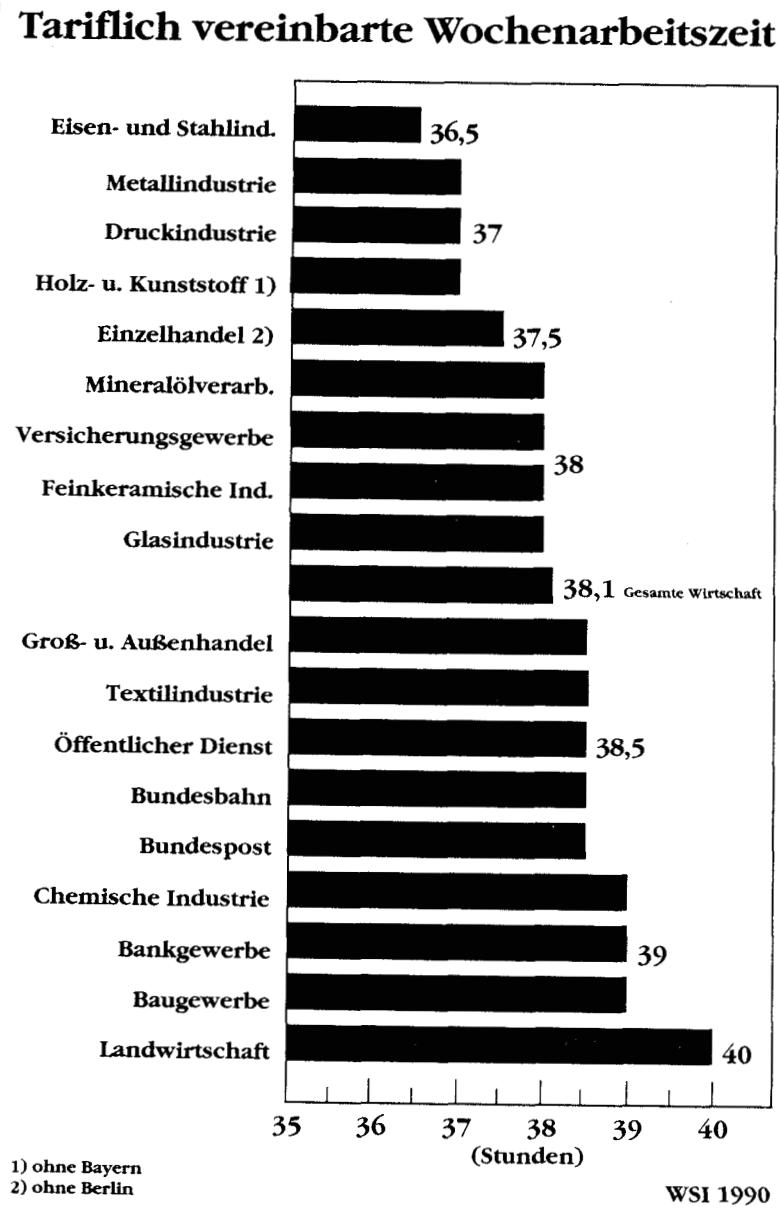


Tabelle 14: Beschäftigte nach der vereinbarten tariflichen Wochenarbeitszeit in vH<sup>1</sup>

unter 37	37	37,5	38	38,5	39	40	Wochenarbeitszeit in Kraft vereinbart
1,0	29,1	9,1	6,4	29,5	13,6	11,0	38,5

1 Basis: alle von Tarifabschlüssen der DGB-Gewerkschaften begünstigten ArbeitnehmerInnen = 100; Stichtag: 31. 12. 1989

Quelle: WSI-Tarifarchiv

Neben der Wochenarbeitszeitverkürzung haben die Gewerkschaften in zahlreichen Tarifbereichen (teilweise zusätzlich) eine Arbeitszeitverkürzung in Form von freien Tagen vereinbart. Solche Regelungen bestanden zum Jahresende 1989 für 3,4 Mio. Beschäftigte, das entspricht 18,7 vH der von Tarifverträgen erfassten ArbeitnehmerInnen. Ihnen stehen durchschnittlich 2,7 freie Tage im Jahr zu.

Außerdem setzten die Gewerkschaften in geringem Umfang auch eine weitere Verlängerung des tariflichen Jahresurlaubs durch.

Wochen- und Jahresarbeitszeitverkürzung finden ihren Niederschlag in der Entwicklung der *tariflichen Jahresarbeitszeit*. Sie betrug 1989 1708,8 Stunden und ist damit gegenüber dem Vorjahr um 21,3 Stunden zurückgegangen. Gegenüber 1984 beträgt der Rückgang 51,8 Stunden, das entspricht 2,9 vH. Unter den Wirtschaftszweigen weist die Eisen- und Stahlindustrie mit 1601,6 Stunden die kürzeste Jahresarbeitszeit auf, gefolgt von der Metallindustrie mit 1625,4 Stunden und der Druckindustrie mit 1626,0 Stunden. Am Ende der Skala liegen die Lederindustrie (1768,2 Std.), das Hotel- und Gaststättengewerbe (1788,4 Stunden) und die Landwirtschaft (1796,8 Std.).

Auf der Grundlage der tariflichen Arbeitszeit entwickelt sich auch die *effektive Arbeitszeit*: Sie wird bestimmt durch den Krankenstand, das Volumen der Mehrarbeit und die Ausfall-

stunden durch Kurzarbeit, Schlechtwettergeld, Arbeitskämpfe und den Teilzeiteffekt. Im Ergebnis belief sich die tatsächliche Arbeitszeit 1989 auf 1686,5 gegenüber 1741,0 Stunden im Jahr 1984. Das entspricht einem Rückgang um 3,05 vH, d. h. jahresdurchschnittlich um rund 0,6 vH.

In den siebziger Jahren betrug der jahresdurchschnittliche Rückgang der effektiven Arbeitszeit 1,04 vH, in den ersten fünf Jahren des abgelaufenen Jahrzehnts dagegen nur 0,39 vH. Die Beschleunigung der effektiven Arbeitszeitverkürzung in den vergangenen Jahren erreicht gleichwohl nicht das Tempo der siebziger Jahre. Für die Zukunft wird viel davon abhängen, ob mit der Tarifrunde 1990 ein neuer Schub im Prozeß der tariflichen Arbeitszeitverkürzung bewirkt werden kann.

## 7.2 Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeit

Als Preis für die Arbeitszeitverkürzung mußten die Gewerkschaften neben verringerten Lohnsteigerungen erhebliche Konzessionen bei der Flexibilisierung der Arbeits- und Betriebszeit zugestehen. Hierbei handelte es sich in der Regel um Flexibilitätsformen, die im Interesse der Unternehmen lagen, nicht aber an Bedürfnisse nach einer erweiterten Zeitsouveränität bei den Beschäftigten anknüpften. Allerdings ist es den Gewerkschaften auch gelungen, Flexibilitätsmöglichkeiten zu begrenzen. Dies gilt besonders im Bereich der Mehrarbeit. Die Haupttrends seien im folgenden kurz skizziert:

1. 1984 wurden *Betriebszeiten* erstmalig explizit Gegenstand von Tarifvereinbarungen. Alle Tarifverträge in der Metallindustrie enthielten Formulierungen, die vorsahen, daß aus Anlaß der Arbeitszeitverkürzung die Betriebszeiten nicht verkürzt werden sollten. In der Textilindustrie kann mit Zustimmung des Betriebsrats ein Vierschichtsystem eingeführt werden. Die Beschäftigten erhalten eine zusätzliche Arbeitszeitverkürzung von 3 Stunden pro Woche. Als Regelarbeitszeit gilt in der Mehrheit der Tarifbereiche weiterhin eine Arbeitswoche zwischen Montag und Freitag. Allerdings lassen fast alle Tarifver-

träge hiervon Abweichungen zu, die zum Teil allerdings an die Zustimmung des Betriebsrats gebunden sind (gilt z. B. für Samstagsarbeit in der Metallindustrie Baden-Württemberg) oder nur zu bestimmten Anlässen möglich ist (z. B. Zeitungsproduktion am Wochenende in der Druckindustrie). Eines der Hauptziele der Arbeitgeber in der nächsten Arbeitszeitrunde ist die Beseitigung dieser tarifvertraglichen Einschränkungen von Samstagsarbeit. Die Beschränkungen der Sonntagsarbeit sollen durch das neue Arbeitszeitgesetz beseitigt werden, das Sonntagsarbeit auch aus ökonomischen Gründen zuläßt. Die tatsächlichen Betriebszeiten haben sich seit 1985 vor allem in den kapitalintensiven Mehrschichtbetrieben deutlich ausgeweitet. In Mehrschichtbetrieben des verarbeitenden Gewerbes wurde die Betriebszeit von 91,2 Stunden 1984 auf 96,3 Stunden 1989 ausgeweitet (IFO 1990).

Das IFO spricht zwar von einer Absenkung der Betriebszeiten im verarbeitenden Gewerbe von insgesamt 50,1 Stunden pro Woche 1984 auf 49,7 Stunden 1989, vor allem infolge des Rückgangs der Betriebszeiten in Einschichtbetrieben. Dieses Ergebnis wird allerdings erst durch eine Umstellung der Berechnungsweise ermöglicht. Bislang wurden Betriebszeiten nach dem Beschäftigungskonzept ermittelt, d. h. man gewichtete die Betriebszeiten in den einzelnen Betriebsteilen mit der Zahl der Beschäftigten. Nunmehr geht das IFO von einem Arbeitsplatzkonzept aus. Ein Arbeitsplatz in einem Dreischichtbetrieb wird also nicht mehr entsprechend seinem höheren Anteil von Beschäftigten (etwa 3 Beschäftigte pro Arbeitsplatz) gewichtet, sondern einem Einschichtarbeitsplatz gleichgesetzt. Die Arbeitsplätze in Mehrschichtbetrieben sind jedoch erheblich kapitalintensiver und müssen bei der Berechnung der Betriebszeit des eingesetzten Kapitals höher bewertet werden. Nach der alten Berechnungsweise wäre die Betriebszeit von 60,6 auf 63,6 Stunden pro Woche gestiegen. Die IFO-Berechnung ist zudem kaum aussagefähig, da etwa in der Investitionsgüterindustrie von 1984 bis 1989 die Kapazitätsauslastung von 78,4 vH auf 87,4 vH gestiegen ist und diese beim Arbeitsplatzkonzept nicht berücksichtigt wird. Zudem hat das IFO weder die Kurzarbeit

1984 noch die Sonderschichten und Überstunden 1989 einbezogen. Im verarbeitenden Gewerbe arbeiteten 1989 6,3 vH der Beschäftigten in Samstagsschichten regelmäßig und 8 vH unregelmäßig gegenüber 8,5 vH 1984. Bei Sonntagsschichten betrug der Anteil 1989 4,4 vH für regelmäßige und 0,4 vH für unregelmäßige Sonntagsarbeit gegenüber 3,8 vH 1984. Insbesondere Großbetriebe dehnten ihre Betriebszeit aus. Der Prozeß der Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten ist also in kapitalintensiven Bereichen rasch fortgeschritten.

2. Die Tarifabschlüsse lassen seit 1984 einen verstärkten Trend in Richtung von *Jahresarbeitszeitverträgen* erkennen. In der Metallindustrie beispielsweise wurde 1984 zugestanden, daß die regelmäßige Arbeitszeit im Durchschnitt von 2 Monaten erreicht werden muß; dieser Ausgleichszeitraum wurde 1987 auf 6 Monate erweitert. In der holz- und kunststoffverarbeitenden Industrie sind abweichend von der Regelarbeitszeit Planwochenarbeitszeiten zwischen 34 und 40 Stunden möglich, die für Zeiträume zwischen 3 Monaten und 1 Jahr abgeschlossen werden können. Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut des Deutschen Gewerkschaftsbundes (WSI) stellte fest, daß noch Ende 1986 erst in 8 von 20 repräsentativen Tarifbereichen eine Möglichkeit des langfristigen Ausgleichs schwankender Wochenarbeitszeiten vorgesehen waren. Heute sind es hingegen 18 von 20 Tarifverträgen, die Ausgleichszeiträume von minimal 1 Woche bis zu maximal 1 Jahr vorsehen, mit einem deutlichen Trend zur Verlängerung dieser Ausgleichszeiträume (Bispinck 1989). Diese Möglichkeit schwankender Wochenarbeitszeiten werden vor allem in Bereichen mit saisonal unterschiedlicher Auftragslage (z. B. Landwirtschaft, Möbelindustrie, Nahrungs- und Genußmittelindustrie, Bekleidungsindustrie) genutzt.

3. Eine Besonderheit der Metallindustrie ist die Einführung *individuell differenzierter Arbeitszeiten* für Vollzeitbeschäftigte, 1984 wurde eine Schwankungsbreite zwischen 37 und 40 Stunden und 1987 eine zwischen 36,5 und 39 Stunden vereinbart. Im Durchschnitt eines Betriebes muß die regelmäßige Arbeitszeit erreicht werden. Diese Differenzierung konnte sich nicht auf breiter Front durchsetzen. 1985 sahen 13 vH aller Betriebs-

vereinbarungen in der Metallindustrie die Möglichkeit einer individuellen Arbeitszeitdifferenzierung vor. Davon waren 4–5 vH der Beschäftigten betroffen. Weniger als 38,5 Stunden arbeiteten vor allem ältere und unqualifizierte Beschäftigte, länger hingegen Facharbeiter und Arbeitskräfte in betrieblichen Engpaßbereichen. Die Beschäftigten mit einer kürzeren Arbeitszeit fühlten sich diskriminiert, die Belegschaft und die Betriebsräte wandten sich gegen die Ungleichbehandlung der Beschäftigten. Viele Unternehmen verloren ihr Interesse an dieser konflikthaften Form der Flexibilisierung. Mit der Einführung der 37,5-Stunden-Woche 1988 sank der Prozentsatz der Betriebe, die eine individuelle Differenzierung vorsahen, auf 8 vH (Bosch 1988, IG Metall 1988).

4. Durch *Mehrarbeit* können die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen zum Teil zunichte gemacht werden. Da die Arbeitszeitverkürzung seit 1984 besonders aus beschäftigungspolitischen Gründen angestrebt wurde, wurde Mehrarbeit weitaus kritischer als früher betrachtet. Die Gewerkschaften versuchten, die Mehrarbeit absolut zu begrenzen und gleichzeitig einen Anspruch bzw. eine Verpflichtung zu einem Freizeitausgleich für Mehrarbeit tarifvertraglich zu verankern (Bispinck/Kurz-Scherf 1989). In der Metallindustrie und im Steinkohlenbergbau wurden etwa maximale Mehrarbeitsstunden festgelegt. In anderen Tarifbereichen ist die Zahl der Mehrarbeitsstunden durch Festlegung von täglichen oder wöchentlichen Höchstarbeitszeiten begrenzt. Dies gilt z. B. für die papierezeugende Industrie oder die Eisen- und Stahlindustrie. In einzelnen Branchen muß Mehrarbeit "grundsätzlich" durch Freizeit abgegolten werden (z. B. Steinkohlenbergbau oder Bundesbahn). Eine Mußvorschrift gibt es allerdings lediglich in der holz- oder kunststoffverarbeitenden Industrie (Verpflichtung zum Freizeitausgleich ab der 16. Mehrarbeitsstunde im Monat). Mehrere Tarifverträge sehen schließlich individuelle Ansprüche auf Freizeitausgleich vor, denen stattgegeben werden muß, wenn dem nicht dringende betriebliche Belange entgegenstehen (z. B. Metallindustrie).

5. *Gleitzeitarbeit* hat sich vor allem im Angestelltenbereich

etabliert und ist dort der Hauptmechanismus, über den schwankende Arbeitszeiten, Mehrarbeit etc. abgewickelt werden. Diese Arbeitszeitform hat sich mangels tarifvertraglicher Regelungen auf betrieblicher Ebene entwickelt und verstößt z. B. explizit gegen gesetzliche und tarifvertragliche Normen, vor allem täglicher Höchstarbeitszeiten. So lassen z. B. 83,5 vH aller betrieblichen Vereinbarungen zur Gleitzeit in der Metallindustrie tägliche Arbeitszeiten von mehr als 10 Stunden zu, was gegen die Arbeitszeitordnung verstößt. Die Arbeitgeber waren auch erfolgreich in der Ausdehnung ihrer Zeitschulden und der Beschränkung der Zeitschulden der Beschäftigten. 53 vH der Vereinbarungen der Metallindustrie sehen vor, daß mehr als 10 Plusstunden mit in den nächsten Monat übertragen werden können, aber nur 34 vH erlauben eine Übertragung von mehr als 10 Minusstunden (Bosch 1988). Die Gewerkschaften haben nunmehr begonnen, tarifvertragliche Rahmenvorgaben durchzusetzen, wobei sie hier erst am Beginn einer Entwicklung stehen. Beispielhaft ist der erste Tarifvertrag über gleitende Arbeitszeit bei der Volkswagen-AG. Hiernach beträgt die tägliche Maximalarbeitszeit 9,5 Stunden. Zeitguthaben/-schulden dürfen maximal 8 Stunden betragen. Die Beschäftigten können bei Gleitzeitguthaben pro Monat einen freien Tag nehmen. In der Eisen- und Stahlindustrie sehen die tariflichen Rahmenbestimmungen u. a. eine Kernarbeitszeit von 6 Stunden und einen Ausgleich von Zeitguthaben und -schulden binnen eines Monats vor.

6. Die Gewerkschaften haben inzwischen damit begonnen, *Teilzeitarbeit* systematischer als zuvor zu regulieren. In mehreren Tarifverträgen der vergangenen Jahre sind Mindestbedingungen bei der Ausgestaltung von Teilzeitarbeitsverhältnissen festgeschrieben worden. Der Tarifvertrag über Teilzeitarbeit für die Volkswagenwerke (1987) schreibt vor, daß "die einzelvertraglich vereinbarte Arbeitszeit in Teilzeitarbeitsverträgen im Durchschnitt eines Monats mindestens 20 Stunden in der Woche betragen" muß. Der Wechsel von Vollzeit- in Teilzeitarbeit kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen. In der Druckindustrie gilt, daß die wöchentliche Arbeitszeit grundsätzlich 20 Stunden

beträgt. Ausnahmen sind auf Wunsch der Beschäftigten und aus betrieblichen Gründen zulässig. Im Bankgewerbe sind alle Teilzeitbeschäftigte in den Geltungsbereich der Tarifverträge einzogen, die mindestens 13 Stunden arbeiten. Als Soll-Bestimmung ist vorgesehen, daß die tägliche Arbeitszeit mindestens 3 Stunden beträgt und eine Förderung in Fragen der beruflichen Entwicklung und Weiterbildung wie bei Vollzeitbeschäftigten erfolgt. Im Einzelhandel sehen die Mindestbedingungen vor: Arbeitszeit mindestens 20 Stunden in der Woche und vier Stunden (zusammenhängend) am Tag an höchstens 5 Tagen in der Woche, darüber hinaus vorrangige Berücksichtigung von Teilzeitbeschäftigten bei der Besetzung von Vollzeitstellen und keine Arbeitszeitverkürzung unter die Sozialversicherungspflichtgrenze gegen den Willen der Beschäftigten.

7. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben die Gewerkschaften außerdem in einigen Tarifverträgen Regelungen zum *Elternurlaub* durchsetzen können, so z. B. im Bankgewerbe und im Einzelhandel. Im Einzelhandel haben Mütter und Väter in Betrieben ab 100 Beschäftigten Anspruch auf 4 Tage Beurlaubung zur Kinderbetreuung. Das Arbeitsverhältnis ruht, die Zeiten werden jedoch auf die Berufs- und Tätigkeitsjahre angerechnet. Die Beschäftigten können sich unter Berücksichtigung der betrieblichen Belange auch teilbeurlauben lassen und haben bei ihrer Rückkehr das Recht auf einen gleichwertigen Arbeitsplatz. Bei Aushilfsbeschäftigten sind sie bevorzugt zu berücksichtigen, und ihnen ist die Möglichkeit zur Teilnahme an geeigneten betrieblichen Fort- und Weiterbildungsveranstaltungen zu geben. Vergleichbare Forderungen hat auch die IG Metall in der aktuellen Tarifrunde gestellt.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

In der Bundesrepublik ist es in Zusammenhang mit der Arbeitszeitverkürzung auch zu einer erheblichen Ausdehnung von Arbeitszeitflexibilitätsformen gekommen, die eindeutig im Interesse der Arbeitgeber liegen. In der Flexibilität der Arbeitszeit liegt die Bundesrepublik in Europa an der Spitze. Dies belegt eine Umfrage der "Europäischen Stiftung zur Verbesserung der

Tabelle 15: Anteil von Samstags- und Abendarbeit in Europa (ohne Landwirtschaft, Öffentlichen Dienst und Betriebe unter 10 Beschäftigten)<sup>1</sup>

	Europa <sup>2</sup>	Belgien	BRD	Italien	Spanien	Großbritannien
Grundgesamtheit der Beschäftigten in 1000	38.077	1.437	13.667	6.928	3.309	12.736
Anteil der Samstagsbeschäftigte in vH	14,1	12,5	16,0	7,9	22,3	14,6
Anteil der Abendbeschäftigte in vH	11,0	16,4	12,2	8,7	17,4	8,2
Anteil der Teilzeitbeschäftigte in vH	7,6	6,5	10,2	2,6	1,2	9,4
Anteil von befristet Beschäftigte in vH	3,9	3,6	3,5	3,5	16,3	1,1

1 Die Unternehmen wurden befragt, ob und wie viele Beschäftigte in ihrem Betrieb auf die betreffende Flexibilisierungsform entfielen. Diese Antworten wurden entsprechend dem Beschäftigtenanteil der Betriebe hochgerechnet und mit der Grundgesamtheit der Beschäftigten prozentuiert.

2 Gemeint sind die 5 hier betrachteten Länder  
Quelle: Infratest Sozialforschung 1989

Lebens- und Arbeitsbedingungen“ in Dublin bei 2500 Unternehmen in fünf europäischen Ländern, die repräsentativ für 38 Millionen Beschäftigte ist (Infratest 1989; Bosch 1989). Danach arbeiten 16 vH der Beschäftigten in der Bundesrepublik regelmäßig Samstag (ohne Überstunden) gegenüber 14,1 vH im Durchschnitt der fünf untersuchten Länder. Auch beim Anteil der Abendarbeit (ohne Überstunden) lag die Bundesrepublik mit 12,2 vH über dem europäischen Durchschnitt von 11 vH (vgl. Tab. 15). Allerdings lässt sich der Prozeß der Arbeitsflexibilisierung nicht allein als eine Deregulierung im Arbeitgeberinteresse beschreiben. Denn den Gewerkschaften ist es auch gelungen, tarifvertraglich Mehrarbeit zu begrenzen, erste Vereinbarungen zur Gleitzeit abzuschließen, geringfügige Teilzeitarbeit einzuschränken und Elternurlaub tarifvertraglich zu verankern. Insofern ist auch ein deutlicher Trend zur “Regulierung von Flexibilität“ im Interesse der Beschäftigten zu beobachten, durch den Tarifpolitik eine beträchtliche Aufwertung erfährt.

### 7.3 Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzungen

Trotz beträchtlichen wirtschaftlichen Wachstums (1984–1988: +10,1 vH) ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen nur geringfügig (+0,3 vH) angestiegen. Der Beschäftigungseffekt des Wachstums ist durch einen fast gleich starken Anstieg der Produktivität pro Erwerbstätigkeitsstunde verbraucht worden. Daß es dennoch zu einer ansehnlichen Zunahme der Beschäftigung kam, ist vor allem der Umverteilung des fast unveränderten Arbeitsvolumens durch die Arbeitszeitverkürzung zu verdanken.

Bis Ende 1989 erreichten die Gewerkschaften eine wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden. Auf 18 Millionen abhängig Beschäftigte ohne Teilzeitbeschäftigte und außertarifliche Angestellte bezogen, beträgt das Volumen der Arbeitszeitverkürzung 27 Millionen Stunden. Geteilt durch die durchschnittliche Wochenarbeitszeit von 38,5 Stunden ergibt sich ein rechneri-

sches Beschäftigungsvolumen von rund 700 000. Untersuchungen in der Vergangenheit haben gezeigt, daß rund die Hälfte bis ein Drittel dieses Volumens durch zusätzliche Produktivitätssteigerungen aufgefangen wird. Der Rest wird beschäftigungswirksam. Dies ergibt einen Beschäftigungseffekt der Arbeitszeitverkürzungen zwischen 350 000 und 460 000 seit 1985. Zusätzlich wurde der Arbeitsmarkt durch den Vorruststand um gut 90 000 Personen entlastet. Die Arbeitszeitverkürzungen seit 1985 sind für mehr als die Hälfte des Beschäftigungswachstums der letzten Jahre verantwortlich.

Dies wurde durch eine Vielzahl von Studien bestätigt, die sich allerdings zumeist nur auf einzelne Branchen und kurze Zeiträume bezogen (Seifert 1989).

So versuchte beispielsweise das DIW, die Beschäftigungseffekte auf der Basis ökonometrischer Berechnungen zu erfassen. Es beschränkt sich auf die Arbeiter der Metallindustrie. Im ersten Jahr nach Inkrafttreten der 38,5-Stunden-Woche wird dabei ein Effekt von 50 000 Einstellungen kalkuliert. Ein Drittel des Volumens der Arbeitszeitverkürzung wurde in Überstunden umgewandelt, die langfristig auch beschäftigungswirksam werden können. Der zusätzliche Produktionseffekt wurde mit 16 vH als relativ gering veranschlagt. Durch eine Einbeziehung der Angestellten, bei denen gegenwärtig erhebliche Produktivitätsreserven vermutet werden, wäre allerdings dieser hohe Beschäftigungseffekt niedriger ausgefallen (DIW-Wochenbericht 20/1987).

Gesamtmetall befragte 1985 5000 Mitgliedsfirmen mit 2,4 Millionen Beschäftigten über die Auswirkungen der 38,5-Stunden-Woche. Die befragten Unternehmer beziffern die zusätzlichen Einstellungen in diesem Jahr auf 28 000. Die Zahl wird wegen Produktionsausfällen, zu denen es wegen der Arbeitszeitverkürzung gekommen sein soll, auf 24 000 heruntergerechnet, obgleich bekannt ist, daß diese Produktionsausfälle später wieder eingeholt wurden. Dies entsprach einem Beschäftigungseffekt von 21 vH. Auf zusätzliche Überstunden entfallen 14 vH des Effekts. Da diese, wie der abnehmende Trend der Überstunden belegt, mittelfristig in Beschäftigung umgewandelt werden,

schätzen also selbst die Unternehmer den Effekt der Arbeitszeitverkürzung auf rd. 35 vH ein. Wie die restlichen 65 vH des Kürzungsvolumens verarbeitet wurden, geht aus der Studie nicht hervor. So wurde beispielsweise nicht nach vermiedenen Entlassungen oder reduzierter Kurzarbeit gefragt, obgleich hier beträchtliche Effekte zu vermuten sind (Gesamtmetall 1985).

#### 7.4 Internationale Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitszeitverkürzung

Eines der Hauptargumente der Arbeitgeber und der marktoptimistischen Wissenschaftler gegen die Arbeitszeitverkürzung war die Behauptung, die bundesdeutsche Wettbewerbsfähigkeit werde durch die Arbeitszeitverkürzung gefährdet. So schrieb z. B. der "Wissenschaftliche Beirat" beim Bundeswirtschaftsministerium 1983: "Die ungünstigen Beschäftigungseffekte (von Arbeitszeitverkürzungen; d. Verf.) werden dadurch verstärkt, daß der durch Arbeitszeitverkürzungen bedingte Anstieg der Produktionskosten die internationale Wettbewerbsposition der deutschen Wirtschaft verschlechtert". Genau das Gegenteil ist jedoch seit 1984 eingetreten. Die bundesdeutsche Wirtschaft, und zwar besonders die Metallindustrie, in der die Arbeitszeit mit am zügigsten verkürzt wurde, haben ihre Wettbewerbsposition nicht nur stabilisiert, sondern sogar noch ausbauen können. Seit 1985 sind die Exportüberschüsse stärker gewachsen als in den Jahren zuvor, als der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung fast zum Stillstand gekommen war.

Dadurch haben sich die Handelsbilanzungleichgewichte insbesondere in der EG, in die die BRD ca. 55 vH ihrer Exporte liefert, beträchtlich verschärft. Einzelne Länder scheinen dauerhaft hohe Defizite zu verzeichnen. 1988 standen beispielsweise einem Handelsbilanzüberschuß der Bundesrepublik in Höhe von 60,9 Mrd. Ecu (1 Ecu: ca. 2 DM) Defizite in Höhe von 12,0 Mrd. Ecu von Frankreich, 42,4 Mrd. Ecu von Großbritannien, 8,4 Mrd. Ecu von Italien und 12,0 Mrd. Ecu von Spanien gegenüber (Europäische Wirtschaft 1989).

Besonders exportorientiert und erfolgreich ist die Metallindustrie. 1987 erzielte sie allein einen Exportüberschuß von 157,9 Mrd.DM, der 1988 auf 164 Mrd.DM anwuchs. Die außerordentlich günstige Exportentwicklung der Bundesrepublik hat mehrere Ursachen: Erstens begünstigt das Anziehen der Konjunktur und Investitionstätigkeit im In- und Ausland besonders die bundesdeutsche Investitionsgüterindustrie. Sie profitiert von diesem Boom aufgrund der hohen Qualität ihrer Produkte, ihrer breiten Angebotspalette sowie von Kapazitätsengpässen in anderen Ländern. Die Stärke der bundesdeutschen Wettbewerbsposition liegt darin, daß sie sich nicht auf wenige und preisempfindliche Güter beschränkt, sondern eine umfassende qualitativ hochwertige Palette aufweist. Das Institut der Deutschen Wirtschaft berichtet, daß 1986 die Bundesrepublik in 14 von 37 ausgewiesenen Produktgruppen weltweit am meisten exportiert. Dies gilt insbesondere für Zukunftsprodukte. In immerhin 5 von 9 Zukunftssektoren ist die Bundesrepublik "Exportweltmeister" (IFO-Schnelldienst 7/1987). Damit scheint auch die künftige Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik im EG-Binnenmarkt nicht gefährdet. Im Gegenteil – fast alle vorliegenden Untersuchungen hierzu gehen davon aus, daß die Bundesrepublik zu den Gewinnern des Binnenmarktes gehören wird.

Die Bundesrepublik hat auf der Kosten- und Produktivitätsseite ihre vorteilhafte Wettbewerbsposition ausbauen können und einen hohen Aufwertungsdruck auf die DM ausgelöst, durch die die ungleiche Kostenentwicklung wieder gemildert wurde. Der relativ geringe Lohnkostenanstieg spiegelt die Tatsache wider, daß die Arbeitszeitverkürzungen durch geringere Lohnsteigerungen finanziert wurden und keinesfalls die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft überfordert haben. Im Gegenteil: Trotz der Arbeitszeitverkürzung ist die Lohnquote in den letzten Jahren beträchtlich (1975: 71,5 vH, 1989: 64,1 vH) gesunken und liegt nunmehr auf dem Niveau der frühen 60er Jahre. Als ein Indikator für die Überforderung der deutschen Industrie wird häufig von Arbeitgeberseite das absolut zu hohe Lohnniveau der Bundesrepublik angeführt. Unbestreitbar ist,

dass die absoluten Lohnkosten der Bundesrepublik in der EG und in der Welt zu den höchsten zählen. Die Bundesrepublik erzielte in der EG 1987 mit 22 956 Ecu pro Kopf das höchste Einkommen aus unselbständiger Arbeit. Diese hohen Einkommen sind jedoch durch eine relativ noch höhere Produktivität gerechtfertigt. Die Bundesrepublik erwirtschaftete pro Erwerbstätigen 37 451 Ecu pro Jahr und lag bei den Stückkosten an letzter Stelle. Die EG-Statistiker sehen in den niedrigen Lohnstückkosten einen besonderen Wettbewerbsvorteil: "auffallend ... ist, daß die sog. 'Hochlohnländer' einen relativ niedrigen Arbeitskostenaufwand ... aufweisen. Insbesondere ergibt sich hieraus kein Hinweis, daß die ärmeren Länder generell besonders wettbewerbsfähig sind" (Die Europäische Wirtschaft 1989).

Drittens wird häufig übersehen, daß auch in anderen Ländern die Arbeitszeit beträchtlich verkürzt wurde. Beispielsweise wurde die tarifliche Arbeitszeit zwischen 1980 und 1987 in Finnland (minus 7,5 vH), den Niederlanden (- 7,0 vH), Norwegen (-6,6%), Dänemark (-6,0 vH), Belgien (-5,0 vH), Frankreich (-4,6 vH), Großbritannien (-4,6 vH) schneller oder genauso schnell wie in der Bundesrepublik (-4,7 vH) verkürzt (Bosch 1989).

Die Arbeitszeitverkürzungen in der Bundesrepublik seit 1985 holten teilweise Arbeitszeitverkürzungen in den Jahren zuvor in anderen Ländern auf, teilweise folgten andere Länder dem bundesdeutschen Beispiel (vor allem Finnland, Dänemark, Norwegen). Entgegen dem statischen Denken der Arbeitgeber lösen Arbeitszeitverkürzungen in der Bundesrepublik entsprechende Entwicklungen in anderen Ländern aus.

Zusammenfassend läßt sich sagen: Die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre haben die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik entgegen allen Prognosen nicht beeinträchtigt. Es besteht keinerlei wirtschaftlicher Handlungsbedarf, die bundesdeutsche Wettbewerbsfähigkeit durch eine weitere Verlängerung der Betriebszeiten, eine stärkere Lohnzurückhaltung und eine Verlangsamung oder sogar ein Abbremsen der Arbeitszeitverkür-

zung weiter auszubauen. Aufgrund ihrer starken Wettbewerbsposition können heute nur die Bundesrepublik und Japan eine Vorreiterrolle bei der Verkürzung der Arbeitszeit in den nächsten Jahren einnehmen. Wird in diesen beiden Ländern der Prozeß der Arbeitszeitverkürzung gestoppt, werden auch die Konkurrenzländer es sich nicht "leisten können", ihre Produktionszuwächse durch Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen umzuverteilen.

## 7.5 Facharbeitermangel

Die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre haben nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik beeinträchtigt und haben sich als erfolgreiches Instrument zur Schaffung neuer Arbeitsplätze erwiesen. Die entsprechenden Arbeitgeberargumente gegen diese Beschäftigungseffekte sind unglaublich geworden und werden auch von ihnen selbst nicht mehr mit vollem Elan vorgetragen. Als Hauptargument gegen weitere Arbeitszeitverkürzungen wird inzwischen der angeblich drohende Facharbeitermangel herangezogen, der angesichts der wachsenden Anforderungen an die bundesdeutsche Wirtschaft im Zusammenhang mit der Zusammenführung Deutschlands als entscheidender Engpaß herausgestellt wird.

Von einem globalen Fachkräftemangel kann jedoch nicht die Rede sein. Dafür sprechen folgende Fakten:

1. Im Juli 1989 meldeten nur 9 vH aller Betriebe im Rahmen des IFO-Konjunkturtests Produktionsbehinderungen durch Arbeitskräftemangel. In der Hochkonjunktur 1970 hat diese Zahl bei über 40 vH gelegen. Arbeitskräftemangel ist zudem keinesfalls identisch mit Fachkräftemangel. Er kann auch auf zu spät getroffene Entscheidungen des Unternehmens, zusätzlich einzustellen, zurückzuführen sein. Weiterhin sind die Nachfrage und der Ersatz von Facharbeitern regional und sektorale stark differenziert.

2. Die Unternehmen verfügen über zahlreiche unbenutzte interne Qualifikationsreserven. "Entgegen dem allgemeinen

Beschäftigungsabbau im Arbeiterbereich hat sich die Zahl der als Hilfsarbeiter beschäftigten Fachkräfte in den 80er Jahren um 18,4 vH erhöht. Dies entspricht einer absoluten Steigerung um gut 200 000 bei gleichzeitigem enormen Abbau der Arbeitsplätze für un- und angelernte Arbeiter" (DGB, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik 2/1989).

3. In allen beruflichen Teilarbeitsmärkten gibt es einen deutlichen Überhang von Arbeitslosen gegenüber offenen Stellen. So entfielen im September 1989 auf eine offene Stelle z. B. 4,68 Arbeitslose Metallfacharbeiter, Elektriker und Montierer. Dies gilt selbst für räumliche Teilarbeitsmärkte mit geringer Arbeitslosigkeit, wie etwa Stuttgart. Die Unternehmen weigern sich weiterhin, ihre überzogenen Einstellungsstandards ("Olympia-reife Belegschaften") zu reduzieren und die vorhandenen Arbeitskräfteerreserven evtl. mit Hilfe öffentlicher Mittel (Langzeitarbeitslosenprogramm, Weiterbildung) zu nutzen.

4. Die Zunahme der Überstundenzahl ist bei Facharbeitern nicht stärker als bei Ungelernten ausgeprägt, was ein Indikator für Facharbeitermangel sein könnte. Im April 1983 entfielen auf Ungelernte durchschnittlich 1,6, auf Facharbeiter 1,8 Überstunden pro Woche. 1989 betrugen diese Werte 2,1 und 2,2 Stunden (Investitionsgüterindustrie: Ungelernte 1983: 1,5, 1989: 2,1 Stunden; Facharbeiter 1983: 1,7 und 1989: 2,5 Stunden).

Ein akuter Facharbeitermangel kann also gesamtwirtschaftlich nicht nachgewiesen werden. Allerdings ist nicht auszuschließen, daß es bei mangelnden Weiterbildungsbemühungen der Betriebe und der Bundesanstalt für Arbeit zu entsprechenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt in einigen Regionen kommen kann. Der Integrationsprozeß für Arbeitslose in eine neue Beschäftigung muß durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden. Das gleiche gilt für innerbetriebliche Umstellungsprozesse. Hier sind die Defizite unübersehbar. Die öffentliche Weiterbildungspolitik der Bundesanstalt für Arbeit ist weniger an langfristigen wirtschaftlichen Überlegungen als an kurzfristigen Haushalteingriffen der Bundesregierung orientiert. Die Betriebe betreiben nur in Ausnahmefällen eine vorausschauende Personalpoli-

tik für Un- und Angelernte. Nur 2,2 vH aller Weiterbildungskosten der privaten Unternehmen entfallen auf diese Beschäftigungsgruppe. Die Rechnung einer solchen Personalpolitik kann nur aufgehen, wenn durch hohe Arbeitslosigkeit und aktive öffentliche Weiterbildungspolitik die externen Arbeitsmarktre serven ausgebaut werden. Die Gefahren eines weiterbildungspolitisch verursachten Facharbeitermangels sind unübersehbar. Jede Vollbeschäftigungssstrategie muß daher – und dies war immer Position der *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik* – durch eine aktive öffentliche und betriebliche Weiterbildungspolitik begleitet werden.

## 7.6 Perspektiven weiterer Arbeitszeitverkürzungen

Die absehbare Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt unterstreicht nachdrücklich die Notwendigkeit einer weiteren Arbeitszeitverkürzung. Zu der Zahl der registrierten Arbeitslosen in Höhe von rund 2 Millionen kommt die "Stille Reserve", die nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zum Jahresende 1989 etwas über 1,5 Millionen Personen umfaßte. Es klafft also bereits derzeit eine Arbeitsplatzlücke von 3,5 Millionen. Für das laufende Jahr ist wegen der weiteren Zuwanderung aller Voraussicht nach mit einer Verschlechterung der Arbeits marktlage zu rechnen.

Eine gemeinsame Prognose von der Prognos AG und dem IAB hat für den Zeitraum bis zum Jahr 2010 verschiedene Arbeitsmarktszenarien entwickelt. Geht man jeweils von der oberen Variante von Bedarf und Potential an Arbeitskräften aus, ergibt sich nach dieser Prognose bis Mitte der 90er Jahre ein unveränderter Saldo, im Jahre 2000 betrüge dann die Differenz zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage noch 2 Millionen und im Jahr 2010 noch 1,3 Millionen, bei Berücksichtigung der Anhebung der Rentenaltersgrenze evtl. doch wieder 2 Millionen. Dabei wird unterstellt, daß sich der bisherige Trend der Arbeitszeitverkürzung einschließlich der tariflichen Arbeitszeitverkürzung fortsetzt.

Dies kann jedoch nicht automatisch vorausgesetzt werden, denn erstens ist davon auszugehen, daß der Widerstand der Arbeitgeber gegen weitere Arbeitszeitverkürzung eher zunehmen wird, und zweitens könnte der Zug der tariflichen Arbeitszeitverkürzung an Tempo verlieren, wenn die bisherigen "Lokomotiven", insbesondere die IG Metall, ihr vorläufiges Ziel der 35-Stunden-Woche erst einmal erreicht haben. Noch ist nicht festgelegt, ob und mit welcher Strategie die Gewerkschaften ihre weitere Arbeitszeitpolitik gestalten werden. Sowohl der Nachholbedarf bei den Löhnen und Gehältern, als auch die ökonomisch-politischen Folgewirkungen des Zusammenwachsens von Bundesrepublik und DDR zu einem einheitlichen Wirtschafts- und Währungsgebiet lassen vermuten, daß der bisherige Trend nur schwer aufrechtzuerhalten sein wird.

Dabei spricht nicht nur die Lage auf dem (bundes)deutschen Arbeitsmarkt für eine Fortsetzung bzw. Steigerung der Geschwindigkeit der Arbeitszeitverkürzung. Auch in den anderen Ländern der europäischen Gemeinschaft drängen die Gewerkschaften auf kürzere Arbeitszeiten. Ein Durchbruch der bundesdeutschen Gewerkschaften wäre eine wichtige Voraussetzung für arbeitszeitpolitische Erfolge auch in den Nachbar ländern. Die tarifliche Arbeitszeitverkürzung muß jedoch durch ein ganzes Bündel arbeitszeitpolitischer Maßnahmen ergänzt werden, um die gegebenen Möglichkeiten zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus auszuschöpfen. Dazu können u. a. staatliche und tarifvertragliche Regelungen zu folgenden Bereichen gehören:

- Einführung bzw. Verlängerung eines Elternurlaubs,
- Möglichkeit zur (befristeten) Reduzierung der tariflichen Normalarbeitszeit auf Wunsch des Beschäftigten,
- besondere Arbeitszeitverkürzungen für besonders belastete Arbeitnehmergruppen (Schichtarbeiter u. a.),
- Einführung bzw. Ausbau von Möglichkeiten der (beruflichen) Weiterbildung,
- Möglichkeiten zu unbezahlter Freistellung von der Arbeit ("Sabbaticals"),
- Vorrhestandsregelungen.

Neben diesen und möglichen anderen Maßnahmen wird es darauf ankommen, die Gestaltung von Lage und Verteilung der Arbeitszeit stärker zu strukturieren. Die Strategie der Unternehmen zur Ausweitung der Betriebszeiten mit der Folge verstärkter Nacht-, Schicht- und Wochenendarbeit erfordert eine gewerkschaftliche Gegenstrategie, die angesichts der Integration des europäischen Binnenmarktes unbedingt einer länderübergreifenden Abstimmung bedarf. Zu den Eckpunkten, die Mindestanforderungen an die Arbeitszeitgestaltung festlegen, könnten folgende Regelungen gehören, wie sie der DGB in seinem Entwurf für "Soziale Grundrechte" in der Europäischen Gemeinschaft gefordert hat:

- Regelmäßige Arbeitszeit von max. 40 Stunden bei 5 Arbeitstagen in der Woche,
- kürzere Arbeitszeiten für Schichtarbeit, Nacharbeit (zwischen 22.00 Uhr und 6.00 Uhr) und Wochenendarbeit sowie sonstige besonders belastende Tätigkeiten,
- Begrenzung der Überstunden auf monatlich max. 15 und jährlich höchstens 120 Stunden pro Person,
- Anerkennung der Sonn- und Feiertagsruhe, Begrenzung von Ausnahmen auf technische und soziale Gründe,
- Mindesturlaub von vier Wochen für Erwachsene und sechs Wochen für jugendliche Arbeitnehmer und
- Anspruch auf einen zweiwöchigen bezahlten Bildungsuraub für die allgemeine oder berufliche Bildung.

Eine Fixierung dieser Mindestansprüche bietet die Basis für weitergehende Regelungen in einzelnen Ländern und Wirtschaftszweigen.

#### *Literatur*

- R.Bispinck, 1989: Lage und Verteilung der Arbeitskraft. Elemente qualitativer Tarifpolitik, WSI-Tarifarchiv, Nr. 10.
- R.Bispinck/I.Kurz-Scherf, 1989: Begrenzung und Freizeitausgleich für Mehrarbeit, Elemente qualitativer Tarifpolitik, WSI-Tarifarchiv, Nr. 9.
- G.Bosch, 1988: Arbeitszeitverkürzung im Betrieb. Die Umsetzung der 38,5-Stundenwoche in der Metall-, Druck- und Holzindustrie sowie im Einzelhandel, Köln.
- G.Bosch, 1989: Arbeitszeiten in Europa, in: WSI-Mitteilungen Nr. 10.

- G.Bosch, 1989 a: Wetlauf rund um die Uhr. Arbeits- und Betriebszeiten in Europa, Bonn.
- Gesamtmetall, 1985: Auswirkungen der neuen Arbeitszeitregelungen in der Metallindustrie – Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, hektographiertes Manuskript, Köln.
- IFO, 1990: K.Vogler-Ludwig, Betriebszeit der Produktionsanlagen. Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung seit 1984, IFO-Schnelldienst, Nr. 1 – 2.
- IG Metall, 1988: Umfrage '88 Arbeitszeitverkürzung, Manuskript, Frankfurt.
- Infratest, 1989: New Forms of Work and Activity, 5 Bände, München.
- H.Seifert, 1989: Beschäftigungswirkungen und Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, WSI-Mitteilungen, Nr. 3.