

MARIANNE WEG
Aufbruch zur
Vollbeschäftigung

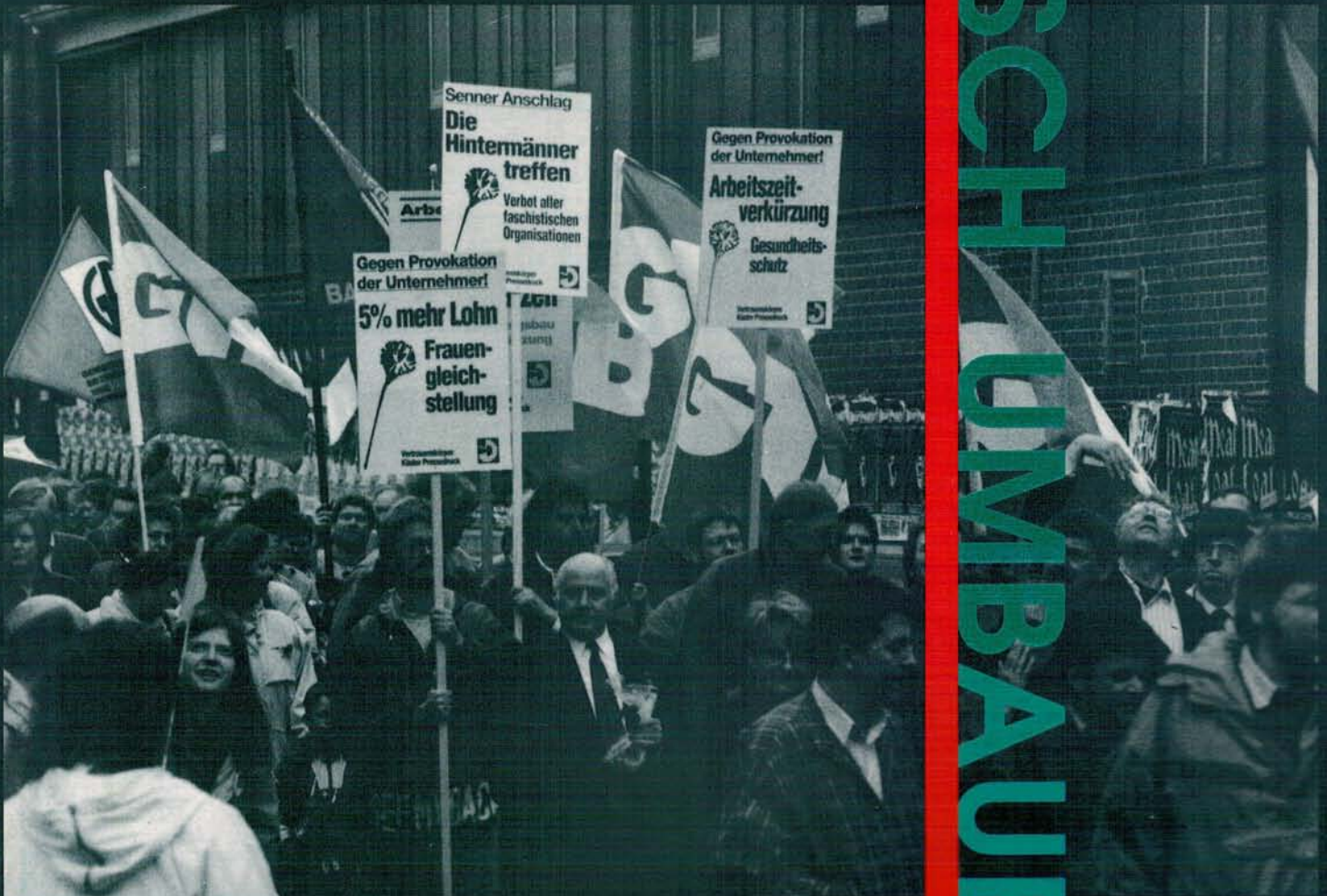
UWE KREMER
Das Regierungs-
programm der SPD

LOTHAR GUTJAHR
Außenpolitik:
Kohl versus Kohl-light?

SP

Zeitschrift
für
Sozialistische
Politik
und
Wirtschaft

SOLIDARISCH UMBBAUEN



KURZUM

von Uwe Kremer

Jetzt geht's angeblich los - aber wohin? Wer macht mit? Und wo ist der Treffpunkt? Was die inhaltliche Seite angeht, habe ich mich weiter hinten im Heft gesondert um eine „ausgewogene“ Beurteilung des SPD-Regierungsprogramms bemüht. Wichtigstes Ergebnis: Vorrat für eine rot-grüne Wende ist doch in z.T. beachtlicher Weise - wenn auch häufig gut versteckt - angelegt worden; mit dem Finanzierungsvorbehalt und der Fixierung auf die Interessen der Exportwirtschaft sind die Reformblockaden allerdings gleich im Programm mit eingebaut worden. In gewisser Weise ist das Terrain für die erst noch zu führenden Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung einer Reformpolitik einigermaßen deutlich abgesteckt worden.

Größere Sorgen bereiten die politischen Konstellationen nach dem 16. Oktober. Glaubt man den Verlautbarungen und im übrigen nicht an Wunder, dürfte es nämlich zu „rot-grün“ gar nicht erst kommen. Alleine wird es ja wohl für SPD und Grüne kaum reichen (es sei denn, die FDP fällt raus) - und eine von der PDS mehr oder weniger tolerierte Minderheitenregierung wird von beiden ausgeschlossen (so jüngst auch von Ludger Vollmer). Blicke also abgesehen von der großen Koalition nur die „Ampel“ - mit Blick auf die Bremer Erfahrungen eine höchst unappetitliche Vorstellung, bei der man die Umbauelemente des SPD-Programms - z.B. das Arbeits- und Strukturförderungsgesetz - schon mal getrost einmotten kann.

An dieser Stelle geht es mir nicht um die PDS als solche (siehe dazu mein letztes „kurzum“), sondern darum, daß wir auf eine „blockierte Demokratie“ zusteuern: Obwohl möglicherweise eine Mehrheit für einen politischen Wechsel existiert, wäre er nicht vollziehbar, weil man so tut, als würden die Mandate (und die Wähler) der PDS gar nicht existieren. Da hilft auch das Gerede nicht weiter, man wolle die potentiellen Wählerinnen und Wähler der PDS davon überzeugen, daß sie durch die Wahl dieser Partei einen politischen Wechsel verhindern würden und sie daher doch davon Abstand nehmen sollten: eine verkorkste Politikerlogik, die von einem

normaldenkenden Menschen nur als Zustimmung verstanden werden kann.

Kurzum: Für die Möglichkeit eines demokratisch herbeigeführten Wechsels im allgemeinen, einer rot-grünen Wende im besonderen bedarf es offenbar eines mentalen Befreiungsschlages, den „Sachsen-Anhalt“ wohl leider doch noch nicht gebracht hat, bedarf es der schlichten Einsicht, daß die Durchsetzung des eigenen Programms und des zugehörigen politischen Wechsels wichtiger ist als das Verhältnis zur PDS. Und dann kann es vielleicht doch noch losgehen!

spw intern

Liebe Leserin, lieber Leser, dieses Heft der spw weist einen Schwerpunkt zum Thema „Solidarisch Umbauen!“ auf, der etwa den doppelten Umfang üblicher Heftschwerpunkte hat. Wir halten die hier diskutierten Fragestellungen und die Formulierung linker Positionen dazu für besonders entscheidend für die politische Auseinandersetzung und bieten diesen Schwerpunktteil mit einem eigenen Umschlag auch als Sonderheft für den Einsatz im Wahlkampf und in der innerparteilichen Diskussion an. Die Preisstaffel ist folgendermaßen: Einzelheft DM 5,50, ab 5 Hefte je DM 5,-, ab 10 Hefte je DM 4,50, ab 20 Hefte je DM 4,-, ab 50 Hefte je DM 3,50, ab ab 100 Hefte je DM 3,-. Als Versandkostenanteil berechnen wir zzgl. DM 3,- je Bestellung.

Gerade erschienen ist auch unser Le-sebuch „Zwischen Rätesozialismus und Reformprojekt“ zum 70. Geburtstag von Peter von Oertzen herausgegeben von Karin Benz-Overhage, Wolfgang Jüttner und Horst Peter, 180 Seiten. Es kann bei uns zum Preis von DM 25,- bestellt werden.

Bei dem in Heft 78 abgedruckten Jahresregister 1992/93 ist uns ein bedauerlicher Fehler unterlaufen: Im Verzeichnis der besprochenen Bücher (auf S. 32) fehlen die Angaben für die Rezension des Buches von Barbara Böttger (sie findet sich in Heft 63, S. 57), alle folgenden sind eine Zeile nach oben gerutscht. Die korrekten Angaben finden sich also jeweils eine Zeile höher als der Titel des besprochenen Buches.



Aufeinander zugehen

Freitag
Die Ost-West-Wochenzeitung

Ich möchte den FREITAG
kennlernen...

und bestelle 6 Ausgaben zum Probierpreis von DM 12,- (nur Vorkasse: Bar oder Scheck). Wird der Bezug nicht vor Erhalt der 5. Ausgabe gekündigt, wandelt sich das Probeabo in ein reguläres Abonnement um.

Name, Vorname

Straße

PLZ, Ort

Datum, Unterschrift

Vertrauensgarantie: Mir ist bekannt, daß ich diese Bestellung innerhalb einer Woche (Poststempel) beim FREITAG, Postfach 360 520, 1000 Berlin 36 widerrufen kann.

2. Unterschrift

Einsenden an: Vertrieb FREITAG
Postfach 360 520, 1000 Berlin 36

Herausgeber/Herausgeberinnen:

Heinz Albrecht (Berlin)
 Edelgard Bulmahn (Hannover)
 Karin Benz-Overhage (Frankfurt/M.)
 Diether Dehm (Frankfurt)
 Katrin Fuchs (Verl)
 Christel Hanewinkel (Halle/S.)
 Detlev von Lärcher (Weyhe)
 Susi Möbbeck (Bremen)
 Kurt Neumann (Berlin)
 Peter von Oertzen (Hannover)
 Horst Peter (Kassel)
 Sigrid Skarpelis-Sperk (Kaufbeuren)
 Thomas Westphal (Isernhagen)

Redaktion:

Gisela Becker
 Uwe Kremer
 Heiner Kockerbeck
 Fiete Saß
 Ralf Schmitz
 Claudia Walther
 Birgit Zoerner

Redaktionssekretär

Ralf Krämer

Redaktions- und Verlagsanschrift:

Schanzenstraße 31, 51063 Köln
 Telefon (0221)623271,
 Telefax (0221)612815
 E-mail: spw-verlag
 @link-do.donut.ruhr.com

Verlag:

spw-Verlag/Redaktion GmbH,
 Schanzenstraße 31, 51063 Köln

Geschäftsführung:

Andreas Bach
 Ulla Saß
 Hans-Peter Schulz

Konto des Verlages:

Postgiroamt Dortmund
 Kto. Nr. 32443468, BLZ 44010046

Die spw erscheint mit 6 Heften im Jahr
 mit ca. 60 Seiten pro Heft.

Jahresabonnement DM 58,-
 ermäßigtes Jahresabonnement
 (für SchülerInnen, StudentInnen,
 Erwerbslose) DM 49,-,
 Auslandsabonnement DM 61,-

Abbestellungen mit einer Frist von drei
 Monaten zum Jahresende.

Wir freuen uns über Manuskripte und
 Zuschriften. Manuskripte sollen in
 Maschinenschrift und mit einem ausrei-
 chenden Rand versehen sein.
 Wenn möglich, sollen Manuskripte auf
 Diskette mit einem Ausdruck geliefert
 werden (MS-DOS-Textverarbeitungs-
 system, 5 1/4 oder 3 1/2 Zoll).

ISSN 0170-4613

spw-Verlag/Redaktion GmbH 1994.
 Alle Rechte, auch das der Übersetzung,
 vorbehalten.

Fotos: Thomas Diller, Köln

Satz und Gestaltung:
 Judith Nußbaum, Köln

Druck:
 Nolte-Druck, Iserlohn

1.-3. Tausend September 1994

Uwe Kremer

KURZUM 2

MAGAZIN

Andreas Wehr

SPD auf Scharping-Kurs 4

Detlef Bimboes

Das neue Bundesabfallgesetz - mehr Schein als Sein 6

Heike Hellmeister

Ein Modell nachhaltiger Entwicklung 8

Rainer Zugehör

Südafrika nach der Wahl 10

Andrea Nahles

Antwort eines schreibenden Lammes 12

SOLIDARISCH UMBAUEN

Ralf Krämer

Alternativen der sozialökonomischen Entwicklung 13

Klaus Bartsch, Arne Heise, Hartmut Tofaute

**Grundzüge eines Modernisierungs- und
 Beschäftigungsprogrammes (MOB)
 für die Bundesrepublik Deutschland** 18

Marianne Weg

**Aufbruch zur Vollbeschäftigung
 Ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz
 als Kernstück einer neuen Beschäftigungspolitik** 22

Michael Müller

**Ökologische Modernisierung oder
 Anpassung an den Weltmarkt?** 26

Volker Offermann

Konzeptionen und Probleme einer sozialen Grundsicherung ... 30

Hartmut Tofaute

**Finanzierungsmöglichkeiten sozial- und
 beschäftigungsorientierter Politik** 34

Angelina Sörgel

**Bankenmacht und demokratische Kontrolle
 des Finanzsektors** 38

Herbert Schui

Fakten zur deutschen Standortdebatte 42

Uwe Kremer

**Allen wohl und niemand weh?
 Zum Regierungsprogramm der SPD** 46

KREISLAUFBESCHWERDEN

Christoph Ewen

Lean Environmental Administration 50

AUSSENPOLITIK

Lothar Gutjahr

Kohl versus Kohl-light? 54

SPD auf Scharping-Kurs?

von Andreas Wehr*

Rezension zu „Rudolf Scharping, die SPD und die Macht“ von Thomas Leif und Joachim Raschke, Reinbek bei Hamburg 1994.

Das Buch ist ohne Zweifel ein Wagnis! Denn wer will als Autor noch mit einem Werk in Verbindung gebracht werden, das am 17. Oktober 1994 nur noch die Geschichte des - in einem guten Jahrzehnt nunmehr vierten - gescheiterten sozialdemokratischen Kanzlerkandidaten nachzeichnet? Wer interessiert sich heute etwa noch für die Visionen und Strategien eines Oskar Lafontaine im Jahre 1990 oder eines Björn Engholm - lang, ewig lang scheint es her zu sein - aus Anno '92, von Johannes Rau ganz zu schweigen. Ladenhüter, nichts als Ladenhüter! Da ist der Autor Helmut Schmidt mit seinem 1993 erschienenen Buch „Handeln für Deutschland - Wege aus der Krise“ allemal interessanter. Und damit wären wir schon mitten im Thema, denn Leif und Raschke zeichnen in ihrem Buch den großen Bogen der Entwicklung der deutschen Sozialdemokratie vom hoffnungsvollen, auf programmatische Erneuerung zielenden Beginn 1982 bis hin zur „Reduktions-Strategie“ eines Kanzlerkandidaten Scharping nach, unter dem „die Partei Abschied nimmt von dem Versuch, sich aktiv und offensiv der überkomplex gewordenen Integrationsaufgabe zu stellen“ (218).

Nein, hier wurde kein Werk sozialdemokratischer Hausgeschichtsschreibung vorgelegt, hier werden keine liebenswerten Anekdoten zum Besten gegeben, noch wird der Kandidat den Wählerinnen und Wählern „nähergebracht“, wie es etwa der Bild-Journalist Rosenbrok versuchte (auch der Titel des jüngst von Hans Wallow u.a. herausgegebenen Werks „Der Profi“ verspricht da nichts Gutes). So ganz entkamen die Autoren dennoch nicht der Versuchung, den kleinen Geheimnissen des vielleicht doch nicht so kreuzbraven Kandidaten auf die Spur zu kommen. So erfahren wir, daß dieser unbemerkt „Ende Februar, an einem Samstag eben mal zu Nigel Kennedy jettete, um mit dem der Labour Party zugeneigten britischen

Geigen-Virtuosen über Gesundheitspolitik zu diskutieren“ (56). Und man höre und staune: „Gelegentlich empfängt er auch Intellektuelle wie den Historiker Fritz Stern oder den Civil-society-Papst Amitati Etzioni (Autor des Buches 'Active Society') in seiner Staatskanzlei. Doch solche Termine werden nicht medial vermarktet“ (57). Nein, solche netten Details erfahren nur neugierige Buchautoren - alles zur rechten Zeit am rechten Platz.

Die Versuche, herauszufinden, „welcher Mensch hinter dem Kanzlerkandidaten steckt“ (so die Werbung des Econ-Verlags für das Buch „Der Profi“) bleiben zum Glück spärlich. Scharping wird vielmehr an seinen Taten gemessen, aber auch an seinen Worten. So werden seine Reden - etwa auf dem Wiesbadener Parteitag 1993 - nicht danach bemessen, ob sie zünden, mitreißen oder eine Botschaft vermitteln, sondern an ihrem Inhalt. Eine selten gewordene Tugend!

Scharping als historische Persönlichkeit

Die Autoren präsentieren Scharping als historische Persönlichkeit, d.h. als jemanden, dessen Handlungen eingebettet sind in eine spezifische historische Konstellation. Dazu wird über knapp vierzig Seiten sein bundesweit so gut wie unbeachtet gebliebener Weg in Rheinland-Pfalz vom politischen Lehrling Wilhelm Dröschers bis hin zum Ministerpräsidenten nachgezeichnet. Das Interesse der Autoren liegt dabei auf der Analyse der spezifischen Bedingungen des sozialdemokratischen Erfolgs in Rheinland-Pfalz und auf der Untersuchung der Frage, ob ein solcher Weg auch auf Bundesebene zum Erfolg führen kann. Die Autoren sehen in seinem Vorgehen in Rheinland-Pfalz denn auch den Schlüssel für die Erklärung so mancher zentraler Elemente seines politischen Handelns auch in Bonn. „Keine entschlossene Reformpolitik, sondern eine solide Verwaltung des Landes hat er sich (in Rheinland-Pfalz, A. W.) und seiner Mannschaft verordnet“ (48). Die 1991 zur Bildung der Landesregierung geführten Verhandlungen mit den Grünen seien nur „Scheinverhandlungen“

(45) gewesen, denn „er regiert mit der FDP allemal lieber“ (47). Sein politisches Denken ist geprägt von defensivem Vorgehen in einem traditionell katholisch und konservativ geprägten Land. „Scharpings landespolitische Erfahrung heißt: einer abgewirtschafteten CDU die Mitte-Wähler und den Koalitionspartner FDP wegnehmen und beide durch eine effektive, konservativ geprägte Politik auch nach der Wahl an sich zu binden“ (215f). Leif und Raschke schrieben im Frühjahr 1994 noch: „Wieweit dieses Konzept einer 'Christdemokratisierung der SPD' (Heinrich Geißler) vor und nach der Wahl auch auf Bundesebene trägt, wird dieses Jahr getestet“ (216). Inzwischen weiß man: Es trägt nicht.

Leif und Raschke erklären den für alle überraschenden Aufstieg des einstmals immer erst im zweiten Wahlgang gewählten Juso-Bundesvorstandsmitglieds an die Parteispitze mit dem Versagen der einstmals so gefeierten Enkel. „Frühes Ende der Enkel“ ist denn auch das glänzend geschriebene Kapitel (152ff.) über die letzten sechs leidvollen Jahre sozialdemokratischer Personalpolitik überschrieben, in denen ein Oskar Lafontaine allein zweimal den Parteivorsitz ausschlug. Allesamt seien sie in der „Medien-, Selbstverwirklichungs- und Profiffalle“ an sich selbst gescheitert. „Scharping“ hingegen, „der als einziger der Enkel aufgrund der Geburtsurkunde zur APO-Generation gehört, ist am wenigsten von ihr berührt. Er wirkt wie aus einer alterslosen Generation, von jenseits der Kulturrevolten, die in den Städten ausgefochten wurden, bodenständig und vernünftig von Anfang an“ (158). Das Resümee ist ernüchternd: „Scharping verfolgt von seinem ganzen Typus her Risikominderung. Das gilt auch für riskante rollenpolitische Gestaltungen als Spitzenpolitiker. Damit verringert er zwar die Fallhöhe, garantiert aber auch das Ausbleiben jeglichen politischen Höhenflugs“ (168). Wenn die Autoren den Parteivorsitzenden demnach als „letztes Aufgebot“ (205) bezeichnen, ist dies wohl eine harte, aber zutreffende Beschreibung.

Leif und Raschke sind aber weit davon entfernt, in eine Apologetik à la

* Andreas Wehr, Berlin

„jede Situation bringt ihre entsprechenden Antworten hervor“ zu verfallen. Minutiös zeichnen sie die Entscheidungswege in der Parteispitze nach, die zur denkwürdigen Mitgliederbefragung über den Parteivorsitz am 13. Juni 1993 führten. Beschrieben werden die Tricks und Winkelzüge eines Johannes Rau, die nur darauf abzielten, Gerhard Schröder zu verhindern. Erinnert wird daran, daß Scharping wohl für den Parteivorsitz, aber - anders als Schröder - nicht als Kanzlerkandidat antrat und sich nicht wenige - unter ihnen auch Lafontaine - im nachhinein getäuscht fühlten. Noch einmal wird an die Blauäugigkeit und an den Dilettantismus der Parteilinken erinnert, die erst - in Übereinstimmung mit scheinbar basisdemokratischen Prinzipien - der Mitgliederbefragung zustimmte und sich dann auch noch den Luxus erlaubte, gleich mit zwei Kandidaten in das Rennen zu gehen. Ins Gedächtnis gerufen wird aber auch, daß Scharping mit 40,3% nur eine relative Mehrheit erreichte.

Die innere Kräftekonstellation in der SPD

Diese Erinnerung erfolgt nicht alleine aus der historischen Warte, sie wird in einen Zusammenhang mit der Tatsache gestellt, daß „Rudolf Scharping eine Partei mit anderen Orientierungen übernimmt, als er sie selbst vertritt“ (169). Daraus ergibt sich automatisch die Frage, wie es um die innere Kräftekonstellation in der SPD bestellt ist und ob das Projekt Scharping als „Reduktions-Strategie“ überhaupt auf Dauer erfolgreich sein kann. Leif und Raschke teilen nicht die von vielen linken Kritikern vertretene Ansicht, daß mit dem Wechsel an der Spitze der Partei die nach 1982 in die Minderheit verbannte Parteirechte an die Schalthebel der Macht zurückgekehrt sei. Inhalte und Politikstil von Scharping begünstige sie zwar, doch „die organisierte Parteirechte ist zwar intern sozialintegrativ, aber konzeptionell schwach und im Westen ohne ministrables Personal“ (150).

Keinen Zweifel lassen sie aber daran, daß die Parteilinke insgesamt gescheitert sei: „Sie war, angekündigt als 'SPD der 80er Jahre', ein folgenarmes Zwischenspiel während einiger Jahre dieses Jahrzehnts.“ Und: „Die Linke war unfähig, die Partei auch über die höchsten Ämter umzugestalten“ (135). Dort, wo Vertreter des linken Parteifü-

gels erfolgreich waren, schwächte „der Aufstieg wichtiger Repräsentanten die Linke als Kollektiv“ (151). In der innerparteilichen Strömung, die sich um die Zeitschrift spw gruppiert, wurde diese Entwicklung sehr ähnlich mit dem Begriff „die Mitte erobert die Linke“ beschrieben. Der Einschätzung von Leif und Raschke, daß sich - verstärkt durch den Umstand der Alternativlosigkeit zum „letzten Aufgebot“ und begünstigt durch den Dauerwahlkampf - ein gewisser Stillstand der Flügelausensetzungen eingestellt hat, kann daher zugestimmt werden. Die Autoren formulieren das so: Die heutige Schwäche der Parteiflügel bewirkt, „daß beide Strömungen“ gegenwärtig „Einfluß, - aber keine Bestimmungsfaktoren seien“ (150).

Dementsprechend sehen sie es auch durchaus als offen an, ob es Scharping gelingen kann, die gegenwärtige Geschlossenheit der Partei auf Dauer zu erhalten: „Steigt die SPD im Herbst '94 in die Bundesregierung ein, sinken die Chancen, die Partei an die kurze Leine zu legen. Bleibt der Erfolg der Anpassungs- und Schließungsstrategie aus, könnte sich auch der linke Flügel regenerieren und eine in die Breite und Tiefe gehende kontroverse Debatte reorganisieren“ (217). Dagegen ist einzuwenden, daß es in der Regierungsverantwortung sehr wohl gelingen kann, die Partei weiter im Scharpingschen Sinne umzugestalten und zu disziplinieren. Voraussetzung ist allerdings, daß die „richtige“, d.h. eine SPD/FDP-Koalition gebildet werden kann. Und doch bliebe ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal zur sozialliberalen Koalition unter Schmidt: Mit der SPD unzufriedene Wähler haben die Auswahl unter nunmehr gleich zwei weiteren linken Parteien. Zur PDS findet sich übrigens in dem vor den brandenburgischen Kommunalwahlen und vor den Europawahlen abgeschlossenen Buch kaum ein Wort, insofern - aber nur in diesem Detail - ist es tatsächlich leider veraltet.

Täglich links:

Die Tageszeitung
Junge Welt

Jetzt im Test-Abo:
Die ganz neue Art Tageszeitung

Ja ich bestelle
die „junge Welt“

für 4 Wochen zum Test-Preis von 15 DM
(nur Vorkasse/Scheck, Briefmarken, bar).

Name

Str./Nr.

PLZ/Ort

Unterschrift

Das Test-Abo darf einmalig wahrgenommen werden. Wird der Bezug nicht vor Ablauf der 3. Testwoche gekündigt, wandelt sich das Test-Abo in ein reguläres Abonnement um. Ich kann diese Bestellung innerhalb von 7 Tagen nach Absendung (Poststempel) schriftlich widerrufen bei: Junge Welt-Vertrieb, Am Treptower Park 28-30, 12435 Berlin

Datum/
Z. Unterschrift

Coupon und 15 DM einsenden an: Junge Welt, Postfach 39, 12414 Berlin

Das neue Bundesabfallgesetz - mehr Schein als Sein

von Detlef Bimboes*

Nun ist es da, das lang ersehnte Kind von Umweltminister Töpfer: Das neue Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen, kurz KrWG-/AbfG genannt. Geboren wurde es zuletzt unter tatkräftiger Mithilfe der SPD-regierten Bundesländer NRW und Niedersachsen im Vermittlungsausschuß, der Bundestag hat es am 24. Juni diesen Jahres abgesegnet. Bei der Abstimmung am 8. Juli im Bundesrat blieb danach die Ablehnungsfront klein, gerade mal Hessen und Schleswig-Holstein waren dagegen und eine Enthaltung (Brandenburg) gesellte sich dazu. Inkrafttreten wird das Gesetz erst im Sommer/Herbst 1996 und dann wird es endgültig das alte noch geltende Abfallrecht ablösen. Eine lange Geschichte unendlicher Sitzungen, zahlloser Papiere, politischer Debatten und Abstimmungen ist zu Ende gegangen.

Ende gut, alles gut? Nein, als Fazit läßt sich der Schluß ziehen: Von einem schlechten Entwurf zu einem auf jeden Fall in substantiellen Fragen nicht besseren Gesetz.

Der erste Entwurf vom Juni 1992 war derart verworren, von Deregulierungsabsichten und Wirtschaftsfreundlichkeit getragen, daß alle Länder einhellig die Hände über dem Kopf zusammenschlugen und es über den Bundesrat ablehnten. Die Länder betonten dabei, daß damit die schlechten Entwicklungen, für die das bestehende, alte Bundesabfallgesetz und seine Vorläufer verantwortlich seien, sogar noch in wesentlichen Punkten verstärkt und beschleunigt würden. Auch mit dem vorgelegten Entwurf für ein neues Abfallgesetz würde - so argumentierten sie -

- wie bisher die Entsorgungssicherheit für in Deutschland angefallene Abfälle nicht gewährleistet,
- illegales und teilweise schwer kriminelles Verhalten insbesondere bei Abfallexporten damit schwerlich unterbunden,
- die Abfallverwertung nicht verbessert,

- kein Beitrag zur Verringerung der Abfallberge durch notwendige Maßnahmen zur Vermeidung geleistet

- und last not least seien die Überwachungsvorschriften des Gesetzes untauglich und hemmend für die alltägliche Vollzugspraxis der Abfallbehörden.

Diese prinzipielle Kritik hatte es in sich und griff dazu noch viele weitere Punkte aus Politik, Umwelt- und Gewerkschaftsbewegung auf:

- So fehlte der Vorrang der Abfallvermeidung vor der Verwertung.

- Die notwendige Aufnahme von Abfallabgabenregelungen fiel unter den Tisch.

- Die Steuerung der Produktgestaltung durch Rücknahmeverpflichtungen der Wirtschaft blieb mangelhaft.

- Es war nicht vorgesehen, daß künftig nur noch Entsorgungsfachbetriebe mit Fachkundenachweis und Verpflichtung zu Qualitätssicherungsmaßnahmen als Händler, Makler oder Transporteure tätig werden können.

- Der Abfallbegriff blieb unklar; man sprach von Abfällen, Rückständen und Sekundärrohstoffen und vermied es in diesem Zusammenhang, den deutschen Abfallbegriff mit dem der EU unter einen Hut zu bringen.

Die Liste ließe sich fast beliebig fortsetzen. So weit, so schlecht. Der Entwurf wurde also nach geharnischten Protesten aus allen Richtungen überarbeitet. Viel geändert hat sich aber nicht. Zwar wurden einige grobe Schwachpunkte getilgt, aber im substantiellen Bereich ist das Gesetz mager geblieben. Die Überwachung ist wesentlich von einer Konkretisierung und Ausgestaltung durch Rechtsverordnungen abhängig. Außerdem fielen Regelungen für Abfallabgaben als Stimulans für den beschleunigten Einstieg in die Vermeidung und Verwertung von Abfällen endgültig unter den Tisch. Ebenso Pflichten für Betreiber von Produktionsanlagen zu zusätzlichen Ausführungen zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung.

"hefte zur ddr-geschichte"

Bisher erschienen 20 Hefte (4 DM) u.a.

Heft 9 Monika Nakath
SED und Perestroika

Heft 12 Wilfriede Otto
Die "Waldheimer Prozesse" 1950
Historische, politische und juristische Aspekte
im Spannungsfeld zwischen Antifaschismus
und Stalinismus

Herbert Mayer
Nur eine Wahlniederlage? Zum Verhältnis
zwischen SED und KPD in den Jahren 1948/49

Heft 13 Wolfgang Triebel
Otto Grotewohls Weg in die Einheitspartei.
Hintergründe und Zusammenhänge

Heft 18 Harald Neubert
Zum gemeinsamen Ideologie-Papier von SED
und SPD aus dem Jahr 1987

Einzelpublikationen

Peter von Oertzen
Das Marxsche Gedankengut zwischen historisch
Vergänglichem, Irrtum und aktuellem Anspruch
Berlin 1994, 4,80 DM

Marx und Engels neu gelesen
Zugänge, Analyse und Kritiken zu Werk und Wirkung
Berlin 1993, 4,80 DM

Die Sache mit der Nation. Nachdenken über ein für
Linke schwieriges Thema
Berlin 1994, 4,80 DM

Weitere Titel teilen wir auf Anfrage gern mit.

Bestellungen an: "Helle Panke" e.V., Breite Straße 48
13187 Berlin-Pankow, Tel./Fax: 4828724

* Dr. Detlef Bimboes, Wiesbaden, Diplombiologe

barkeit oder umweltverträglichen Entsorgung ihrer Erzeugnisse nach Wegfall der Nutzung; damit ist kein verbindliches Signal für eine flächendeckende, umweltverträgliche Produktinnovation gesetzt worden. Logischerweise unterblieben denn auch verbindliche Schritte hin zur Förderung umweltverträglicher Produktinnovation durch organisatorische und instrumentelle Regelungen innerhalb der Unternehmen, ähnlich dem Modell nach §52a BImSchG (Bundes-Immissionschutzgesetz), also das Setzen sog. „weicher“, präventiver Instrumente im Umweltschutz. Die im Gesetz enthaltene allgemeine Pflicht zur Produktverantwortung (s.u.) stellt demgegenüber nur eine Leitlinie für Innovationen der Wirtschaft dar.

Was hat sich nun im verabschiedeten Gesetz gegenüber seinen Entwürfen geändert und wie sind einzelne Regelungen einzuschätzen? Im folgenden dazu wenigstens einige Hinweise:

● So wird nun immerhin durchgängig im neuen Abfallgesetz entsprechend EU-Recht von Abfall gesprochen. Der Begriffswirrwarr um Rückstände und Sekundärrohstoffe ist aufgegeben worden.

● Die Übertragung von Entsorgungspflichten auf Kammern/Verbände oder Dritte ist zwar möglich. Allerdings nur mit Zustimmung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und auch nur dann, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

● Die geforderte Einführung von Gütesiegeln für Entsorgungsbetriebe, insbesondere zur Unterbindung krimineller Praktiken im Bereich der Abfallentsorgung, ist berücksichtigt worden.

● Es gilt nunmehr in der Zielhierarchie der Vorrang der Vermeidung vor der Verwertung. Allerdings fehlen wirksame Instrumente zur Durchsetzung dieses Ziels bei Produktionsanlagen. Die dazu aufgenommene Verordnungsermächtigung dürfte sich als zahnlos erweisen. Schließlich können dort vorgeordnete stoffbezogene Anforderungen an die anlageninterne Verwertung - sprich Vermeidung - auf der Ebene einer Bundesverordnung nur sehr allgemein ausfallen. Die vielfältige einzelbetriebliche Realität läßt sich so nicht konkret genug fassen und mithin kann auch der Vorrang der Vermeidung vor Ort nicht oder kaum durchgesetzt werden.

Die Regulierung bis hin zum Verwendungsverbot kritischer Stoffe, z.B.

Chlorprodukte, kann zwar, soweit es den Bereich der innerbetrieblichen Produktionsprozesse betrifft, über § 17 ChemG erfolgen, allerdings kommt dort die spezifisch abfallwirtschaftliche Zielsetzung nicht deutlich genug zum Ausdruck. Eine entsprechende Klarstellung wurde vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf zwar empfohlen, vom Gesetzgeber aber nicht berücksichtigt. Ressourcenschonung und die Verminderung des Einsatzes von gefährlichen Stoffen in der Produktion kommen so nicht voran.

Als Bremse in diese Richtung wirkt überdies auch noch der im Gesetz verankerte grundsätzliche Gleichrang der stofflichen und energetischen Verwertung (sprich Verbrennung).

● Das Gesetz enthält zwar Regelungen für den zentralen Bereich der Produktverantwortung des Herstellers für den gesamten Produktlebensweg von der Entwicklung über die Herstellung bis zur Entsorgung, verschiebt aber auf den Verordnungsweg - und damit auf die lange Bank -, wer von ihnen konkret und verbindlich Produktverantwortung zu tragen hat und wie dies für welche Erzeugnisse zu geschehen hat.

● Die Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft im Bereich der landwirtschaftlichen Düngung greifen viel zu kurz. So verlangt die Nutzung von aus Abfällen hergestellten Komposten in Landwirtschaft und Gartenbau aufgrund des bestehenden Eintrags von Schadstoffen in die Nahrungskette ein Höchstmaß an Sicherheit, damit die Schadstoffbelastung der Nahrungsgüter im Minimum bleibt. Auch hier ist fast alles, was zu regeln erforderlich gewesen wäre, auf die lange Bank von Rechtsverordnungen geschoben worden.

Allein dieser kleine Abriss macht deutlich, daß man nur mit wenigem zufrieden sein kann und im Essentiellen die Kritik überwiegt. Eigentlich bedürfte das Gesetz sofort einer gründlichen Runderneuerung. Keine Frage, mit diesem Gesetz ist kein großer, richtungsweisender Schritt voran getan worden auf dem Wege zu einem modernen Stoffflußrecht, zu ökologischer Stoffwirtschaft und Stoffstromlenkung für den Industriestandort Deutschland.

Blätter für deutsche und internationale Politik

Das Buch zum Zeitgeschehen.
Monatlich.

Zuletzt geschrieben in den Blättern u.a.:

Jörg Huffschmid · Rossana Rossanda · Claus Leggewie · Ingeborg Maus · Detlef Hensche · Werner Van Gent · Klaus Segbers · Mohssen Massarat · Hans Arnold · Marian Dobrosielski · Arno Klönne · Andrej Fadin · Walter Boehlich · Norberto Bobbio · György Dalos · Ilse Staff · Helmut Dubiel · Eberhard Rondholz · Dan Diner · Elmar Altvater · Franz Ansprenger · Svebor Dizdarevic · Jeremy Leaman · Bernd Weisbrod · Heinrich Senfft · Vladimir Choros

Themen zuletzt u.a.:

Gralsländer der Nation · Somalisierung Afrikas? Der Kontinent zwischen Chaos und Pax Africana · Das ethische Minimum der Demokratie · Frontverläufe im algerischen Bürgerkrieg · Blauhelme: Hoffnung und Alptrick der Vereinten Nationen · Afghanistan mit variabler Geometrie · IWF und Weltbank unter Reformdruck · Kinderklonen · Gewalt in der Gesellschaftswelt · Gewerkschaften: Teil des Problems, Teil der Lösung? · Folgezenarien der jugoslawischen Auflösungskriege · Die Neukonstituierung einer Bürgergesellschaft · Umriss eines Neuen Wohlstandsmodells · Weimar und Bonn · Ökologische Marktwirtschaft und Rekonstruktion des Sozialen

Jeden Monat
128 Seiten
Analysen, Alternativen,
Kommentare,
Chronik, Kritik,
Dokumente.

Einzelheft 14 DM (plus Versand),

Probeabonnement (die nächsten beiden Ausgaben) 19 DM

Jahresabonnement (12 Ausgaben) 109,80 DM

ermäßigtes Jahresabo (12 Ausgaben) 85,80 DM

(Abos jeweils incl. Versand)

BESTELLUNGEN UND
KOSTENLOSES PROBEHEFT

beim

BLÄTTER-VERLAG

STICHWORT · SPW.

BERTHA-VON-SUTTNER-PLATZ 6

53111 BONN

TEL. 0228/65 01 33 FAX 0228/65 02 51

Ein Modell nachhaltiger Entwicklung

von Heike Hellmeister*

Rezension zu „Sustainable Netherlands“ - Aktionsplan für eine nachhaltige Entwicklung der Niederlande. Die deutsche Übersetzung von „Sustainable Netherlands“ ist (falls nicht gerade wieder vergriffen) bei der ISÖ, Hamburger Allee 45, 60486 Frankfurt/Main, für DM 15,- zu beziehen.

Schon seit vielen Jahren reden alle, die sich mit Umwelt- und Entwicklungspolitik beschäftigen, von dauerhafter Entwicklung. Spätestens seit der Konferenz der Vereinten Nationen in Rio 1992 ist dieser Begriff in aller Munde. Es gibt mehr als 60 Definitionen von „dauerhafter Entwicklung“ („dauerhaft“ ist eigentlich nicht die korrekte Übersetzung von „sustainable“, was eigentlich „die Fähigkeit, aufrechtzuerhalten“ bedeutet) und bisher so gut wie keine Vorstellungen darüber, was dauerhafte Entwicklung in der Praxis bedeutet. Der Aktionsplan „Sustainable Netherlands“, der von dem niederländischen Umweltverband Milieudefensie - Friends of the Earth Niederlande - 1992 erarbeitet wurde, füllt die Worthülse und zeigt (für die Niederlande) die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten, um bis zum Jahr 2010 die Ressourcen weitgehend nachhaltig bewirtschaften zu können.

Der Aktionsplan „Sustainable Netherlands“ zeigt die Probleme der Verschwendung und ungerechten Verteilung von Energie, Wasser, nicht erneuerbaren und agrarischen Rohstoffe sowie Holz und Waldflächen. Dabei wird immer angegeben, wie durch veränderte Technik und veränderte Gewohnheiten eine Strategie hin zu umweltverträglichen Verbrauchsstrukturen aussehen kann. Dazu gehören Angaben zum nachhaltigen Konsum in den Niederlanden und die Diskussion, wie dieses politisch in den Niederlanden durchgesetzt werden könnte.

Als die derzeit wichtigsten Probleme werden die Erschöpfung der begrenzten unterirdischen Rohstoffe (fossile Energie, Mineralien, Metalle), die Überbeanspruchung der regenerierbaren

Rohstoffressourcen und Böden (Holz, landwirtschaftliche Flächen) und die Einleitung von Reststoffen und Müll in Boden, Wasser und Luft angesehen (vgl. S.18/19). Darüber hinaus wird problematisiert, daß die Industrienationen den weitaus größten Teil der Ressourcen verbrauchen und auch den größten Teil der Verschmutzung verursachen.

Der Aktionsplan strebt also nicht nur geringere Verschwendung, sondern auch eine gerechte Verteilung der Ressourcen an.

Dieses Ziel soll durch die „dauerhafte Entwicklung“ erreicht werden, die wie folgt definiert wird: „Im Grunde ist dauerhafte Entwicklung ein Prozeß der Veränderung, in dem die Ausbeutung von Rohstoffressourcen, die Art der Investitionen, die Ausrichtung technologischer Entwicklung und die institutionellen Veränderungen miteinander harmonisieren und sowohl die gegenwärtigen als auch die zukünftigen Möglichkeiten verbessern, die menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen“ (WCED, 1987).

Das Konzept des „Umweltraumes“

Der Studie liegt also die Überlegung zugrunde, daß der Zugang zu den Ressourcen weltweit gerecht verteilt sein soll (als Zieljahr wird das Jahr 2010 angestrebt) und daß darüber errechnet werden kann, wieviel Ressourcen der/dem einzelnen niederländischen BürgerIn zusteht. Dafür wird der Begriff Umweltraum eingeführt. „Der Umweltraum ist der gesamte ‚Welt-Umweltraum‘, geteilt durch die Zahl der Weltbürger und multipliziert mit der Zahl der Einwohner dieses Landes“ (20).

Beispiel Energie: Der Aktionsplan stellt fest, daß die aktuelle aktive Energieversorgung vor allem auf dem Verbrennen von fossilen Brennstoffvorräten wie Öl, Kohle und Gas basiert (1989 78% des Weltenergiebedarfs), die mit den Folgen für die Umwelt wie dem Treibhauseffekt und saurem Regen einhergehen. Der Umweltraum der fossilen Brennstoffe wird durch die Endlichkeit und die Folgen der Verbrennung für die Umwelt begrenzt. Bei gleichmäßiger

Verteilung des fossilen Energieraums auf die Weltbevölkerung bedeutet dies, daß z.B. die Niederlande die CO₂-Emission bis zum Jahr 2010 um 60% reduzieren muß. (Dabei wird zugrundegelegt, daß die CO₂-Emissionen weltweit jährlich um 1 bis 2% gesenkt werden müssen, um eine Klimaveränderung aufzuhalten). Der Aktionsplan zeigt auf, wie dies durch eine Kombination aus technischen Reduzierungsmaßnahmen, einer Reihe struktureller Maßnahmen, wie z.B. anderen Arten des Transports, Wiederverwendung und weniger Verschwendung und der Bremsung in energieintensiven Produktionssektoren (chemische Industrie, Metall und Treibhausanbau in der Landwirtschaft) erreicht werden kann. Dazu wird auf die Gewinnung von Energie insbesondere aus Wasser und Sonne gesetzt (Kernenergie wird aus bekannten Gründen nicht als dauerhafte Energiequelle gesehen). Diese Bestandsaufnahme und Zielperspektive wird im Aktionsplan „Sustainable Netherlands“ auch für Wasser, Metalle, Kohlenstoff, mineralische Baustoffe, Steine und Erden, agrarische Rohstoffe, Wald und Holz durchgeführt.

Die gesamten Ausführungen zeigen, „daß der Umweltraum eine Möglichkeit bietet, deutlich zu machen, wieviel der Mensch von der Erde nutzen kann, ohne irreparable Schäden zu verursachen. (...) Der Umweltraum für die wichtigsten Rohstoffe sieht dann folgendermaßen aus:

- **Energie:** 1,7 Tonnen CO₂-Emission pro Person und Jahr
- **Wasser:** 80 Liter pro Person und Tag
- **Ackerland:** 0,19 Hektar für Grundnahrungsmittel (einschließlich Öle und Fette) und 0,06 Hektar zur übrigen Verwendung pro Person
- **Weideflächen:** 0,13 Hektar für Milch und Fleisch pro Person (30g Fleisch/600ml Milch pro Tag) und 0,31 Hektar pro Person zur übrigen Nutzung
- **Holz/Papier:** 0,4 m³ Holz pro Person und Jahr.

Der zweite Teil des Aktionsplanes entwirft Zukunftsbilder, wie die Niederlande im Jahre 2010 unter den Voraussetzungen des nachhaltigen Wirtschaftens aussehen könnte. Sehr konkret an der Beschaffenheit der Häuser, der

* Heike Hellmeister studiert in Osnabrück Literatur und Politikwissenschaft, Redaktionsmitglied der „Verista - Linke Zeitung an der Uni“

Nahrung und der Ausgestaltung der Freizeit, werden die Konsequenzen für das alltägliche Leben beschrieben. Der Entwurf geht davon aus, daß kein drastischer Einbruch beim materiellen Wohlstand notwendig wird, aber daß der „verinnerlichte Glaube an das Wachstum hinfällig wird“ (S. 21). Durch die veränderte Struktur der Produktion und des Konsums wird sich für viele Menschen Inhalt und Ausgestaltung der Arbeit ändern und der Lebensstandard im *herkömmlichen Sinne* (größeres Auto, mehr Urlaubsreisen, größere Wohnung etc.) sich nicht weiter steigern.

Das Bild einer nachhaltig wirtschaftenden Niederlande

Um eine dauerhafte Entwicklung umzusetzen, bedarf es also auch einer Veränderung im Bereich Freizeit und Erholung. Denn heute ist die Freizeitgestaltung nicht „dauerhaft“. Dies beginnt bei der Verwendung von Schadstoffen bei Hobbys, dem Energieverbrauch zahlreicher Geräte, geht über Schäden durch Tourismus (besonders in der „3. Welt“) bis hin zu den *Umweltfolgen von Produktion und Ausmusterung von Freizeitartikeln* (Wohnwagen, Surfbretter etc.). Der wichtigste Faktor ist dabei aber der Freizeitverkehr per PKW und/oder Flugzeug. So hat ein erheblicher Teil des heutigen Freizeitverhaltens negative Umweltauswirkungen, z.B. Aktivitäten, die viel Lärm verursachen, wie motorisiertes Gartengerät, Sportflugzeuge, Motorräder, Wasserscooter; Aktivitäten, die die Natur stören, wie Radfahren oder Spaziergehen in Naturschutzgebieten; Urlaubsfahrten, die soziale und wirtschaftliche Strukturen zerstören.

Bei dem Ziel, eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten, wird also auch der Freizeitbereich nicht unberührt bleiben. Der Aktionsplan orientiert deshalb auf der einen Seite auf Alternativen im Freizeitverhalten, die auf der Hand liegen, wie z.B. Kino-, Theater-, Museumsbesuche; sportliche Betätigungen, die nicht material- und energieintensiv sind; Lesen; soziale Kontakte pflegen usw.. Darüber hinaus wird für sparsame und langlebige elektrische Geräte (Standardisierung von Geräten und Zubehör, Rückgabe und Recycling) und deren sparsamen Einsatz (die Abschaffung der Fernbedienung würde mehr als 100

kWh pro Jahr und Haushalt sparen) plädiert. Ein anderer Umgang mit Hilfsmitteln wird angestrebt, so die gemeinsame Nutzung durch Vermietung oder Sharing von z.B. Booten, Ferienhäusern, Surfbrettern. Besonders soll aber hier der Kraftfahrzeuggebrauch (55% der gefahrenen Personenkilometer dienen bisher der Freizeit) reduziert werden, so durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems und die Schaffung von dezentralen Freizeitmöglichkeiten (Kinos, Parks, Restaurants, Fortbildungskurse u.ä. in der Nähe).

Dabei wird aber nicht unterschlagen, wie es manchmal gern gemacht wird, daß auch der Zug und der Bus Energie verbrauchen und Schadstoffe freisetzen. Die Studie geht davon aus, daß jede/r NiederländerIn im Jahre 2010 etwa 360 Liter Kraftstoff im Jahr verbrauchen darf. Pro Liter könnte mensch mit dem Flugzeug 10 km, Auto 25 km, Bus 50 km und Zug 65 km zurücklegen (die Kilometerzahlen beziehen sich auf eine optimistische Schätzung durch verbesserte Technik). Wer also immer mit dem Fahrrad zur Uni fährt, könnte bei dieser Rechnung noch 23.400 km mit dem Zug für Freizeit- und Urlaubsaktivitäten durch die Gegend reisen. Mit dem Auto dürften 9.000 km pro Jahr zurückgelegt werden. Die Angst vor einer Null-Mobilität ist also nicht berechtigt.

Auch für die Ernährung zeigt der Aktionsplan, daß grundlegende Veränderungen notwendig sind. Um ein gesundes Grundnahrungspaket für 7 Milliarden Menschen zu garantieren, werden bedeutend weniger tierische Nahrungsmittel konsumiert werden können (etwa minus 60 bis 80% pro Person). Die Nahrungsmittel müßten zum allergrößten Teil aus Produkten der heimischen Landwirtschaft bestehen, die natürlich ohne Treibhäuser und Düngemittel gezogen werden. Kakao, Kaffee, Obst und Tabak werden zu sogenannten „Luxus“-Agrarprodukten, die nur noch in geringen Mengen bezogen werden können.

Offene Fragen und Probleme

Bei aller Akribie der AutorInnen bleiben natürlich noch offene Fragen, die zum größten Teil von ihnen selbst formuliert werden.

Die Frage der Einkommensverteilung wird aufgeworfen. Da sich die Nutzung der Umwelt in den nächsten Jahren verteuern wird, bleibt zu klären,

wie gegen sozial unerwünschte Auswirkungen vorgegangen werden soll. Wie kann verhindert werden, daß Wohlhabende soviel Umweltraum „einkaufen“, daß für Menschen mit normalem oder gar darunter liegendem Einkommen nichts mehr übrig bleibt? Wie verändern Menschen auch ohne Zwang, ohne die Heraufbeschwörung von Angst vor einer Umweltkatastrophe oder ohne die Produktion von Schuldgefühlen ihr Verhalten in die gewünschte Richtung, um die dauerhafte Entwicklung umzusetzen? Wie kann der bestehende Trend zur Weltwirtschaft zugunsten einer mehr oder minder „kontinentalen Selbstversorgung“ gebrochen werden? Hinter all diesen Fragen steht das Problem der politischen Durchsetzungsfähigkeit.

Die AutorInnen stellen bei dieser „großen gesellschaftlichen Herausforderung“ die Umweltbewegung in den Mittelpunkt, die einerseits die gesellschaftliche Erneuerung in Richtung auf *Dauerhaftigkeit forcieren* soll und andererseits Druck auf staatliche Institutionen, Unternehmen und andere Bremser ausüben soll. Wo diese Umweltbewegung zu finden ist, die darüber hinaus noch ihr „soziales Gesicht“ weiterentwickeln und international arbeiten soll, wird leider nicht angegeben. In der BRD scheint diese Bewegung jedenfalls noch nicht vorhanden zu sein.

Die Frage der Umsetzung ist sicherlich noch genauer zu diskutieren, besonders unter dem Aspekt, keine diktatorischen Maßnahmen „der Umwelt zuliebe“ zuzulassen. Auch schimmert im „Sustainable Netherlands“ teilweise eine allzu starke Technikgläubigkeit durch, insofern ein großer Teil der Einsparungen eben auf technischen Veränderungen basieren soll.

Besonders positiv hervorzuheben ist, daß immer die weltweit gerechte Verteilung der Ressourcen angestrebt wird. Kein typisch eurozentristisches oder gar pur nationales Konzept. Die AutorInnen haben zumindest versucht, lokale und kulturelle Unterschiede mitzudenken und auf die nötigen soziokulturellen Veränderungen einzugehen. Auf die Studie „Sustainable Germany/Zukunftsfähiges Deutschland“, die im April 1995 u.a. vom BUND herausgegeben werden soll, können wir gespannt sein.

Südafrika nach der Wahl

von Rainer Zugehör*

Vom 26. bis zum 29. April fanden in Südafrika die ersten historischen Parlamentswahlen statt. Anfang Mai verkündete Johann Kriegler, Präsident der Independent Electoral Commission (IEC), die Wahlen seien „substantially free and fair“ gewesen.

Mangosuthu Buthelezi, Zulführer der Inkatha Freedom Party (IFP), sagte erst eine Woche vor den Parlamentswahlen seine Teilnahme zu. Er pokerte hoch. Und er pokerte auf Kosten vieler Menschenleben, nur um einige unbedeutende Autarkiezugeständnisse für die Region KwaZulu/Natal zu ergattern. Durch seine angebliche Nichtteilnahme an den Wahlen trieb er einen Keil zwischen die Zulu und die WahlbegrüßtenInnen des ANC. In der Region KwaZulu/Natal mußte im März 1994 aufgrund der vielen politisch motivierten Morde sogar der Ausnahmezustand verhängt werden, der übrigens bis heute noch nicht aufgehoben wurde.

Eine Woche vor den Wahlen waren aber die 80 Millionen Wahlzettel schon aus England nach Südafrika eingeflogen und konnten nicht mehr neu gedruckt werden. Für die IFP wurden daraufhin Aufkleber produziert, die nur noch vor der Aushändigung an die Wählerschaft auf den unteren Rand des 60 cm langen Wahlzettels geklebt werden mußten - die Wahlen schienen gesichert, die Möglichkeit politischer Gewaltakte in der Region KwaZulu/Natal minimiert. Anstatt der befürchteten Gewaltausbrüche an den Wahltagen ergaben sich erhebliche logistische Probleme, die beinahe zum völligen Abbruch der Wahlen geführt hätten. In Buthelezis politischer Hochburg waren die IFP-Aufkleber an den ersten Wahltagen nicht eingetroffen. Vor den Wahllokalen bildeten sich kilometerlange Schlangen geduldig wartender Menschen. Sie warteten bis zu acht Stunden in brütender Hitze, um ihre Stimme abzugeben, von der sie sich viel versprochen und erhofften. Viele Wahllokale händigten die Wahlzettel ohne den IFP-Aufkleber aus, damit die Warte-

schlangen verkürzt werden konnten. Noch am Abend des 27. April drohte Buthelezi erneut mit der Aufkündigung der Wahlteilnahme, wollte aber an den folgenden Tagen von der Androhung nichts mehr wissen. An den Tagen der Stimmenauszählung nämlich unternahm Buthelezi den Versuch, den Nachteil der ersten Wahltag durch das Einschmuggeln tausender falscher Wahlzettel in die Zähllokale wieder auszugleichen. Die National Party (NP) von Ex-Staatschef Frederik de Klerk unternahm ähnliche Schritte, nur druckte sie sogar die Kreuze auf den Wahlzetteln vor. Die gefälschten Wahlzettel waren so leicht zu identifizieren und auszusortieren.

Wahlergebnisse wurden „ausgehandelt“

Alle neun Provinzen waren mit dem IEC-Computer vernetzt; so konnten die ausgezählten Kreise und Ortschaften direkt registriert werden. Mit Spannung erwarteten die SüdafrikanerInnen sowie Menschen aus allen Teilen der Welt das Endergebnis. Das Ergebnis ließ lange auf sich warten. Die Region KwaZulu/Natal war für die Verzögerungen verantwortlich. Aufgrund der Wahlfälschungen der IFP sowie wegen einiger Hacker, die in das ICE-Computersystem eingebrochen waren und das KwaZulu/Natal-Ergebnis auf den Kopf gestellt hatten, mußte hinter verschlossenen Türen unter Zeitdruck versucht werden, das Wahlergebnis in dieser Region zu verhandeln. Mandela, Buthelezi und de Klerk einigten sich schließlich, um weitere Gewaltakte zu verhindern, darauf, der IFP in der eigenen Hochburg die Stimmenmehrheit zu geben. Das amtliche Endergebnis lautete: IFP 50,3%; der ANC rangierte knapp über 30% und die National Party knapp über 10%. Trotz der extremen Unregelmäßigkeiten genießt das Wahlergebnis eine erstaunlich hohe Akzeptanz in der Bevölkerung und unter den politischen Parteien. Darüber hinaus gab es noch unzählige weitere Unregelmäßigkeiten - aber die Wahlen waren ja auch nur „substantially“ frei und fair. Die aufgeblähte Semantik dieses Wortes war auch mir fremd.

Der ANC verfehlte nur knapp die 2/3-Mehrheit der abgegebenen Stimmen

und kann damit nicht allein die neue Verfassung für Südafrika ausarbeiten, sondern muß mit den anderen Gruppierungen im Parlament (in der Regierung der Nationalen Einheit) kooperieren.

Die Rechtsradikalen in Südafrika glitten nach den Wahlen in die Bedeutungslosigkeit ab. Es bestehen enge Kontakte zu rechtsradikalen Organisationen anderer Länder u.a. Deutschland. Deutsche Neonazis wurden in Südafrika verhaftet, da in ihren Autos Maschinengewehre und andere Tötungsinstrumente gefunden wurden; sie unterstützten die Vorbereitungen eines möglichen bewaffneten Kampfes der faschistischen Afrikaaner Weerstandsbeziehung (AWB) unter Führung von Eugene Terre Blanche (weiße Erde!) gegen eine schwarze Regierung. Die Vryheids Front ging als Sammelbecken der Nationalkonservativen bis NeofaschistInnen bei den Wahlen an den Start und erzielte ein jämmerliches Ergebnis von 2,2% - damit ist die Idee eines weißen Volksstaat versiegt. Auch in Zukunft werden die Rechtsradikalen wenig Einfluß haben und weiter an Unterstützung verlieren. Vor den Wahlen schürten sie Ängste bei den weißen Bäuerinnen und Bauern vor einer schwarzen Regierung - also das übliche Prozedere rechtsradikalen Wahlkampfes. Die knapp 100 Amtstage der neuen Regierung machten deutlich, daß diese provozierten Befürchtungen unbegründet waren.

Die „liberale“ Democratic Party (DP) - die Partei der Besserverdienenden - setzte sich zu Zeiten der Apartheid für eine weitgehende Lockerung der Rassengesetze ein und erzielte keine unbeachtlichen Ergebnisse. Sie ging mit dem Wahlslogan „Freie Marktwirtschaft“ an den Start und äußerte in allen Polit-Talkshows die Hoffnung, sich als bedeutende Kraft zwischen der NP und dem ANC zu etablieren. Die DP konnte nur 1,7% der WählerInnenstimmen auf sich vereinen. Freie Marktwirtschaft hätte für Südafrika die Weiterführung der Apartheid bedeutet - die Reichsten, die bisher vom Unrechtsregime profitiert haben, eine gute Bildung genossen und einen sicheren Arbeitsplatz haben, konkurrieren natürlich gerne mit Menschen, denen bisher eine gleichwertige Bildung ver-

* Rainer Zugehör, Trier, ist stellv. Landesvorsitzender der Jusos Rheinland-Pfalz. Er war als Wahlbeobachter der Vereinten Nationen in Südafrika und ist Herausgeber des im Juni im Horlemann-Verlag Bad Honnef erschienenen Buches „Kap der besseren Hoffnung? Südafrika nach den Wahlen“.

wehrt blieb und deren Leben nur von Gewalt und Erniedrigung geprägt ist. Die Quittung für diese Heuchelei haben sie bei dieser Wahl bekommen.

Der ANC wandelte sich in den letzten Jahren von einer Befreiungsbewegung zu einer „ordentlichen“ politischen Partei. Damit änderte sich aber auch die eigene Politik. Die KommunistInnen und SozialistInnen werden immer mehr an den Rand gedrängt. Die sogenannten SozialdemokratInnen übernehmen die Führung. Selbst Nelson Mandela, in den 60er Jahren radikaler Befürworter des bewaffneten Befreiungskampfes und Kämpfer für sozialistische Grundwerte, ist für einen großen Teil seiner Gefolgschaft, besonders der Jugendlichen, zu diplomatisch geworden. Nelson Mandelas propagandierete „Mixed Economy“ - staatliche sowie privatwirtschaftliche Elemente sollen miteinander verbunden werden - stößt bei vielen Jugendlichen, die den Befreiungskampf in den 70er und 80er Jahren fast allein geführt hatten, auf Unverständnis. Im neuen Südafrika gehen sie wegen der früheren Schulboykottmaßnahmen mit ungleichen Chancen gegenüber den Weißen an den Start. Privatwirtschaftlich wird dieses Problem nicht zu lösen sein.

Hohe Erwartungen an den ANC

Für die schwarze Jugend stellen sich im neuen Südafrika gigantische Probleme. 52% der Jugendlichen im erwerbsfähigen Alter aller Rassen Südafrikas sind arbeitslos. Dahinter verbergen sich 3 Millionen Menschen im Alter zwischen 16 und 30 Jahren. Diese Zahlen stellen nicht dar, in welchem Ausmaß die verschiedenen Rassen betroffen sind: Afrikaner zu 57%, Mischlinge zu 46%, Asiaten zu 17% und Weiße zu 4%. Auch leiden Frauen stärker unter der Arbeitslosigkeit als Männer. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote von Frauen ist um 14% höher als die der Männer.

Südafrika steht an der Schwelle des Aids-Zeitalters. In Südafrika werden jeden Tag 400 Menschen neu mit Aids infiziert. Voraussichtlich werden ca. 600.000 Südafrikaner bis zum Jahr 2000 an dieser Krankheit sterben; die Jugend Südafrikas wird die Verbreitung der Epidemie beschleunigen. Das Thema Aids verkörpert zwei soziale Tabuthemen in Südafrika: Sexualität und Tod. Zynisch betrachtet, wird man im neuen Südafrika - ohne konsequente Aufklärung aller

SüdafrikanerInnen, besonders aber der Jugendlichen -, an Stelle der politischen Beerdigungen der 80er Jahre im neuen Südafrika nun an den Aids-Beerdigungen teilnehmen können.

Und 1999?

Der ANC wird die während des Wahlkampfes geschürten Erwartungen („blühende Landschaften“) nicht befriedigen können. Darüber hinaus steht der ANC vor einer inneren Zerreißprobe, die mit jeder politischen Entscheidung verschärft wird. Der linke Block im ANC wird den Entscheidungen der sozialdemokratischen Führung nicht folgen. Die South African Communist Party unter der Führung von Joe Slovo ist stark mit dem ANC verflochten. Joe Slovo beispielsweise wurde bei den Parlamentswahlen auf dem vierten ANC-Listenplatz geführt und übernimmt im neuen Südafrika das Wohnungsbauministerium. Die kommunistische Plattform wird sich vor den Wahlen im Jahre 1999 mit anderen linken Kräften (z.B. Pan African Congress) zu einer linken Liste zusammenschließen. Die Abspaltung der Linken vom ANC sowie die Frustration der Bevölkerung über die kaum wahrzunehmende Verbesserung der Lebensbedingungen, wird den ANC bei der nächsten Wahl extrem schwächen. Die konservative NP wird durch Quasiopposition von dieser Entwicklung stark profitieren und einen überproportionalen Stimmenzuwachs verzeichnen können. Da Nelson Mandela, Insiderinformationen zur Folge, nach der Hälfte seiner Regierungszeit sein Präsidentenamt Thabo Mbeki übertragen wird, verliert der ANC eine große „Legende“ und einen charismatischen Führer. Lulu Johnson, derzeitiger Präsident der ANC-Jugendliga, deutete darüber hinaus an, sich vom ANC offiziell zu trennen und die ANC-Jugendliga in eine parteiunabhängige Jugendorganisation zu überführen. Der zunehmend sozialdemokratisch agierende ANC wird sich vielleicht die Unterstützung der sozialistischen (kommunistischen) Jugendliga durch ihre Gratwanderungspolitik verspielen.

Der Wahlausgang 1999 kann für den ANC katastrophale Konsequenzen beinhalten. Eine konservative Koalition zwischen der ehemaligen Apartheidsregierung NP mit der IFP bleibt denkbar und wäre eine krasse Kehrtwendung in der demokratischen Entwicklung und der Menschenrechtspolitik.

Sozialismus



Die Monatszeitschrift *Sozialismus* liefert Informationen und Hintergrundmaterial zu folgenden Bereichen:

⇒ *Diskussionen im Forum Gewerkschaften* (es schreiben: Detlef Hensche, Lorenz Schwegler, Frank Deppe, Heinz Bierbaum, Otto König, Theo Steegmann, Sybille Stamm)

⇒ *ökonomische Analysen national und international* (es schreiben: Joachim Bischoff, Jörg Huffs Schmidt, Rudolf Hickel, Karl-Georg Zinn)

⇒ *aktuellen politischen Diskussionen der Linken* (es schreiben: Egon Bahr, Eric Hobsbawm, Sabine Kebir, Peter von Oertzen, Wolfgang Thierse)

Einzelheft: DM 7,50
Jahresabo: DM 75,- (incl. Porto)

Bestellcoupon:

Hiermit bestelle ich ein kostenloses Probeheft

Name: _____

Straße: _____

PLZ, Ort: _____

Zu schicken an:
VSA-Verlag
Postfach 50 15 71
W-2000 Hamburg 50

Antwort eines schreibenden Lammes

von Andrea Nahles*

Im Beitrag Frank Wilhelmys „Das Schreiben der Lämmer“ in spw 78 lese ich mehr gezielte Beleidigungen als Argumente. Der Autor schreibt im selbstgerechten Fluß einer Rede, die alle nicht zu Tode gekommenen Somalias und Ruandas etc. hinter sich versammelt und jeden Einwand gegen seine (des Autors) Meinung damit zum Mord stempelt. Er entwickelt die verlockend potente Argumentation vom „gerechten Krieg“ - so als würde alleine das „humane Ziel“ die destruktive, unkalkulierbar ansteckende Gewalttätigkeit jeder Militäraktion aufheben.

Für mich gibt es eine strukturelle Übereinstimmung, einen 'männlichen' Militarismus, der sich sowohl hinter vorgeblich „linker“ bzw. „rechter“ Argumentation versteckt und sich jenseits aller inhaltlichen Differenzen (s. Kalter Krieg) notwendigerweise und mit denselben Ergebnissen lebensfeindlich gebärdet.

Die Frage, auf welche Militärangaben sich Griemert/Kretschmer (in spw 77, diesen Artikel kritisiert Wilhelmy, Anm. der Red.) denn nun stützen, läßt mich doch zurückfragen: Auf welches Heer Wilhelmy zurückgreifen will, um seine klinisch und moralisch saubere Intervention durchzuführen? Der gerechte Krieg setzt doch einen Militärapparat voraus, der nicht kapitalistisch-imperialistisch-rechtsgewirkt ist (oder?) - den es wo und wann in absehbarer Zeit gibt? Etwa die Bundeswehr? NATO? Eine eigens installierte UNO-Truppe?

* Andrea Nahles, Landesvorsitzende der Jusos in Rheinland-Pfalz

Zu den „paar Bomben zu früher Zeit“ oder der „Stationierung von massiven Truppenkontingenten zur Trennung der Konfliktparteien“: An dieser Stelle ist der Vorwurf der Naivität und des übereifrig moralischen Rigorismus nun wirklich angebracht. Seit 1994 hat es 189 Kriege auf unserem Globus gegeben, davon waren 80% Bürgerkriege, die wiederum zu 80% in der sog. Dritten Welt stattgefunden haben.

Die anderen 20% sind im übrigen meist durch das direkte oder indirekte Einwirken der Kalten Krieger geschürt oder künstlich ins Leben gerufen bzw. verlängert worden. Selbst wenn wir also einen Militärapparat zur Verfügung hätten, der unsere „linken“, „humanistischen“ Ziele vertreten würde - das Charakteristikum von Bürgerkriegen ist die totale Anarchie, von klaren Frontlinien oder gar zielgerichteten Bomben (auf welche der Bürgerkriegsparteien, wer trifft da eine Entscheidung, oder wird dann doch einigermaßen wahllos draufgehauen?) kann keine Rede sein. Der Autor scheint an dieser Stelle doch eindeutig noch in den Vorstellungen von Stellungskriegen (1916-1918) befangen zu sein.

1. Ich bezweifle - um das ausdrücklich zu betonen - die Effizienz von Militäraktionen (und halte auch das soldatische Leben für so wertvoll, an dieser Stelle kein unkalkulierbares Risiko in Kauf zu nehmen!).

2. Ich glaube an die Gefahr der militärischen Logik an sich, die dadurch gestärkt wird, daß Aufbau/Zusammensetzung/Ideologie jedes Militärapparates eine Eigendynamik entwickeln, die poli-

tische Kontrolle erschwert oder ganz unmöglich macht. Der Golfkrieg hat anschaulich gemacht, wie da plötzlich eine sog. „freie“ Medienöffentlichkeit manipuliert wird, die Militärintervention sich unangefochten als Humanismus und „gerechter Krieg“ ausgeben darf.

3. Warum sollte die Skepsis über die realistischen Möglichkeiten der vom Autor intendierten linken Einflußnahme gegenüber einmal in Gang gekommenen Macht- und Militärstrukturen gerade hier zu vernachlässigen sein? Statt einen Katalog von Bedingungen, Alternativen bzw. begleitenden politischen Maßnahmen vorzuschalten, wirft Wilhelmy aller Vorsicht und begründbarem Skeptizismus Zynismus und weibische Feigheit vor und spricht uns die Berechtigung ab - Gewissen und Leidensdruck zu haben, weil wir nicht der „Logik“ eines erlösend (einfachen) Eingreifens folgen können.

Zudem vermisste ich bei Wilhelmy jede Einordnung seiner Forderungen in die aktuelle Diskussion um den Einsatz von Militär, die besondere Rolle Deutschlands (man kann sich seine Geschichte nicht aussuchen, aber sehr wohl die Traditionen, die man pflegen möchte!) und der Position, die die SPD einnehmen sollte; und überhaupt vermisste ich einen Hinweis darauf, wie die Linke den nötigen Reformdruck aufbauen will, um hochnotwendige Reformen der Entwicklungs- bzw. Weltwirtschaftspolitik, der UNO, NATO etc. durchsetzen zu können. Wenn sie erst ihre Zustimmung zu den Kampfentscheidungen ...

Recht gebe ich dem „Wolf“, daß die Lämmer zuviel lamentieren und zu wenig an der Ausarbeitung konkreter Konfliktvermeidungs- bzw. -lösungsstrategien und ihrer politischen Umsetzung arbeiten. Auch muß neben der längerfristigen Reformpolitik eine Möglichkeit geschaffen werden, kurzfristig Hilfe zu leisten, ich denke dabei an das von Hans Wallow konzipierte Umwelt- und Katastrophenhilfskorps, das ohne „Uniform“ sowohl präventiv als auch in akuten Notlagen eingesetzt werden könnte.

¹ „Die Freiheit muß ihre Männlichkeit entdecken“ - zitiert Wilhelmy Thomas Mann - ausgerechnet Thomas Mann!!!



Alternativen der sozialökonomischen Entwicklung

Ausgangspunkte für einen solidarisch-ökologischen Umbau

Solidarisch Umbauen!": Ausgangspunkt dieser Forderung ist die Überzeugung, daß trotz aller "Sachzwänge" und Einschränkungen der Spielräume politischer Gestaltung im gegenwärtigen Kapitalismus nicht nur die dringende Notwendigkeit, sondern auch die reale Möglichkeit besteht, durch einen wirtschaftspolitischen Kurswechsel solidarische und ökologisch ausgerichtete Alternativen der ökonomischen und sozialen Entwicklung durchzusetzen:

- Es gibt Möglichkeiten für eine aktive öffentliche Beschäftigungs- und zugleich Umbaupolitik. Damit sind Nachfrage, Investitionen und Beschäftigung zu stimulieren und zugleich ökologischer Umbau und zukunftsorientierte Modernisierung der Infrastrukturen voranzutreiben. Im Mittelpunkt muß dabei ein umfangreiches und mittelfristig angelegtes Zukunftsinvestitionsprogramm stehen (vgl. dazu den Vorschlag von Bartsch/Heise/Tofaute).

- In Verbindung mit einer regional ausgerichteten Arbeits- und Strukturpolitik sowie sozialpolitischen Flankierungen kann erreicht werden, daß auch auf dem Arbeitsmarkt besonders benachteiligte und ausgegrenzte Gruppen wie Langzeitarbeitslose neue Chancen erhalten, daß Jugendlichen ein Einstieg ins Berufsleben gewährleistet wird und daß Frauen in allen Wirtschaftsbereichen und beruflichen Niveaus den ihren Ansprüchen entsprechenden Anteil erringen können (vgl. dazu den Beitrag von Marianne Weg).

- Arbeit, Einkommen und Vermögen sind gerechter und gleichmäßiger zu verteilen. Damit kann Arbeitslosigkeit in großem Umfang vermindert werden, Nachfrage, soziale Stabilität und Innovationsfähigkeit werden gefördert, und

großen Teilen der Bevölkerung wird eine bessere Befriedigung sowohl ihrer materiellen Bedürfnisse als auch ihrer Arbeitszeitbedürfnisse ermöglicht.

- Es ist höchste Zeit für einen neuen reformpolitischen Anlauf und einen „Öko-deal“, um unverzüglich einen tiefgehenden ökologischen Umbau der Produktions- und Lebensweise einzuleiten (vgl. dazu den Beitrag von Michael Müller).

- Statt weiterem Sozialabbau und mehr als problematischen Vorschlägen zur Ersetzung bisheriger Grundstrukturen des sozialen Sicherungssystems durch ein System von „Bürgergeld“ oder „negativer Einkommensteuer“ muß im Mittelpunkt einer sozialpolitischen Reform die Einführung einer bedarfsorientierten sozialen Grundsicherung stehen (vgl. dazu den Beitrag von Volker Offermann).

- Die erhebliche Verschuldung der öffentlichen Haushalte läßt es nicht mehr zu, eine solche Politik in erster Linie über Kredite zu finanzieren, damit wird sie aber keineswegs unmöglich. Notwendig sind Reformen des Steuer- und Abgabensystems, die eine Finanzierung der wachsenden Aufgaben ermöglichen und zugleich zu größerer sozialer Gerechtigkeit beitragen und die gravierende Umverteilung der 80er und bisherigen 90er Jahre zugunsten der Gewinn- und Vermögenseinkommen wieder zurückdrängen (vgl. dazu den Beitrag von Hartmut Tofaute).

- Die wachsende Macht der Banken und die Aufblähung internationaler und spekulativer Finanztransaktionen erschwert demokratische Kontrolle und wirtschaftspolitische Steuerung. Sie ist aber in hohem Maße Produkt einer Deregulierungspolitik, die kein Sachzwang ist. Vorschläge, gerade in diesem Sektor verstärkte Kontrolle und Regulierungen durchzusetzen, liegen auf dem Tisch und müssen diskutiert werden (vgl. dazu den Beitrag von Angelina Sörgel).

- Die Internationalisierung und verstärkte Standortkonkurrenz bedeuten nicht, daß alternative Wirtschaftspolitik unmöglich würde. Es gibt Möglichkeiten und die Notwendigkeit, mit einer

von Ralf Krämer*

solchen Politik in Deutschland zu beginnen; die sog. Standortdebatte wird in unverschämter Weise von Konservativen und Kapitalverbänden für ihre Interessen instrumentalisiert und hat in weiten Teilen mit der Realität nichts zu tun (vgl. dazu den Beitrag von Herbert Schui). Dabei muß eine verstärkt binnenwirtschaftliche Ausrichtung verbunden werden mit Initiativen für gemeinsame und koordinierte Aktivitäten in der EU und mit dem Aufbau von Kooperationsprojekten zwischen Nord und Süd.

- Das Regierungsprogramm der SPD bietet Anknüpfungspunkte für eine solche Politik und einen solidarisch-ökologischen new deal, die allerdings nur in einer rot-grünen Konstellation umzusetzen wären und in der Konsequenz über die ebenfalls im SPD-Programm eingebauten (Selbst-)Beschränkungen hinausgehen müßten (vgl. dazu den Beitrag von Uwe Kremer).

Zweierlei muß dabei klar sein: Die hier skizzierte und geforderte Politik erfordert erhebliche Eingriffe in die ökonomischen und sozialen Bedingungen und Prozesse, sie setzt sich nicht im marktwirtschaftlichen Selbstlauf durch. Eine solche Politik wird Konflikten nicht ausweichen können und sich mit mächtigen Gegnern auseinandersetzen müssen, es wird neben Gewinnern auch Verlierer einer solchen Politik geben - jedenfalls in Bezug auf den ihnen zufließenden Anteil am gesellschaftlichen Reichtum¹. Es wird deshalb von entscheidender Bedeutung sein, soziale Kräfte und Bündnismöglichkeiten für einen solidarischen Umbau zu mobilisieren.

Zentral für die Einschätzung der Bedingungen und Interessen, Möglichkeiten und Alternativen sind die ökonomischen Grundtendenzen und -zusammenhänge. Diese stellen sich allerdings in weiten Teilen anders dar, als die vorherrschende wirtschaftspolitische Meinung es darstellt.

Beschäftigung, Produktion, Arbeitszeit

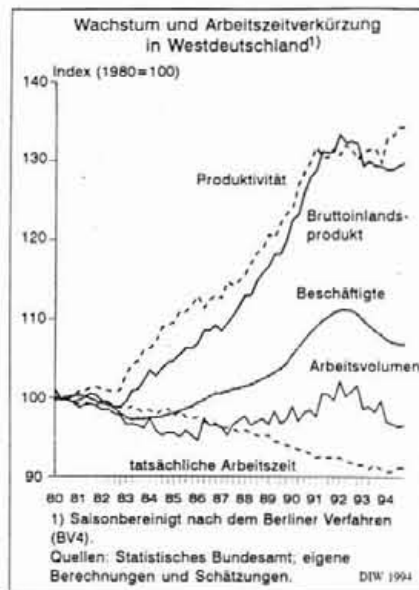
Nach dem Auslaufen der durch den vereinigungsbedingten Nachfragestoß

* Ralf Krämer, Dortmund, Sozialwissenschaftler, Mitglied des SPD-Landesvorstands NRW, spw-Redaktion

hervorgerufenen Sonderkonjunktur bewegt sich Westdeutschland 1992-94 in einer ökonomischen Krise, die erst allmählich in eine schwache Aufwungsbewegung übergeht. In Ostdeutschland war 1989-91 ein durch die unvermittelte Wirtschafts- und Währungsunion verursachter verheerender wirtschaftlicher Zusammenbruch zu verzeichnen, seit 1992 von diesem extrem niedrigen Niveau ausgehend ein langsamer Anstieg der Produktion, der insbesondere vom Bausektor getragen wird. Das unter sozialen Gesichtspunkten gravierendste Problem ist die erneut rapide angestiegene Arbeitslosigkeit: in Westdeutschland von jahresdurchschnittlich 1,6 Mio. registrierten Arbeitslosen 1991 auf wahrscheinlich ca. 2,6 Mio. 1994 (9,4% der abhängigen Erwerbspersonen), in Ostdeutschland auf ca. 1,2 Mio., was einer Arbeitslosenquote von 16,8% (der Erwerbspersonen) entspricht. Dazu kommen knapp 1 Mio. Personen, die sich in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ohne Kurzarbeit und Vorruhestand) befinden, und weitere mehr als 2 Mio. Menschen in der „stillen Reserve“, die gerne eine Erwerbsarbeit annehmen würden, wenn sie eine Möglichkeit dazu sähen, die aber bei der Bundesanstalt für Arbeit nicht gemeldet sind.² Insgesamt fehlen in Deutschland also fast 7 Mio. Arbeitsplätze. Dies ist nicht nur mit enormen sozialen und psychischen Folgen für die Betroffenen und ihre Angehörigen verbunden, sondern auch mit gesamtwirtschaftlichen Kosten und Produktionsausfällen in gigantischem Ausmaß.³

Schaubild 1 zeigt die Entwicklung von Produktion, Produktivität und daraus resultierendem Arbeitsvolumen sowie von Arbeitszeit und Beschäftigung in Westdeutschland von 1980 bis 1994. Dabei wird deutlich, daß der Anstieg der Beschäftigtenzahl bis 1992 ganz wesentlich durch die gesunkene Arbeitszeit bedingt ist. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der Tatsache, daß Arbeitszeitverkürzungen mit zusätzlichen Produktivitätssteigerungen verbunden sind; allein durch die Verkürzung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit um knapp 3 Stunden wurde 1985 bis 1991 nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (bei Annahme von durch die AZV induzierten Produktivitätseffekten von 50% des Ausfalls an tariflicher Arbeitszeit) die Beschäftigtenzahl um mehr als 1 Million erhöht.⁴ In Gefolge der Krise ist die

Schaubild 1:
Wachstum und Arbeitszeitverkürzung in Westdeutschland



Erwerbstätigenzahl in Westdeutschland dann von 29,5 Mio. 1992 um fast 1 Mio. gesunken. In den neuen Ländern sank die Zahl der Erwerbstätigen von 8,9 Mio. 1990 auf noch ca. 6,1 Mio. 1993.

Für dieses und die kommenden Jahre ist mit einer gewissen Wiederbelebung der Konjunktur im Westen zu rechnen (mit geschätzten preisbereinigten Wachstumsraten von 1994 und 1995 je 1,5%) und im Osten des Landes mit einer Fortsetzung der - im Verhältnis zu den Erfordernissen einer ohne Dauertrensers aus dem Westen lebensfähigen Wirtschaft völlig unzureichenden - Entwicklung mit Wachstumsraten um die

8%. In beiden Teilen Deutschlands werden die Produktivitätssteigerungen Beschäftigungseffekte, die durch das Produktionswachstum bedingt sind, kompensieren. In Ostdeutschland wird die Beschäftigung daher nur geringfügig anwachsen, in Westdeutschland werden die nach einer zyklischen Krise normalen starken Steigerungen der Arbeitsproduktivität - 1994 wahrscheinlich um die 4% - zu einem weiteren deutlichen Rückgang des Arbeitsvolumens führen, das sich im Verlauf dieses und des folgenden Jahres in weiterem Beschäftigungsabbau niederschlagen wird.⁵

Für den Zeitraum bis 2010 hat das Prognos-Institut eine Vorausschätzung der gesamtdeutschen Arbeitsmarktentwicklung vorgenommen. Die Ergebnisse der mittleren Variante, die ein durchschnittliches jährliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts um 2% in West- und 9,6% in Ostdeutschland unterstellt, gehen aus der folgenden Tabelle hervor. Dabei ist zu berücksichtigen, daß krisenbedingt die prognostierten Wachstumsraten bisher nicht erreicht wurden und es gute Gründe für die Auffassung gibt, die Prognose für Ostdeutschland sei grundsätzlich zu optimistisch.⁶ Jedenfalls wird deutlich, daß mit anhaltender Massenarbeitslosigkeit und einer Arbeitsplatzlücke von 6-7 Mio. zu rechnen ist, die erst nach der Jahrhundertwende langsam geringer wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß zur Verwirklichung emanzipativer Zielsetzungen eine noch stärkere Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit anzustreben wäre, als sie in der Schätzung berücksichtigt ist.

Um die Arbeitslosigkeit in den nächsten Jahren in großem Umfang zu redu-

Tabelle 2: Gesamtdeutsche Arbeitsmarktbalanz 1991 - 2010 nach Prognos

(Anzahl in 1000)	1991	1995	2000	2005	2010
Erwerbspersonenpotential					
"Inländer"	41.006	41.292	40.774	40.125	39.716
Pendlersaldo	-60	-25	5	25	35
"Inland"	40.946	41.267	40.150	39.751	39.751
Erwerbstätige Inland (Arbeitnehmer)	36.398 (32.867)	34.519 (31.054)	34.868 (31.446)	35.259 (31.845)	35.828 (32.372)
Rechnerische Arbeitsplatzlücke	4.548	6.748	5.911	4.891	3.923
registrierte Arbeitslose	2.602	3.450	3.374	3.045	2.591
davon West	1.639	2.265	2.379	2.226	2.074
davon Ost	913	1.185	995	819	517
Stille Reserve ¹⁾	1.946	3.298	2.536	1.846	1.332
davon West	1.151	2.265	1.947	1.484	1.117
davon Ost	795	1.033	589	362	215

¹⁾ einschließlich Teilnehmer an Weiterbildung

Quelle: Prognos Deutschland-Report Nr.1, Basel 1993; H.J Barth: Die Bundesrepublik Deutschland 2000-2005-2010, Auskünfte der Prognos-AG

zieren, sind also massive politische und tarifliche Anstrengungen nötig. Der nächste konjunkturelle Aufschwung wird das Problem genauso wenig lösen wie der vorangegangene. Unverzichtbar sind neben einem öffentlichen Beschäftigungs- und ökologisch ausgerichteten Zukunftsinvestitionsprogramm massive arbeitsmarktpolitische Aktivitäten sowie ganz entscheidend eine neue Offensive der Arbeitszeitverkürzung, deren Tempo und Breite die bisherige Entwicklung deutlich übertreffen muß. Zentral sind dabei allgemeine Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit (verbunden mit dem Abbau von Überstunden), weil diese sowohl von den quantitativen Arbeitsplatzeffekten als auch von den arbeitshumanisierenden, sozialen und emanzipativen Wirkungen her am wirkungsvollsten sind.⁷ Bei der Ausweitung der Teilzeitarbeit muß durch entsprechende Regelungen darauf hingewirkt werden, daß sie sich an den Bedürfnissen der Beschäftigten und Arbeitssuchenden orientiert, sozial voll abgesichert und möglichst mit Optionen für einen Übergang in Vollzeitbeschäftigung

verbunden sowie mit gleichstellungspolitischen Instrumenten verknüpft ist, damit Teilzeitarbeit nicht länger fast ausschließlich eine Frauensache bleibt.

Verteilungsverhältnisse, Nachfrage, Investitionen

Bei der Option beschleunigter Arbeitszeitverkürzung stellt sich verschärft die Frage nach der Entwicklung der Löhne. In den letzten Jahren sind Löhne und Gehälter sowie die daran geknüpften Sozialeinkommen real erheblich gesunken, die Preissteigerungen und gewachsenen Abgaben konnten nicht durch Bruttolohnsteigerungen ausgeglichen werden. Der neue Schub für Arbeitszeitverkürzung im Gefolge der VW-Vereinbarung wurde erkaufte mit weitgehender Abkehr vom vollem Lohnausgleich - nicht nur bei den höheren Einkommensgruppen. Daraus darf aber nicht die Konsequenz gezogen werden, auch künftig seien AZV - die ja üblicherweise nicht in so großen und unmittelbar wirksamen Schritten wie bei VW durchgeführt werden - nur machbar

ohne Lohnausgleich, also bei realer Umverteilung zugunsten der Unternehmen. Es ist klar und das war schon immer so, daß AZV mit geringeren Lohnzuwächsen - und durch gesteigerte Produktivität - großteils von den Beschäftigten selbst finanziert wurden.⁸ Aber Einkommensverluste konnten vermieden werden, und das wird auch in Zukunft wichtig sein sowohl für die Akzeptanz der AZV unter den Beschäftigten - die sie ja nötigenfalls durch Arbeitskampfmaßnahmen auch durchsetzen müssen - als auch für eine dynamische Entwicklung der Masseneinkommen und daraus gespeisten Nachfrage.

M.E. waren unter diesem Gesichtspunkt die nominellen Lohnsteigerungen der letzten Jahre und insbesondere 1993 und 1994 nicht etwa zu hoch, sondern zu niedrig. Sie setzten den seit den 80er Jahren ablaufenden Trend der Umverteilung zugunsten der Gewinne und Vermögenseinkommen fort. Dieser Trend wurde durch die staatliche Politik der steuerlichen Entlastung und Schonung der Unternehmen und privater Kapitaleinkünfte bei fortschreitender Höherbe-

Tabelle 3: Wirkungen beschäftigungspolitischer Strategien: Entlastung des Arbeitsmarktes, Brutto- und Nettokosten

	Entlastung des Arbeitsmarktes bis zum Jahr 2000 (Millionen)	Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte 1995-2000		
		Bruttokosten (Mrd. DM je Jahr)	Finanzielle Entlastungen (Mrd. DM je Jahr)	Nettokosten (Mrd. DM je Jahr)
1. Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm (öffentliche Investitionen und Investitionsförderungen)	0,300	45	30	15
2. Veränderte Personalpolitik der Unternehmen und öffentlichen Arbeitsgeber	nicht quantifizierbar			
3. Arbeitsumverteilung	2,700	17	27	-10
3.1 Absenkung Wochenarbeitszeit Ost auf das Westniveau	0,200	-	2	-2
3.2 Verkürzung der Wochenarbeitszeit West und Ost um weitere 3 Stunden	1,700	15	17	-2
3.3 Anpassung Teilzeitquote Ost an die Teilzeitquote West	0,200	-	2	-2
3.4 Halbierung der Überstunden in Ost und West	0,300	2	3	-1
3.5 Umwandlung von Zuschlägen für Nachtarbeit, Feiertagsarbeit u.ä. in Freizeitausgleich	0,300	-	3	-3
4. Zusätzlicher Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung	0,500	20	13	7
4.1 Aufstockung Fortbildung und Umschulung	0,108	7	3	4
4.2 Ausbau ABM	0,117	4	4	-
4.3 Ausbau Projektförderung §§ 249h, 242s	0,140	4	3	1
4.4 verstärkte Existenzförderung	0,010	-		
4.5 verstärkte Eingliederungs- und Einarbeitungszuschüsse	0,030	1	2	1
4.6 Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung	0,030	1		
4.7 Förderung sozialer Betriebe	0,015	1		
4.8 Ausbau kommunaler Beschäftigung für arbeitslose Sozialhilfeempfänger	0,050	2	1,5	0,5
1.-4. Summe:	3,500	82	70	12

* 0 oder unter 0,5 Mrd. DM

Quelle: Berliner Erklärung zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2000, vorgestellt von der Senatorin für Arbeit und Frauen, Dr. Christine Bergmann.

lastung der Lohneinkommen noch erheblich verstärkt. Begründet wurde diese Politik mit der angeblichen Notwendigkeit einer Verbesserung der Gewinnsituation zwecks Förderung der Investitionstätigkeit und Überwindung angeblicher übermäßiger Kostenbelastung der deutschen Wirtschaft in der Konkurrenz zu anderen Standorten. Die hinter diesen Positionen stehenden Interessen sind leicht nachvollziehbar, aber mit der realen Entwicklung und den Ursachen der ökonomischen Krisenprozesse im BRD-Kapitalismus haben sie nicht zu tun.

Ohne hier differenziert die vielfältigen Bedingungen und ihre Veränderungen analysieren zu können, die für den Verlauf der ökonomischen Entwicklung und Krisenprozesse in den entwickelten kapitalistischen Ländern und der BRD im besonderen von Bedeutung sind, kann doch festgehalten werden: der Kernprozeß und letzte Grund der Krisenentwicklung liegt in der durch die Entwicklung der Investitionstätigkeit (marxistisch gesprochen: der Kapitalakkumulation) selbst bedingten Diskrepanz zwischen den aufgebauten Produktionskapazitäten und der relativ dahinter zurückbleibenden Endnachfrage. Die Ursache der seit der Durchsetzung der kapitalistischen Produktionsweise periodisch sich wiederholenden Überproduktionskrisen ist also der jeweils vorangegangene Aufschwung selbst. Die im Verlauf eines solchen Krisenzyklus am stärksten schwankende gesamtwirt-

schaftliche Größe sind die Investitionen der Produktionsunternehmen, die im Aufschwung in der Erwartung wachsender Umsätze und Gewinne besonders stark gesteigert und in der Krise bei wachsenden Überkapazitäten besonders stark eingeschränkt werden.

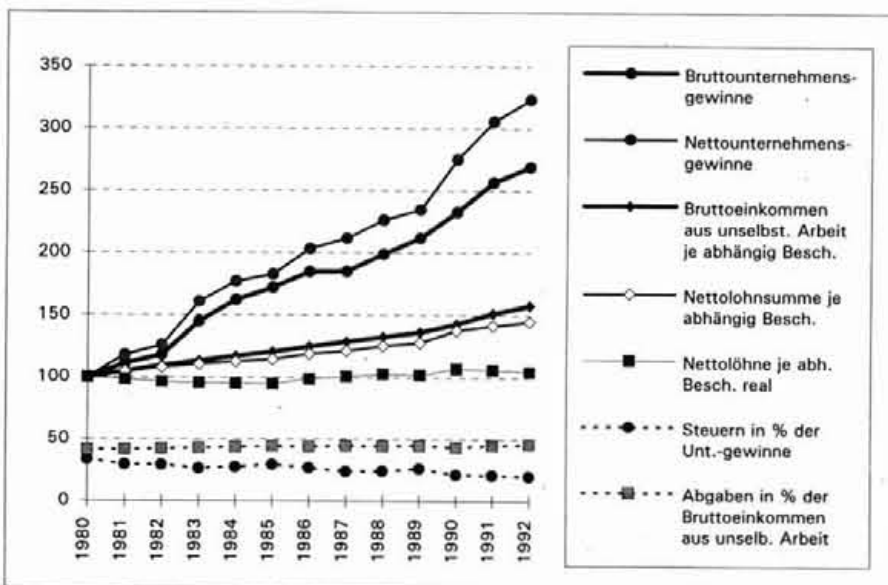
Auch die Unternehmensgewinne zeigen einen typischen zyklischen Verlauf, sie gehen in der Krise deutlich zurück, um im anschließenden Aufschwung um so kräftiger wieder anzuwachsen. Diese Bewegung ist jedoch nicht die Ursache, sondern überwiegend die Folge des Krisenprozesses: Der Gewinneinbruch ist die Konsequenz der zunehmenden Absatzprobleme und Unterauslastung, die Gewinnsteigerung ist Folge der im Aufschwung wieder wachsenden Auslastung und Produktivität. Zwar stellen auch Investitionen Nachfrage dar und es findet daher im sog. „selbsttragenden Aufschwung“ eine Zeitlang eine Selbstverstärkung der Investitionssteigerung durch die dadurch induzierten Einkommens- und Nachfrageeffekte statt. Um so stärker muß dann aber auch die Endnachfrage, die immer noch entscheidend von der Entwicklung der Lohneinkommen abhängt, steigen. Irgendwann bricht der Prozeß des Investitionsaufschwungs immer ab und geht in die nächste Krise über.

In den 80er Jahren hat diese Problematik der Überakkumulation von Kapital im Verhältnis zur dahinter zurückbleibenden Entwicklung der Nachfrage

im Rahmen der weltweiten Tendenz in Richtung Senkung der Lohnkosten und der Unternehmensbesteuerung (man kann auch sagen des Wettlaufs, der sich hier im Rahmen der Standortkonkurrenz und der Dominanz kapitalorientierter Wirtschaftspolitik abspielte) in Verbindung mit überhöhten Zinsen auch längerfristig, über den zyklischen Krisenprozeß hinaus die ökonomische Entwicklung beschränkt. Der Investitionsaufschwung der zweiten Hälfte der 80er Jahre in Westdeutschland war in hohem Maße durch Exportüberschüsse zu Lasten anderer Volkswirtschaften und dann durch den kreditfinanzierten Vereinigungsboom bedingt und mündete in die in diesem Jahr auslaufende heftige Krise.⁹

Daß die Produktion jetzt wieder zu wachsen begonnen hat, wird bisher fast ausschließlich durch den - infolge des in wichtigen Partnerländern schon früher einsetzenden Aufschwungs - steigenden Export getragen. In den kommenden Jahren werden vor allem die unzureichende Entwicklung der Löhne und damit der privaten Konsumausgaben - die bisher nur wegen einer erheblich (von 12,9% 1992 auf wahrscheinlich 11,5% 1994) gesunkenen Sparquote nicht noch stärker die Nachfrage gedämpft hat - und die in der Folge stark gewachsener Verschuldung schwache Nachfrage des Staates die wirtschaftliche Entwicklung beschränken. Die Gewinne und Finanzierungsmittel der Unternehmen werden dagegen von immer noch hohem Niveau aus wieder erheblich wachsen.¹⁰ Vor diesem Hintergrund ist es nicht nur verteilungspolitisch, sondern auch gesamtwirtschaftlich geboten, die Löhne kräftig zu steigern und ansonsten nicht investierte Gewinne steuerlich stärker abzuschöpfen und nachfragewirksamer öffentliche Verwendung zuzuführen.

Schaubild 2: Entwicklung der Arbeitseinkommen und der Unternehmensgewinne in Westdeutschland brutto und netto (1980=100)



Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes, Berechnungen des WSI, vgl. WSI-Mitteilungen 10/1993, S. 619, 621

Perspektiven des solidarisch-ökologischen Umbaus und die Rolle des Staates

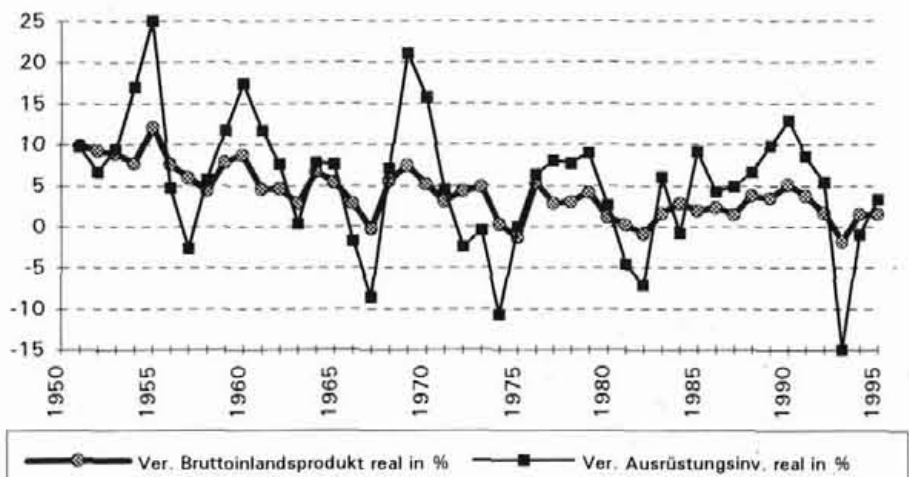
Noch deutlicher wird die Notwendigkeit eines grundlegenden wirtschaftspolitischen Kurswechsels, wenn nicht nur quantitative gesamtwirtschaftliche Größen, sondern strukturelle Entwicklungen und die Erfordernisse ökologischen Umbaus, eines modernen Sozialstaats und internationaler Zusammenarbeit zur Verbesserung der Lebensbedin-

gungen und Bewältigung globaler Probleme betrachtet werden. Betrachtet man die Ergebnisse von bald 20 Jahren weltweit fortschreitender Deregulierung und einseitiger Förderung von Marktprozessen und Kapitalinteressen, wird deutlich, daß dies sozial wie ökologisch, innerhalb der nationalen Gesellschaften wie im Weltmaßstab mit fortschreitender Verschärfung der Probleme verbunden war. Marktprozesse sind unverzichtbar für eine dynamische ökonomische Entwicklung, aber damit sie nicht nur einzelwirtschaftlich, sondern auch gesellschaftlich effizient und konstruktiv wirken und nicht wachsende soziale Kosten und ökologische Schäden anrichten, sind starke staatliche und tarifliche Regulierungen und Steuerungen notwendig. Anders wird es keinen Umbau geben, sondern weiteren „Fortschritt“ zwar der Technik und des materiellen Reichtums einiger, aber zugleich von den sozialen und ökologischen Katastrophen der Gegenwart zu den noch größeren Katastrophen der Zukunft.

Dabei reicht es nicht aus - so wichtig das ist und betrieben werden muß - Rahmenbedingungen zu setzen und Preisrelationen zu verändern (Stichwort Öko-Steuerreform), sondern es geht ganz wesentlich um die Gestaltung der infrastrukturellen Produktions- und Lebensbedingungen und um öffentliche Umverteilung und Nachfrage. Nur all dies zusammen in Verbindung mit einer Demokratisierung der Verhältnisse (und das bedeutet immer Einschränkung der einseitig an Profitinteressen ausgerichteten Verfügungsmacht des Kapitals) in den Betrieben, großen Unternehmen und der regionalen Wirtschaftspolitik wird ermöglichen, in erheblichem Maße auch unternehmerische Investitionen umzusteuern.

Die Notwendigkeit der Entwicklung der öffentlichen Nachfrage ergibt sich auch aus den Prozessen des wirtschaftlichen Strukturwandels, der nach allen Vorhersagen einen weiter sinkenden Anteil der Beschäftigten in der materieller Warenproduktion zur Folge haben wird. Größere Potentiale für eine Expansion der Beschäftigung und zugleich großer ungedeckter gesellschaftlicher Bedarf liegen in den entwickelten Industrieländern vor allem in den Bereichen personenbezogener Dienstleistungen wie Bildung, Erziehung und Pflege. Dies kann auf soziale Weise nur durch eine Steigerung öffentlich finanzierter Nachfrage realisiert werden.¹¹ Auch der

Veränd. des BIP und der Ausrüstungsinvestitionen in Westdeutschland



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes, Schätzungen des DIW

ökologische Umbau etwa des Verkehrssektors erfordert vor allem große öffentliche Infrastrukturinvestitionen. Die Entwicklung dieser Sektoren, die sich nicht marktmäßig ergeben wird, und nicht die sozial und ökologisch blinde Förderung von Wachstum und privaten Investitionen muß Schwerpunkt staatlicher Initiativen und Aktivitäten sein. Es geht um ein neues Entwicklungsmodell, in dessen Mittelpunkt Ökologisierung und sozial gerechtere Verteilung sowie internationale Zusammenarbeit und Steuerung der weltwirtschaftlichen Entwicklung im Interesse der Völker und nicht in erster Linie der international operierenden Konzerne stehen müssen, nicht das (sowieso illusorische) Wiederanknüpfen an Wachstumsraten der 60er Jahre. Daher darf m.E. auch Arbeitszeitverkürzung nicht etwa als „defensive Strategie“ verstanden werden, als Notlösung, weil das Wachstum nicht reicht, sondern als die in Zukunft zentrale Form der Aneignung der Früchte wachsender Produktivität in den entwickelten Ländern.

1 Vgl. dazu exemplarisch auch die Ausführungen von Hermann Scheer zum solaren Strukturwandel in spw Nr. 78, 4/94, S. 37
 2 Vgl. DIW-Wochenbericht 29/94, S. 506; WSI-Projektgruppe Prognose: Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland im Jahre 1994, in: WSI-Mitteilungen 5/1994, S. 286, 289; und IFO-Schnelldienst 16-17/94, S. 5. Diese Angaben und Schätzungen liegen auch der auf der Titelseite des spw-Sonderheftes „Solidarisch Umbauen“ abgebildeten Grafik zugrunde.
 3 1993 beliefen sich die direkten Kosten für die öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungsträger auf 99,5 Mrd. DM, dazu kamen entgangene Steuern und Sozialbeiträge in Höhe von 53,6 Mrd. DM; die entgangenen Nettoeinkommen können auf 87 Mrd. DM ge-

schätzt werden, das ergibt gesamtgesellschaftliche Kosten von 240 Mrd. DM oder etwa 7,7% des Bruttoinlandsprodukts, vgl. K. Bartsch/A. Heise/H. Tofaute: Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramms (MOB) für die Bundesrepublik Deutschland, in: WSI-Mitteilungen 6/94, S. 379f.

4 Vgl. DIW-Wochenbericht 37/93, S. 502ff.
 5 Vgl. DIW-Wochenbericht 29/94, S. 506, 513, 516
 6 Vgl. R. Hicckel/J. Priewe: Nach dem Fehlstart, Frankfurt 1994, Auszüge dokumentiert in der Frankfurter Rundschau v. 18.08.94, S. 12
 7 Auch in der Berliner Erklärung zur Halbierung der Arbeitslosigkeit, die unter Beteiligung vieler renommierter WissenschaftlerInnen, GewerkschaferInnen und Kirchenleute erarbeitet und im Sommer vorgestellt wurde, werden hier auf Grundlage von Berechnungen des DIW die größten Arbeitsmarktwirkungen gesehen, siehe Tabelle 2. Mir ist übrigens schleierhaft, warum die SPD in ihrem Wahlkampf sich nicht viel stärker auf diese Erklärung und die dort vorgetragenen konkreten Forderungen bezieht.
 8 Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kommt im Wochenbericht 37/93, S. 502, sogar zu dem Ergebnis: „Die Arbeitszeitverkürzungen seit Mitte der 80er Jahre waren mit moderaten Tariflohnsteigerungen verbunden und induzierten Produktivitätseffekte. Dies zusammen hatte positive Wirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik und könnte insbesondere die Gewinneinkommensbezieher begünstigen.“
 9 Zur Krisenanalyse vgl. Jan Priewe: Krisenzyklen und Stagnationstendenzen in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, sowie das jährliche „Memorandum“ der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Köln, jährlich.
 10 Vgl. DIW-Wochenbericht 29/94, S. 519ff. Die Nettoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen sanken übrigens in dieser Krise lediglich 1993 um 3,5%, für 1994 und 1995 schätzt das DIW Steigerungen um 12% und 7,5% bei gleichzeitigem Rückgang der Nettoeinkommen- und -gehaltssumme um 0,5% je Jahr, vgl. ebd.
 11 Vgl. dazu etwa die Darstellung des Forschungsschwerpunkts Arbeitsmarkt und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin, in: WZB-Mitteilungen 64/1994, S. 5-8

Grundzüge eines Modernisierungs- und Beschäftigungsprogrammes (MOB) für die Bundesrepublik Deutschland

von Arne Heise, Hartmut Tofaute und Klaus Bartsch*

2. Das Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm (MOB) des WSI als Modell einer kooperativen Wirtschaftspolitik

2.1 Die Botschaft: Eine staatliche Investitionsoffensive für Modernisierung und Beschäftigung - Für eine nationale Anstrengung¹

Es muß eine Politik betrieben werden, die die klaffende Investitionslücke schließt und, gleichzeitig, bestehenden Bedarf befriedigt sowie aufgedeckte Schwachstellen beseitigt. Eine solche Politik muß offensichtlich langfristig orientiert und solide finanziert werden - im Gegensatz zur kurzfristig angelegten Nachfragepolitik ist sie deshalb keine konjunkturpolitisch begründete Ungleichgewichtspolitik mit deficit-spending, sondern eine stabilitätspolitisch inspirierte Politik des Gleichgewichtes bei ausgeglichenem Budget. Im Rahmen dieser Investitionspolitik, die die staatliche und gesamtwirtschaftliche Investitionsquote etwa auf das Niveau der 60er Jahre zurückführen muß, soll gleichzeitig der Einstieg in eine ökologische Reform der Wirtschaft geschafft (vornehmlich durch öffentliche Nachfrage und Bezuschussung privater Umweltvorsorge) und eine industriepolitische Weichenstellung begünstigt werden. Denn: Umwelt-, Verkehrs-, Energie- und Informationstechnologien werden erwartungsgemäß den nächsten Kondratieff-Zyklus² bestimmen; eine industriepolitische Weichenstellung kann deshalb die deutsche Wirtschaft auf diese Zukunftsmärkte

vorbereiten. Damit wird dann auch die künftige Entwicklungs- und Wettbewerbsstrategie des Standortes Deutschland konturiert: Nicht etwa eine Niedriglohn-, sondern eine Hochproduktivitätsstrategie muß der Schlüssel für den weiteren Erfolg des „Modelles Deutschland“ bleiben.

Eine EU-weite oder gar internationale Flankierung des Modernisierungs- und Beschäftigungsprogrammes (MOB) ist, wie bereits betont, anzustreben, um die Versickerungseffekte nationaler Programme so gering wie möglich zu halten. Wenn aber, aufgrund unterschiedlicher weltanschaulicher Positionen der einzelnen nationalen Regierungen, ein solches abgestimmtes Verhalten nicht durchgesetzt werden kann, darf dies nicht als Vorwand für eigene Tatenlosigkeit gelten. Ein MOB setzt gleichsam ein Zeichen, die heimischen Probleme, die allen marktlich organisierten Wirtschaften gemein sind, nicht auf Kosten anderer Volkswirtschaften lösen zu wollen. Der Erfolg dieses Konzeptes wird dann auch jene Regierungen unter Zugzwang bringen, die sich bislang nicht zu gleichgerichteten Maßnahmen durchringen konnten. Dieser Aspekt der Mobilisation nationaler Ressourcen, der internationale Dissoziation ausschließt, sollte nicht übersehen werden.³

2.2 Arbeitszeitpolitik - Notwendige Ergänzung für mehr Beschäftigung

Die enorme Entwicklung der Produktivkräfte während der letzten Jahrzehnte bildete die Grundlage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und verschaffte gleichzeitig Spielraum im Verteilungskampf. Das MOB soll einen markanten Beitrag dazu leisten, daß dieses Entwicklungsmodell auch zukünftig Bestand behalten kann. Gleichzeitig aber erhöht die Entwicklung der Produktivkräfte die „Beschäftigungsschwelle“ - jene Wachstumsrate des Sozialproduktes, die allein zur Sicherung des Beschäftigungsstandes benötigt wird - und mindert damit die Be-

schäftigungsintensität des durch das MOB induzierten Wirtschaftswachstums. Deshalb muß das vorgesehene Investitionsprogramm durch andere, insbesondere arbeitszeitpolitische Maßnahmen verschiedenster Art begleitet werden, die eine gerechtere Verteilung des Arbeitsvolumens ermöglichen - womit dann die „Beschäftigungsschwelle“ wieder gesenkt wird. In diesem im folgenden in Umrissen skizzierten Programm wird lediglich der allgemeine Rahmen einer Arbeitszeitverkürzung, eine schrittweise Reduzierung auf durchschnittlich 35 Wochenstunden (bei Anrechnung der Verkürzung auf die Lohnerhöhungen) vorgegeben, die Ausgestaltung sollte möglichst flexibel und einfallreich geschehen.

Mit diesem Bestandteil des MOB soll gleichzeitig deutlich gemacht werden, daß drastische Arbeitszeitverkürzungsmaßnahmen nicht bloß als Mittel des Krisenmanagements (wie z.B. das sog. „VW-Modell“) dienen können, sondern auch in konjunkturell günstigeren Zeiten Bestandteil einer beschäftigungssichernden Tarifpolitik sein müssen.⁴ Gleichzeitig wird damit die Solidarität der Arbeitsplatzbesitzer mit den Arbeitslosen zum Ausdruck gebracht, deren Fehlen häufig beklagt wird.⁵

2.3 Laufzeit und Volumen des MOB

Das von uns hier vorgeschlagene Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm (MOB) soll eine Laufzeit von 10 Jahren (1995 - 2004) haben. Damit wird der langfristige Charakter der Maßnahmen herausgestellt, den ein Stabilitätsprogramm (im Gegensatz zum Konjunkturprogramm) benötigt. Natürlich können zwischenzeitlich Veränderungen und Anpassungen vorgenommen werden, wie ohnehin eine Revision des Programmes (MOB II) z.B. ab dem Jahre 2000 oder früher vorgenommen werden muß. Durch diese revolvierende Überlappung zweier Investitionsprogramme wird sichergestellt, daß die Langfristigkeit der Laufzeit nicht zur Inflexibilität führt.

* Arne Heise, Hartmut Tofaute, Dr.rer.pol., Wissenschaftliche Referenten im WSI, Düsseldorf; Klaus Bartsch, Dipl.Ök., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Konjunktur- und Strukturpolitik an der Universität Bremen. Bei dem hier abgedruckten Text handelt es sich um Auszüge eines umfangreicheren Artikels, der in den WSI-Mitteilungen 6/1994 erschienen ist.

Andererseits bietet ein derartig langfristiges Investitionsprogramm auch unternehmerische Planungssicherheit, die sich auch gesamtwirtschaftlich in einer Zunahme der privaten Investitionsbereitschaft zeigen wird.

Nominell sollte das MOB für den Zeitraum von 1995 bis 2004 eine Größenordnung von 473 Mrd. DM aufweisen. Dies entspricht einem Wert von real etwa 400 Mrd. DM. Die Gesamtsumme soll auf 10 Bedarfsfelder mit besonderer gesellschafts-, industrie- und umweltpolitischer Bedeutung verteilt werden. Durchschnittlich würden also pro Jahr (real) etwa 40 Mrd. DM zusätzlich, d.h. über die bisherigen Ansätze in der mittelfristigen Finanzplanung und die Fortschreibung dieser „gewöhnlichen“ Ansätze hinaus⁶, investiv verausgabt werden. Dabei liegen in unserem Programm die jährlichen Raten in den ersten 2 Jahren deutlich unter dieser Durchschnittsgröße, um Überhitzungserscheinungen in einzelnen Branchen vorzubeugen und ein Verpuffen der Impulse in unerwünschten Preiseffekten weitestgehend zu unterdrücken.

Begleitend wird die jährliche Arbeitszeit in mehreren größeren Schritten auf gesamtwirtschaftlich 35 Stunden gesenkt - allerdings soll die Ausgestaltung dieser AZV den Tarifparteien überlassen bleiben.

2.4 Bedarfsfelder zukünftiger öffentlicher Investitionspolitik

Entsprechend der Diagnose und Prognose der fatalen Beschäftigungs- und Wirtschaftsentwicklung und der spezifischen Probleme der deutschen Wirtschaft werden nun Bedarfsfelder beschrieben, die öffentliche Investitionen zur Befriedigung kollektiver Bedürfnisse in den Bereichen Umwelt, Transport und Verkehr, Bildung und Gesundheit, zur Verbesserung der Infrastrukturausstat-

tung, aber auch zur Vorbereitung deutscher Unternehmen auf rentabel erscheinende Marktsegmente ermöglichen sollen. Neben der unmittelbaren Beschäftigungs- und Modernisierungswirkung steht dabei auch die Induktion privater Folgeinvestitionen im Vordergrund, um somit die Effizienz jeder Maßnahme (Multiplikator- und Akzeleratorwirkung) zu optimieren.

● In Anlehnung an den von der Europäischen Kommission im „Weißbuch für Wettbewerb, Beschäftigung und Wachstum“ vorgeschlagenen Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie sollen von bundesdeutscher Seite bis 2004 nominell 60 Mrd. DM verausgabt werden. Damit könnte die Bundesrepublik ihren Teil zur Verbesserung der inhereuropäischen Infrastruktur und zum weiteren Ausbau des europäischen Binnenmarktes beitragen.⁷ Alle angesprochenen Maßnahmen bieten ausreichend Raum für zusätzliche private Komplementärinvestitionen und erhöhen gleichsam die Attraktivität des europäischen Wirtschaftsstandortes.

● Ebenfalls in Anlehnung an die Empfehlungen des Weißbuches der EU-Kommission werden die staatlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung um etwa 0,2 Prozentpunkte des BIP angehoben.⁸ Mit diesen 51,5 Mrd. DM (nominell) sollen die Inventions- und Innovationsfähigkeit der deutschen Unternehmen (insbesondere auch Klein- und Mittelunternehmen - KMU), die projektbezogene Forschung, die Aktivitäten der Großforschungseinrichtungen, in speziellem Maße aber auch der Forschungstransfer von Wissenschaft zur Wirtschaft gestärkt werden. Damit greifen wir übrigens die Forderungen des Arbeitskreises „Industriepolitik“ der Wirtschaftsministerkonferenz auf.⁹

● Die Kosten der Reduktion des CO₂-Ausstoßes um 33% bei gleichzeitiger Energieeinsparung von 14% werden mit etwa 324 Mrd. DM veranschlagt¹⁰. Im Rahmen des MOB ist mit einem Ansatz von 50 Mrd. DM (nominell) zunächst ein Einstieg in dieses Energiespar- und Umweltschutzprogramm vorgesehen.

● In der Bundesrepublik fehlen zur Zeit etwa 3 Mio. Wohnungen. Besonders betroffen von diesem Fehlbestand sind dabei die Wohnungen mit Sozialbindung, deren Bestand in den nächsten Jahren drastisch zurückgehen wird. Deshalb sieht das MOB die Förderung des Baus von zusätzlich etwa 50.000 Sozialwohnungen pro Jahr vor, wofür 45,5 Mrd. DM (nominell) vorgesehen sind (Grundlage ist der Zuschuß von derzeit etwa 900,- DM/m²).

● Die Sanierungskosten von ökologischen Altlasten in Ost- und Westdeutschland, die kommunale Abwassersanierung und Maßnahmen zur Abfallbeseitigung und Luftreinhaltung können nur ungenau quantifiziert werden, belaufen sich aber wohl insgesamt auf mehrere hundert Millionen DM.¹¹ Im MOB sind deswegen vorerst 81 Mrd. DM (nominell) für kommunalen Umweltbedarf in diesen Felder vorgesehen. Auch dies kann nur ein Beginn weitreichender Maßnahmen der Umweltsanierung und -vorsorge sein, ermöglicht aber gleichzeitig die Entwicklung zukunftssträchtiger Umwelttechnologien.

● Zum Ausbau und zur Modernisierung kommunaler Nahverkehrssysteme und des ÖPNV werden im Rahmen des MOB 53 Mrd. DM (nominell) bereitgestellt. Damit soll dem vielbeklagten Paradoxon entgegengewirkt werden, wohl den Individualverkehr im kommunalen Bereich zu behindern, ohne ausreichende Alternativen im ÖPNV-Bereich bzw. im kommunalen Nahverkehr anbieten zu

Tabelle: Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm (1995 - 2004)

- Angabe in laufenden Preisen in Mrd. DM -

Bedarfsfelder	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	Gesamt
1. Transeuropäische Netze	2	4	5	5	6	6	7	7	8	10	60
2. F & E	3	4	4	5	5	5	6	6	6,5	7	51,5
3. Energiespar/CO ₂ -Reduktion	2	4	4	4	5	5	6	6	7	7	50
4. Wohnungsbau	2	3	4	4	4	4	5	6	6,5	7	45,5
5. Kommunaler Umweltbedarf	5	5	7	7	8	9	9	9	10	11	81
6. ÖPNV/Nahverkehr	3	3	4	5	5	6	6	7	7	7	53
7. H-Bahn	-	2	3	3	3	3	4	4	4,5	5	31,5
8. Hochschülerweiterung	2	2	3	3	4	4	5	5	5,5	6	39,5
9. Gesundheit/Krankenhaus	-	1	2	3	3	3	3	4	4	4,5	27,5
10. Verkehrsleitsysteme	1	2	2	3	3	4	4	4	5	5,5	33,5
Gesamt	20	30	38	42	46	49	55	59	64	70	473

können. Zugleich könnte damit der Trend des sich verlangsamenden Tempos öffentlicher Infrastrukturinvestitionen der letzten zwanzig Jahren endlich gebrochen werden.

- Mit 31,5 Mrd. DM (nominell) soll der Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken im Bereich der Deutschen Bahn AG gefördert werden. In besonderem Maße soll auch der Güterverkehr gefördert werden.

- Bundesdeutsche Universitäten weisen eine Auslastungsquote von gegenwärtig 185% aus. In absehbarer Zukunft ist mit keinem Rückgang der Studentenzahlen zu rechnen, zumal angesichts des Hochtechnologiestandortes Deutschland keineswegs von einer „Studentenschwemme“ gesprochen werden kann, sondern Bildungsinvestitionen die Grundlage künftiger Erfolge darstellen. 39,5 Mrd. DM sind in dem hier vorgeschlagenen MOB zusätzlich zum Ausbau der Universitäten und Hochschulen in der Bundesrepublik vorgesehen.

- Auch in der Gesundheitsversorgung gibt es beklagenswerte Engpässe, denen durch die Aufstockung des Pflegepersonals um 40.000 zusätzliche Kräfte im Rahmen eines Ansatzes von 27,5 Mrd. DM (nominell) Rechnung getragen werden soll. (Ähnliches gilt u.a. für die Finanzverwaltung, die Polizei, den Bildungs- und Erziehungssektor einschließlich des Kinderbetreuungsbereiches, die hier im einzelnen nicht berücksichtigt worden sind.)

- Zur besseren Steuerung des auch nach Umleitung des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsträger und nach Vernetzung von Verkehrsträgern (Kombi-Verkehr) verbleibenden Individual- und Güterverkehrs auf der Straße bedarf es der Entwicklung und Einrichtung von Verkehrsleitsystemen, die durch die Verteilung des Verkehrs die Umweltbelastungen minimieren. Dazu sind 33,5 Mrd. DM vorgesehen, die hohe private Komplementärinvestitionen und induzierte private Konsumnachfrage erwarten lassen.

Insgesamt betrachtet gibt es also keine Schwierigkeiten, das Modernisierungs- und Beschäftigungsprogramm inhaltlich mit Beispielen und Feldern anerkannten gesellschaftlichen Bedarfs zu belegen.¹² Es sollen an dieser Stelle noch einmal die namengebenden Bestandteile des Programms gewürdigt werden: Die Bedeutung - und damit auch Abgrenzung gegenüber anderen Konzeptionen scheinbar vergleichbaren Strickmusters -

des MOB liegt nicht in erster Linie in seiner kurzfristigen Impulssetzung in Zeiten konjunktureller Schwäche, sondern in der dauerhaften Aufstockung der unzureichenden privaten Investitionstätigkeit durch die investiven Anstrengungen der Gebietskörperschaften. Damit soll nicht nur direkt zusätzliche Beschäftigung geschaffen werden, sondern über die induzierten Produktivitätseffekte, die Modernisierung der Infrastruktur und die Förderung von Invention und Innovation in gleichermaßen zukunftsfrächtigen, wie gesellschaftlich wünschenswerten Feldern können wirtschaftliche Entwicklungschancen und ökologische Herausforderungen mitein-

Wer heute die Entwicklungskapazität staatlicher Wirtschaftspolitik unterschätzt, wird später diesen Verzicht verantworten müssen.

ander versöhnt werden. Die westlichen Volkswirtschaften befinden sich in der Übergangsphase von der Industrie- in die nach-industrielle Informations- oder Dienstleistungsgesellschaft. Diesen Übergang gilt es zu gestalten. Wer dabei heute die Entwicklungskapazität staatlicher Wirtschaftspolitik unterschätzt, wird später diesen Verzicht verantworten müssen.

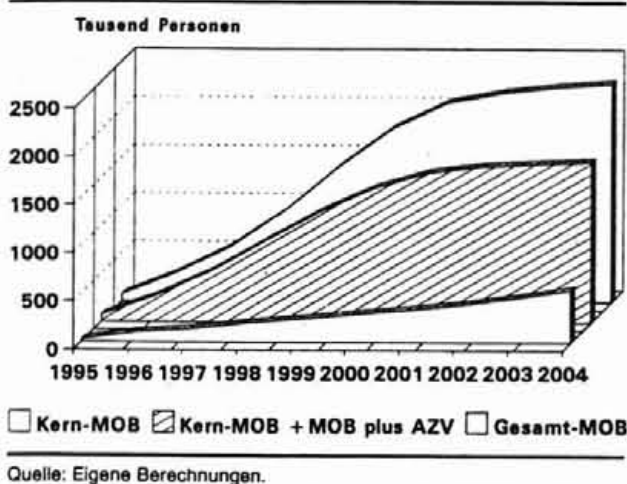
3. Gesamtwirtschaftliche Effekte des MOB

3.2 Darstellung und Erläuterung der wichtigsten Simulationsergebnisse.¹³

3.2.1 Wachstums-, Beschäftigungs- und Preiseffekte

Der investive Teil des MOB kann nach unserer Prognose recht beachtliche Wachstumsimpulse geben. Die Wachstumsrate liegt im Durchschnitt um etwa 0,3 % höher als in der Basislösung. Das reale Bruttosozialprodukt übersteigt das-

Schaubild: Beschäftigungseffekte des MOB
Abweichung vom Basisszenario



jenige des Basisfalls in 2004 um etwa 80 Mrd. DM. ...

Durch das „Kern-MOB“ könnte nach unserer Prognose bis 2004 immerhin eine Beschäftigungserhöhung von über einer halben Million erreicht werden. Davon entfallen 100.000 auf die unterstellten Komplementärbeschäftigten im öffentlichen Dienst, so daß ein beachtlicher nachfrageinduzierter Effekt von 440.000 zusätzlich Beschäftigten bleibt. Angesichts der sich abzeichnenden Erhöhung allein der registrierten Arbeitslosen in Westdeutschland auf etwa drei Millionen bis 1995 reicht das „Kern-MOB“ jedoch bei weitem nicht aus, um den Arbeitsmarkt substantiell zu entlasten, zumal jede Erhöhung der Beschäftigung sich partiell auch aus der stillen Reserve und aus der Zuwanderung von Arbeitsmigranten speist.

Der Schwerpunkt des „Kern-MOB“ liegt in der Modernisierung der Ökonomie. Seine Beschäftigungswirkungen müßten durch zusätzliche Maßnahmen flankiert werden, um eine entscheidende Verbesserung auf dem Arbeitsmarkt herbeizuführen. Durch die flankierende substantielle Arbeitszeitverkürzung über den Trend hinaus (im Jahr 1999 ca. 35 Stunden im gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt West) lassen sich nach unserer Prognose darüberhinausgehende Beschäftigungseffekte von über einer Millionen Mehrbeschäftigten bis zum Jahr 2000 erzielen.

Die insgesamt deutliche Mehrbeschäftigung von „Kern-MOB“ und „MOB plus AZV“ zusammengenommen von etwa 1,7 Millionen Beschäftigten bis 2004 führt zu einer erheblichen Verminderung der Arbeitslosenquote

und erhöht damit sowohl den gewerkschaftlichen Verhandlungsspielraum in kollektiven Lohnverhandlungen als auch den individuellen Verhandlungsspielraum von Belegschaften oder einzelnen Lohnabhängigen bezüglich der Höhe nichttariflicher Lohnbestandteile. Zwar wurde im Szenario angenommen, daß die Gewerkschaften sich auf Zugeständnisse bei den Tariflöhnen einlassen, um die verstärkte AZV zu kompensieren. Eine verhandlungsmachtbedingt höhere Lohndrift dürfte sich jedoch nicht völlig vermeiden lassen, so daß es gegenüber dem Basisszenario und auch dem „Kern-MOB“ zu einer leicht verstärkten Entwicklung der Lohnstückkosten kommt, die sich auch auf die allgemeine Preisentwicklung auswirkt. Die Konsumentenpreisinflationsrate dürfte nach unserer Prognose im Durchschnitt des Simulationszeitraum um etwa 0,3 Prozentpunkte über der des Basisszenarios liegen.

Wir haben angenommen, daß die Bundesbank unter stärkerer Wahrnehmung ihrer stabilitätspolitischen Verantwortung eine aktive Unterstützung des Programms durch eine beständige graduelle Lockerung ihrer Zinspolitik betreibt. Die simulierte Unterstützung von „Kern-MOB“ und „MOB plus AZV“ durch eine dauerhaft Verminderung des Lombardsatzes um 0,8 Prozentpunkte gegenüber dem Basisszenario ließe nach unserer Prognose bis 2004 ein zusätzlicher Beschäftigungseffekt von etwa 0,6 Millionen entstehen. Umgekehrt würde eine restriktivere Zinspolitik desselben Kalibers die Beschäftigungswirkungen um einen ähnlichen Betrag mindern. Der prognostizierte Gesamteffekt des MOB liegt bei etwa 2,3 Millionen zusätzlich Beschäftigten bis 2004. Das reale BSP liegt in 2004 um über 80 Mrd. DM über dem Niveau des Basisszenarios. Das Preisniveau übersteigt dasjenige des Basisszenarios um etwa 3 Prozent.

3.2.2 Die prognostizierten Wirkungen des Programms auf die Entwicklung des Staatshaushalts

Angesichts der in den Jahren seit dem Beitritt der neuen Bundesländer massiv gestiegenen Staatsverschuldung kommt dem Finanzierungsaspekt des Programms erhebliche Bedeutung zu. Ein Programm vorzuschlagen, welches mittel- und langfristig zu einer noch stärkeren Entkonsolidierung der öffentlichen Haushalte und in der Folge zu noch stärkeren Belastungen der Bevölkerung mit Steuern- und Abgaben führen müßte, wäre nicht verantwortbar.

Das „Kern-MOB“ für sich genommen reicht nicht aus, um einen aktiven Konsolidierungsbeitrag zu erreichen. Die durch die induzierte steigende Beschäftigung und Nachfrage bewirkten zusätzlichen Staatseinnahmen erreichen zusammen mit den Minderausgaben im Sozialleistungsbereich nie mehr als 80 Prozent des zusätzlichen Ausgabevolumens.

Die zusätzlich infolge der Beschäftigungseffekte des „MOB plus AZV“ prognostizierten staatlichen Nettoeinnahmen erhöhen den Deckungsgrad der zusätzlichen Ausgaben des Staates durch die zusätzlichen Einnahmen des Programms deutlich. Er liegt ab 1999 bei rund 100 Prozent. Die weiteres Wachstum induzierende aktive Unterstützung der Bundesbank hebt diesen Deckungsgrad von 1998 an auf über 100 Prozent, so daß ab 1999 eine Verminderung der in der Startphase gegenüber dem Basisszenario entstandenen Mehrverschuldung beginnen kann, die schließlich ab 2002 kumuliert in ein gegenüber dem Basisszenario reduziertes Niveau der Bruttostaatsschuld umschlägt.

Die anfängliche Kreditfinanzierung des Programms, gekoppelt mit seinem nur mäßigen inflationären Impuls, verhindern im übrigen ein Ansteigen der Staatsquote über das Basisniveau.

- 1 Im weiteren wird nicht zwischen West- und Ostdeutschland differenziert. Dies läßt sich, in Anbetracht der noch gänzlich unterschiedlichen Rahmenbedingungen in beiden Teilen Deutschlands, nur damit begründen, endlich eine gesamtwirtschaftliche Betrachtungsweise einnehmen zu wollen. Angesichts des zeitlichen Rahmens des vorgeschlagenen Programms erscheint eine derartige Vorgehensweise nur berechtigt. Den speziellen Problemen Ostdeutschlands trägt das „Aufbauprogramm für Ostdeutschland“ Rechnung, welches das WSI im Herbst 1993 vorgestellt hat; vgl. Nolte, D., Schäfer, C., Sitte, R., Tofaute, H., Wagner, A., Ziegler, A.: *Ein Aufbauprogramm für Ostdeutschland*; in: WSI-Mitteilungen, 10/1993, S. 635 - 648
- 2 Hierbei handelt es sich um die durch Basisinnovationen ausgelöste langfristige Wellenentwicklung (30 - 50 Jahre); vgl. dazu auch Appelbaum, E., Schettkat, R.: *Das Ende der Vollbeschäftigung? Zur Wirtschaftsentwicklung in Industrieländern*; in: Wirtschaftsdienst 4/1994, S. 199f.
- 3 Vgl. auch Nolte, D., Schaaf, H.: *Keynes als Stagnationstheoretiker - eine Interpretation*; in: Heise, A., Meißner, W., Tofaute, H. (Hrsg.): *Marx und Keynes und die Krise der Neunziger*,

Finanzbedarf des MOB und Mehreinnahmen/Minderausgaben - in Mrd. DM -

Jahr	Finanzbedarf		Finanzierung		
	MOB ¹⁾	Personal/Sachk.	Steuern	SV	Kredit
1995	20	2	6	1	15
1996	29	4	14	6	13
1997	36	9	24	11	10
1998	39	14	36	17	0
1999	43	21	49	25	- 10
2000	46	26	64	32	- 24
2001	52	33	74	36	- 25
2002	55	38	80	39	- 26
2003	60	44	87	42	- 25
2004	67	46	93	46	- 26
Gesamt	447	237	527	255	- 98

1) Gegenüber den in Tab. 5 ausgewiesenen Ansätzen unterscheidet sich diese Übersicht dadurch, daß der Programmteil „Gesundheit/Krankenhaus“ hier unter Personal- und Sachkosten verbucht ist.

- Marburg 1994, und Mattfeld, H. (Hrsg.): *Keynes - Kommentierte Werkauswahl*, Hamburg 1985, S. 52ff.
- 4 Vgl. Hickel, R.: *Jetzt ist die Fiskal- und Geldpolitik gefordert*; in: *Wirtschaftsdienst* 4/1994, S. 166
- 5 Vgl. z.B. Berthold, N.: *Arbeitslosigkeit, Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsplatzbesitzer*; in: *Wirtschaftsdienst* 4/1994, S. 170, und Buttler, F., Teriet, B.: *Ein Instrument zur Eindämmung der Arbeitslosigkeit*; in: ebd., S. 172
- 6 Die anschließende Vergleichssimulation (sog. Basislösung) mit dem ökonomischen Modell LAPROSIM geht von einem investitionspolitischen Status Quo aus.
- 7 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch, Brüssel 1993
- 8 Vgl. ebd.
- 9 Vgl. Arbeitskreis „Industriepolitik“ der Wirtschaftsministerkonferenz: *Bericht zum Thema „Technologiemanagement, Technologietransfer und technologische Zusammenarbeit mit den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas*, März 1994.
- 10 Vgl. *Enquetekommission „Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre“: Schutz der Erde*; in: *Deutscher Bundestag* (Hrsg.): *Zur Sache* 19/90, 2. Bd., Bonn 1990
- 11 Vgl. Hickel, R., Prieue, J.: *Finanzpolitik für Arbeit und Umwelt*, Köln 1989, S.291ff.
- 12 Vgl. dazu z.B. auch die DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Umweltpolitik: *Investitions-offensive für qualitatives Wachstum*, Nr.7/1988, und DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik: *Ein öffentliches Infrastrukturprogramm für Ostdeutschland*, Nr.2/1991, und DGB-Informationen zur Wirtschafts- und Umweltpolitik: *Standort Bundesrepublik - Infrastruktur und Unternehmenssteuern*, Nr. 14/1989.
- 13 Die hier genannten gesamtwirtschaftlichen Effekte des MOB wurden mit dem Simulationsmodell LAPROSIM berechnet. Das Modell LAPROSIM YW 5.5 ist ein makroökonomisches Jahresmodell der alten Bundesländer. Eine umfassende Dokumentation ist gegen eine Schutzgebühr beim Institut für Konjunktur- und Strukturforchung (IKSF) erhältlich: Klaus Bartsch, Universität Bremen, FB 7, Postfach 33 04 40, 28359 Bremen

Aufbruch zur Vollbeschäftigung

Ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz
als Kernstück einer neuen Beschäftigungspolitik

von Marianne Weg*

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) war in den 60er Jahren ausgehend von der Vorstellung dauerhaften Wachstums mit Vollbeschäftigung konstruiert worden. In den 20 Jahren, seit sich dies in der Wirtschaftskrise 1974/75 als unrealistisches Dogma erwies und eine dauerhafte und von Krise zu Krise wachsende Massenarbeitslosigkeit sich etablierte, ist das AFG nicht etwa den neuen Erfordernissen gemäß weiterentwickelt, sondern im Gegenteil unter kurzfristigen Einsparungsgesichtspunkten immer restriktiver gestaltet worden. Durch die neuen dem AFG aufgegebenen Aufgaben der Bewältigung des Beschäftigungszusammenbruchs in Ostdeutschland ist der Handlungsdruck in Richtung einer grundlegenden Reform erneut gewaltig gestiegen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat auf der Basis eines lange und im Detail mit vielen Beteiligten geführten Diskussions- und Arbeitsprozesses einen ausgearbeiteten Diskussionsentwurf für ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz (ASFG) vorgelegt.

Bei allen gegenwärtig formulierten Gesamtkonzeptionen für einen beschäftigungspolitischen Aufbruch hin zu Vollbeschäftigung, mit dem ersten Schritt „Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000“ (so z.B. in der „Berliner Erklärung“ vom Juni 1994), spielt das ASFG eine wichtige Rolle. Im Strategiebündel der Vollbeschäftigungspolitik hat neben der Strategie eines langfristig und groß dimensionierten Beschäftigungs-, Struktur- und Innovationsprogrammes und der Strategie der Umverteilung der Arbeitszeit der Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung eine wesentliche Funktion - 500.000 zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse sollen so geschaffen werden. Das verlangt einen völlig reformierten Rahmen der Arbeitsförderungs politik; den liefert das ASFG.

Ein neuer Aufbruch der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist angesagt: Wir müssen Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren, die ungeheuerliche

Vergeudung menschlicher und gesellschaftlicher Ressourcen durch Arbeitslosigkeit muß gestoppt werden. Die Brückenfunktion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hin zu regulärer, ungeförderter Beschäftigung muß gestärkt werden, damit Wachstums- und Strukturpolitik beschäftigungswirksamer umgesetzt werden, und auch die betriebliche Personalpolitik muß von hier Beschäftigungsanstöße erhalten. Präventive Arbeitsmarktpolitik, vor allem mittels Qualifizierung, ist notwendig für Strukturwandel, Innovation und Beschäftigungssicherung (so z.B. auch das neue Ziel 4 der EG-Strukturfonds 1994 - 1999). Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Strukturpolitik (regionale wie sektorale) müssen verknüpft werden, um Handlungspotentiale zusammenzufassen, aufeinander abzustimmen und ihre Wirkung zu optimieren. Öffentlich geförderte Beschäftigung muß, solange Privatwirtschaft und öffentliche Arbeitgeber längerfristig derart riesige Arbeitsplatzlücken lassen, wie *Prognos* vorhersagt, in völlig neuen Größenordnungen, Strukturen und Formen der Stetigkeit zum „Ersten Arbeitsmarkt“ hinzutreten, Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes werden, und dies zu Bedingungen, die denen regulärer Beschäftigung gleichwertig sind. Frauenförderung muß integrales Element der Arbeitsförderungs politik in allen Bereichen werden; das ist um so dringender einzufordern, als gegenwärtig nicht nur der Arbeitsmarkt und die Arbeitgeber Frauen diskriminieren, sondern die Arbeitsmarktpolitik, das AFG, es letztlich nicht anders hält.

Welche Ansätze zu diesen grundlegenden und weitreichenden Reformforderungen finden sich im Diskussionsentwurf des ASFG?

Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren

Längst ist vorgerechnet worden, z.B. für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, in Hessen aktuell für „Arbeit statt Sozialhilfe“ in einer Studie

der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandanstalt (Verfasser: W. Möhrle), daß eine gesamtgesellschaftliche Rechnung der Kosten und Erträge aktiver Arbeitsförderung zu einem positiven Saldo führt: durch die Gesamtheit der Nachfrage- und Beschäftigungs-Multiplikatoreffekte, Einnahmen bei Steuern und Sozialversicherungen, Entlastungen der Sozialtransferkassen, Wertschöpfung der in den Maßnahmen geleisteten Arbeit.

Dieser gesamtwirtschaftlichen Vernunft soll in einem künftigen ASFG zum Durchbruch verholfen werden: Im geltenden Vierjahresdurchschnitt soll im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit die Relation der Ausgaben für aktive Arbeitsförderung zu denen für Arbeitslosengeld und -hilfe mindestens 50:50 betragen. Passive Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfemittel sollen umgewidmet werden können für beschäftigungsfördernde Maßnahmen wie Sach- und Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen oder auch als Existenzgründungshilfe.

Auf die Arbeitsverwaltung soll Umsetzungsdruck entstehen durch die Wiederherstellung von Rechtsansprüchen, die in den letzten AFG-Novellen demonstrieren wurden - z.B. Fortbildung und Umschulung (FuU) -, durch neue Rechtsansprüche für Langzeitarbeitslose auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), aber auch durch frühzeitige Eingliederungspläne und Förderung von Maßnahmenketten bis zum Gelingen der beruflich-betrieblichen Wiedereingliederung. Drehtüreffekte von der einen Maßnahme in die Arbeitslosigkeit hinaus und nach genügend langer Arbeitslosigkeit - vielleicht - wieder in eine neue Maßnahme sind kontraproduktiv, teurer und längerdauernd, menschlich unzumutbar für Betroffene.

Zuverlässige Finanzierungsbasis für die Arbeitsmarktpolitik schaffen

Massenarbeitslosigkeit ist gesamtgesellschaftlich irrational. Trotzdem ist eine umfassende Politik der Finanzie-

* Marianne Weg, Wiesbaden, Abteilungsleiterin im hessischen Ministerium für Frauen, Arbeit und Sozialordnung

nung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit offenbar kaum durchzusetzen. Das hat drei Gründe:

- Die Unternehmen externalisieren die Kosten der aus betrieblichen Entscheidungen resultierenden Arbeitslosigkeit. Der Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung ist kein Äquivalent für Qualifizierung und andere Arbeitsförderungsmaßnahmen, die das Arbeitskräftepotential verbessern, und auch nicht für struktur- und innovationsfördernde Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die eine Verbesserung der Standortqualität frei Haus bedeuten.

- Beamte, Selbständige und einige andere Gruppen Erwerbstätiger haben zweifellos auch einen Nutzen vom Abbau der Massenarbeitslosigkeit (sei es hinsichtlich der gesicherten Grundlagen ihres Arbeitsplatzes oder ihres Einkommens, sei es hinsichtlich der Lebensqualität in der Gesellschaft). Sie brauchen bisher aber keinen Beitrag zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu leisten.

- Kosten und Erträge der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen höchst unterschiedlich in den öffentlichen Kassen von Bund, Ländern und Sozialversicherungen an. Das bestehende getrennte System erlaubt es im übrigen dem Bund, sich immer wieder partiell der Kosten der Arbeitslosigkeit zu entledigen, indem es die Arbeitslosen dem Sozialamt zuschiebt.

Mit all diesem wollte das neue ASFG Schluß machen

- durch die Beitragspflicht (Arbeitsmarktbeitrag) aller Erwerbstätigen, d.h. neu der Beamten, Selbständigen und - durch spezialgesetzliche Regelungen - der Abgeordneten, Ministerinnen und Minister;

- durch Finanzierungsbeiträge von Ländern und Gebietskörperschaften sowie von Arbeitgebern (Sozialplanmittel) zu zielgruppengebundenen, projektformigen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen;

- durch Erweiterung der zweckgebundenen Arbeitgeberumlagen (neu: für Entlassungen älterer Beschäftigter);

- durch einen mittelfristigen regelgebundenen Bundeszuschuß und Beibehaltung der Defizithaftung des Bundes für Defizite der Bundesanstalt für Arbeit.

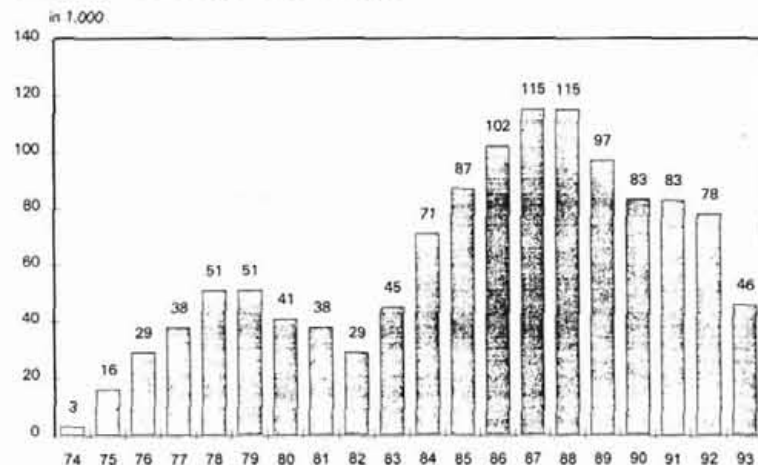
In puncto Arbeitsmarktbeitrag der Beamtinnen und Beamte war von Anfang an zweifelhaft, ob die SPD-geführten Länder diesen Weg mitgehen würden, der die Länder mit rund 1,2 Mrd.

DM zusätzlichen Personalnebenkosten belasten würde. Inzwischen ist der Arbeitsmarktbeitrag hier kein Thema mehr: Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll aus Steuermitteln finanziert werden. Unter dem Aspekt der sozialen Gerechtigkeit ist nicht hinnehmbar, daß bei einer Steuerfinanzierung ArbeiterInnen und Angestellte zweifach herangezogen werden. Noch gravierender ist allerdings, daß diese Kapitulation des ASFG-Entwurfes vor den Länderinteressen sich unter Umständen bis hin zum Scheitern der ganzen umfassenden Reform auswirken droht: Es gelingt offensichtlich nicht, Bund und Länder auf eine gemeinsame Verantwortung hin zusammenzubinden. Und Skepsis ist angezeigt, ob eine sozialdemokratische Gesamtsteuerreform wirklich durch Steuererhöhun-

noch Kann-Leistung), bei Berufsorientierungsmaßnahmen, bei Einarbeitungszuschüssen.

Das ASFG verstärkt den Vorrang für berufliche Qualifizierung zur aktiven Arbeitsförderung und somit die Orientierung auf Prävention. Demontierte Instrumente werden wiederhergestellt. Die Zugangsmöglichkeiten für von Arbeitslosigkeit Bedrohte werden verbessert, zugleich wird die Begriffsbestimmung, wer von Arbeitslosigkeit bedroht sei, weiter gefaßt als bisher (neu z.B.: bei bevorstehendem Beschäftigungsabbau des Betriebes, bei überproportionalen regionalen Beschäftigungsrisiken der Branche, bei befristeten Beschäftigungsverhältnissen mit nur noch kurzer Dauer). Umschulung soll begleitend auch für (noch) Beschäftigte möglich werden; Kombina-

ABM in Westdeutschland seit 1974



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit (IAT-94)

gen die für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erforderlichen Mittel aufbringen würde.

Prävention von Arbeitslosigkeit und Qualifizierung

Dieser Handlungsbereich ist auch im „alten“ AFG vorrangig von dem Anspruch her, daß alle aktiven arbeitsfördernden Maßnahmen relativ schnell und sicher die Brücke hin zum allgemeinen Arbeitsmarkt, zu Beschäftigung klassischerweise in einem Unternehmen oder im öffentlichen Dienst schlagen (sollen). Gerade hier sind aber enorme Restriktionen in Kraft gesetzt worden, besonders mit der 10. und 11. AFG-Novelle, z.B. bei beruflicher Qualifizierung (FuU nur

tion von Kurzarbeit und Qualifizierung soll gefördert werden (wobei es nicht um eng arbeitsplatz- und betriebsbezogene Qualifizierung, sondern um chancenerweiternde Qualifizierung, auch für evtl. nötige Arbeitsplatzwechsel geht).

Bei Unternehmen, die vom Strukturwandel betroffen sind, will das ASFG Beschäftigungsbrücken fördern, z.B. in Form von Auffangbetrieben oder Qualifizierungsgesellschaften. So sollen Perspektiven zum Erhalt der Beschäftigung durch Hilfestellung zu den Strukturwandlungsprozessen gegeben werden. Hierbei sollen Mittel der Arbeitsverwaltung mit Sozialplanmitteln gekoppelt werden. Der Übergang älterer Beschäftigter auf Teilzeitarbeit soll gefördert werden - hier ist allerdings ein Manko, daß eine rechtliche Absicherung der Nachbesetzung für die freigemachten

Arbeitszeitvolumina fehlt. Im Rahmen von Qualifizierungsmaßnahmen sollen betriebliche Praktika und Probebeschäftigungen förderfähig werden.

Neben der qualifizierten Ausweitung der Instrumente ist als Reformelement klar die größere Unternehmensnähe erkennbar. Damit verbinden sich allerdings auch Risiken von Mitnahmeeffekten (z.B. Inanspruchnahme von Lohnkostenzuschüssen oder Qualifizierungsförderung für neu eingestellte Arbeitslose, während vorher, nachher oder gleichzeitig Beschäftigte entlassen werden). Dem soll begegnet werden einerseits durch Beweislastumkehr zu Lasten des Arbeitgebers, wenn Tatsachen die Vermutung von Entlassungen stützen, andererseits durch die Pflicht, den Betriebsrat oder Personalrat zu beteiligen, wenn das Unternehmen oder die Dienststelle aktive Arbeitsförderungsmaßnahmen beantragen will.

Genau bei diesem ausdifferenzierten und verstärkten Präventionsansatz des ASFG wird für den Erfolg von ausschlaggebender Bedeutung sein, ob die viel beschworene Verknüpfung der Wirtschaftsförderungs-, Investitions- und Strukturpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik stattfindet. Um diese Verknüpfung werden die ArbeitsmarktpolitikerInnen schon seit längerem, denn ihr Erfolg steht und fällt mit der ausdrücklich und kontrolliert beschäftigungswirksamen Gestaltung der Wirtschafts- und Strukturprogramme. Daran mangelt es bisher noch erheblich.

Öffentlich geförderte Beschäftigung als gleichwertiger Arbeitsmarktsektor

Das AFG ist deutlich geprägt von einem Berührungsverbot, d.h. es dürfen nur solche Arbeitsplätze gefördert werden, die es ohne diese öffentliche Förderung nicht gäbe.

Das AFG ist zwar inzwischen über den rein individuell-personenbezogenen Ansatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (allein für zusätzliche Maßnahmen, mit Konkurrenz- und Erwerbsorientierungsverbot) hinausgegangen und hat das Instrument der Umwelt- und Infrastruktur-ABM mit dem § 249h (zusätzlich nun § 242s) geschaffen. Die projekt- oder betriebsförmigen Weiterentwicklungen waren angesichts der Arbeitslosenzahlen und zugleich riesigen Felder

gesellschaftlich notwendiger, von Unternehmen aber nicht angefaßter Arbeit in den Ost-Bundesländern unausweichlich. Die Bundesregierung versah sie aber sogleich mit dem Stigma der untertariflichen Vergütung oder gezwungenermaßen reduzierten Arbeitszeit, um von vornherein festzuschreiben, daß es hier um einen gesellschaftlich geringer bewerteten Beschäftigungssektor gehen soll.

Das neue ASFG dagegen soll öffentlich geförderte Beschäftigung auf die gleichwertige Grundlage stellen, die für sie als Teil des allgemeinen Arbeitsmarktes angemessen ist: Tarifentlohnung, soziale Sicherung, freiwillige, aber keine Zwangsteilzeitarbeit. Die Zielgruppen, die mittels öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung eine Zukunftsperspektive erhalten sollen, sind erweitert. Für Langzeitarbeitslose soll ein Rechtsanspruch auf ABM geschaffen werden.

Im Spektrum förderfähiger ABM sollen auch Möglichkeiten für „nicht zusätzliche“ geschaffen werden, d.h. für solche Maßnahmen, bei denen eine Konkurrenz zu bestehenden Unternehmen und Angeboten nicht ausgeschlossen ist. Neben den klassischen öffentlichen und gemeinnützigen Maßnahmenträgern sollen auch sonstige Unternehmen zugelassen werden, wenn die ABM den Arbeitsmarkt in wirtschafts- und sozialpolitisch erwünschter Weise zu beleben verspricht. Bei zielgruppengebundenen Projekten für benachteiligte Erwerbslose, z.B. Beschäftigungsgesellschaften und Sozialen Betriebe ist die Möglichkeit einer erwerbswirtschaftlichen Orientierung vorgesehen. Bei Schaffung von Dauerarbeitsplätzen soll es verstärkte Förderung geben, neu eingeführt werden sollen degressive Förderung über längere Zeiträume korrespondierend zu steigender Wertschöpfung und zunehmenden Marktchancen sowie Existenzgründungsförderung für Beschäftigte im Anschluß an zielgruppengebundene Projekte und ABM in Beschäftigungsgesellschaften. Damit werden erfolgreiche Modelle der letzten rd. 10 Jahre gesetzlich verankert und die arbeitsplatzschaffende Funktion öffentlich geförderter Beschäftigung anerkannt, die zu dauerhaft sich selbst tragenden Arbeitsplätzen führen kann.

Ausdrücklich wird im Diskussionsentwurf des ASFG auch die Funktion öffentlich geförderter Beschäftigung für Innovationen - technologische, regiona-

le, soziale und umweltbezogene - sowie für die Angleichung der Lebensverhältnisse der Regionen, besonders zwischen den Ost- und den West-Bundesländern, hervorgehoben und zum Förderkriterium gemacht. Diese neue Anerkennung der Funktionen, die öffentlich geförderte Beschäftigung in der heutigen und zukünftigen Situation von Struktur- und Beschäftigungsentwicklung haben kann und muß, über die bislang allein akzeptierte und regelmäßig als Dogma beschworene bloße „Brückenfunktion“ hinaus, ist mehr als überfällig: Die Beschäftigungslage und -perspektive läßt selbst qualifizierte „Arbeitsmarktbrücken“ in vielen Fällen nicht an einem sicheren Ufer, sondern in Ungewißheit oder im Nichts enden. Allerdings muß die grundlegende Neuorientierung, die das ASFG hier vorgibt, ihre Durchsetzbarkeit erst in der Entscheidungspraxis der Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter erweisen. Denn für die Förderung dieser Maßnahmen verlangt der ASFG-Entwurf, daß die Mehrheit jeder Bank des zuständigen Verwaltungsausschusses, also auch der Arbeitgeberbank zustimmen muß.

Regionalisierung und Verknüpfung von Beschäftigungs- und Strukturförderung

Der Entwurf des AFG setzt die Erkenntnis um, daß Arbeitsförderung wirksam nur möglich ist, wenn die Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsverwaltung mit der Struktur- und Beschäftigungspolitik verknüpft wird. Von hier aus ist Regionalisierung als Politikverfahren gefordert, denn Verknüpfung ist nur auf der Ebene der unmittelbaren Akteure in der Region umsetzbar.

Im AFG wird dem örtlichen Arbeitsamt die zentrale Funktion übertragen, hier initiativ zu werden, d.h. die Zusammenarbeit der beteiligten Kreise - Kammern, Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Gebietskörperschaften, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Träger, Einrichtungen von Wissenschaft und Forschung - anzuregen. Dabei geht es um die Konsensbildung hinsichtlich der arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Ziele und über die Abstimmung des Mitteleinsatzes aus den verschiedenen Politikfeldern für die konkreten Projekte und Maßnahmen der Arbeits-, Wirtschafts- und Strukturförderung. Das re-

gionale Arbeitsamt oder das Landesarbeitsamt sollen Regionalanalysen des Arbeitsmarktes als Grundlage für regionale Entwicklungskonzepte erarbeiten. Betont wird in der Begründung des AFSG, daß im Hinblick auf das Mischverwaltungsverbot die solchermaßen initiierte regionale Kooperation ohne eigene Entscheidungsbefugnis bleiben muß - sie kann und muß allein durch den Prozeß der Konsensbildung und Selbstverpflichtung der sich beteiligenden Akteure wirken.

Diese Initiativaufgabe geht über die gegenwärtige Rolle der Arbeitsverwaltung in der kommunalen oder regionalen Beschäftigungspolitik weit hinaus, bei der sie zweifellos die Rolle eines wichtigen Beteiligten spielt - mehr aber nicht. Das setzt für die Ebene der Arbeitsämter natürlich einen völlig anderen Handlungsspielraum hinsichtlich der eigenen Mittel, Maßnahmen und Projekte voraus, als ihn die gegenwärtige streng hierarchische Ordnung und Lenkung durch Vorgaben der Hauptstelle der in Nürnberg gibt. Entsprechend sieht das AFSG vor, dezentrale Kompetenzen durch Globaltitel für die örtlichen Arbeitsämter zu schaffen; ausdrücklich wird auch erwähnt, daß die Arbeitsämter sich in diesem Rahmen einen Experimentiertopf zur Erprobung neuer Projekte der Arbeitsförderung schaffen können.

Auch die Rolle des Verwaltungsrates wird gestärkt, er soll künftig nicht nur über ABM, sondern über das ganze Spektrum der Projekte und Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung beraten und entscheiden. Das ist eine wesentlich verbreiterte Möglichkeit, aber auch Anforderung, die unbedingt zu begrüßen ist. Sie wird in den vielfältig geführten Diskussionen über Organisationsformen für Regionalisierung als neue Politikmethode Eingang finden. Dabei wird sicher kritisch nachzufragen sein, ob die anderen Akteure eine solche Initiativrolle der Arbeitsverwaltung akzeptieren werden, und ob die Arbeitsämter sie ausfüllen können, gerade wenn es darum geht, Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik beschäftigungsfördernd umzugestalten. Dabei wird wichtig sein, darauf zu achten, daß neben den klassischen Akteuren (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und öffentliche Bank) die neu einzubeziehenden Akteure (etwa Beschäftigungs- und Qualifizierungsträger, Projekte, ggf. die Hochschule), die nicht im Verwaltungsausschuß vertreten sind, nicht zu Randfiguren des Konsensprozesses werden.

ASFG und Frauenförderung: Nachbesserungsbedarf

Vorweg: Der ASFG-Entwurf bringt allein schon aufgrund seiner generellen Neuorientierungen mehr Chancen, die Situation von Frauen durch aktive Arbeitsförderung zu verbessern, und er nimmt außerdem eine ganze Reihe von frauenpolitischen Forderungen zum AFG auf:

Das Ziel gleicher Beschäftigungschancen für Frauen wird stärker hervorgehoben, auch im Zusammenhang mit der Regionalisierung. Frauen nach mehr als dreijähriger Berufsunterbrechung wegen Kindererziehung gelten als arbeitsmarktpolitische Zielgruppe. Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung sollen quotiert werden, dabei sollen Qualität und Struktur der Angebote beachtet werden. Berufliche Bildungsmaßnahmen müssen auf Personen mit Familienaufgaben zeitlich, inhaltlich und organisatorisch zugeschnitten werden; laut Begründung zum Gesetz sollen den Trägern etwaige Mehrkosten, die durch Öffnung von Maßnahmen für Frauen entstehen, erstattet werden. Kindererziehungs- und Pflegezeiten sollen zu beitragspflichtigen Zeiten werden, für die der Bund die Kosten übernimmt. Ausdrücklich sagt der Gesetzentwurf auch, daß die Verfügbarkeit am Arbeitsmarkt für Personen mit Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen nicht vom Nachweis einer Betreuungsmöglichkeit abhängig gemacht werden soll. Organisatorisch gibt es weitere gleichstellungspolitische Verbesserungen: Die Kompetenzen eines Frauenbüros („Stelle für Frauenerwerbsarbeit“) in jedem Arbeitsamt werden geregelt, allerdings ohne Vetorecht. Die Selbstverwaltungsorgane der Arbeitsverwaltung sollen künftig zwingend geschlechtsparitätisch besetzt werden.

Zu kritisieren ist allerdings, daß wesentliche frauenpolitische Forderungen, die zunächst in den Entwurf des AFSG aufgenommen waren, im gegenwärtigen Diskussionsentwurf der SPD-Bundestagsfraktion nicht mehr enthalten sind. Sie müßten erneut eingebracht werden:

Ein Punkt ist, daß geringfügige und kurzzeitige Beschäftigung weiterhin beitragsfrei bleiben und mehrere kurzzeitige Beschäftigungen weiterhin nicht zusammengerechnet werden sollen. Weil bekanntlich besonders Frauen betroffen sind, weisen Frauenpolitikerinnen seit

Jahren auf die Notwendigkeit einer Änderung hin, um Frauen in solchen prekären Beschäftigungsverhältnissen den Schutz des AFG zu gewähren. Daß dies ins neue ASFG nicht aufgenommen werden soll, bleibt ein ernstliches Manko. Dabei geht es weniger um die zweifellos geringen Beträge, die an Lohnersatzleistungen entstehen würden, sondern um den Zugang zu den Maßnahmen aktiver Arbeitsförderung. Zwar sieht das ASFG den Zugang für geringfügig Beschäftigte vor; die Praxis der Arbeitsberatung zeigt aber, daß für Arbeitsämter - verständlicherweise - bei der Auswahl von Personen für eine Arbeitsbeschaffungs- oder Qualifizierungsmaßnahme das Kriterium „Leistungsbezug“ eine Rolle spielt. Vor allem aber würden geringfügig beschäftigte Frauen, wenn sie arbeitslos werden, aus den Maßnahmen von „Arbeit statt Arbeitslosigkeit“ ausgeschlossen, die auf der Umwidmung von Leistungsansprüchen basieren und somit Bezug von Arbeitslosengeld oder -hilfe voraussetzen.

Ein weiterer Punkt ist die fortbestehende Diskriminierung von Frauen mit Lohnsteuerklasse V beim Bezug von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe oder Unterhaltsgeld. Weil diese Leistungen im System des ASFG weiterhin netto-lohnbezogen sind, liegen sie niedriger, als von den Bruttolöhnen her naheliegend (auf die schließlich die Arbeitslosenversicherung von den Frauen bezahlt wird). Entsprechend erhalten Personen mit Steuerklasse III (in der Regel Männer) ein höheres Arbeitslosengeld. Daran will das ASFG festhalten, mit der Begründung, solche Diskriminierungen sollten durch Änderung des Steuerrechtes behoben werden. Das kann nicht überzeugen, weil der Bruttolohn als Bezugsgröße der Arbeitslosenversicherung ohne weiteres in diesem gesetzlichen Regelungsbereich eingeführt werden könnte. Und schließlich bleibt als massiver Kritikpunkt anzumerken, daß bei der Gleichstellung von Erziehungs- und Pflegezeiten mit beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten als Bemessungsgrundlage nur 75% des durchschnittlichen Arbeitsentgeltes aller Arbeitslosengeld-bezieherinnen gerechnet werden sollen, statt 100%.

Frau sieht also: Auch in einem fortschrittlichen ASFG tut man(n) sich schwer, Frauen wirklich gleichzubehandeln, besonders wenn es Geld kostet. Hier besteht also noch erheblicher Nachbesserungsbedarf.

Ökologische Modernisierung oder Anpassung an den Weltmarkt?

von Michael Müller*

Am Beginn einer neuen Epoche

Die Auseinandersetzungen zwischen Ost und West, zwischen Zentralverwaltungswirtschaften und marktwirtschaftlichen Ordnungen ist beendet. Die Sieger im Fortschrittskampf von gestern haben damit begonnen, die Welt in einen einzigen Ort zu verwandeln, an dem sich sicher und effizient Geschäfte machen lassen.

Mit den wachsenden Überkapazitäten wird die Konkurrenz härter: Die Fertigungstiefe nimmt ab, die Arbeitsteilung im globalen Maßstab wird neu organisiert, die Auseinandersetzungen werden hemmungsloser. Die sozialstaatliche Demokratie der westlichen Industriestaaten, die in der Konfrontation der Systeme einen hohen legitimatorischen Wert hatte, wird demontiert, so daß die Welt mehr und mehr zu einer einzigen Freihandelszone wird, die nur in Teilen der Welt mit Demokratie verbunden ist, in anderen aber von Entwicklungsdiktaturen bestimmt wird, die wiederum Druck auf die demokratischen Ordnungen ausüben. Dadurch verschärfen sich vier problematische Trends:

1. Die *Internationalisierung der Ökonomie* - und in der Folge die Verschärfung der Konkurrenz zwischen Unternehmen und Standorten mit höchst ungleichen Bedingungen - schwächt die politischen Institutionen zur Bändigung von ökonomischer Macht und zur sozialen Steuerung der Verteilungskonflikte. Während die Ökonomie zunehmend global agiert, insbesondere die großen multinationalen Unternehmen, sind die Handlungsmöglichkeiten der Politik nach wie vor national begrenzt. In der Folge verfestigt sich die Beschäftigungskrise und werden sozialstaatliche Leistungen abgebaut.

2. Die *„Kolonialisierung der Zukunft“* durch den fortgesetzten Raubbau an der Natur und die Verschlechterung

der natürlichen Lebensgrundlagen führen zu neuen und globalen Verteilungskonflikten - auch mit zukünftigen Generationen, für die es bislang keine demokratisch institutionalisierten Regelungsformen gibt.

3. Weiterhin nehmen der Umfang der *Risiken und die Fernwirkungen technischer Prozesse*, zum Beispiel bei der Nutzung der Atomkraft, in einer Weise zu, daß sowohl die Mißbrauchsmöglichkeiten steigen als auch der Freiheitsraum des Einzelnen eingeschränkt wird.

4. Die *sozialstaatlichen und demokratischen Errungenschaften geraten unter Druck* verschärfter ökonomischer Konkurrenzbedingungen, die zu einer „Verbetriebswirtschaftlichung“ der Gesellschaften führen.

Heute stellt sich durchaus die Frage, ob sich die Vorhersage von Max Horkheimer bestätigt, daß sich „die europäische Idee nicht fortsetzt“. Denn der entscheidende Konflikt liegt darin, daß die Erde zu klein ist für ein globales Wachstumsmodell nach dem Vorbild der westlich-kapitalistischen Marktwirtschaften. Die Vorstellung, daß das in einer spezifischen europäischen Geschichte geformte Modell von Entwicklung ohne grundlegende Reformen weltweit verallgemeinert werden könnte, beruht auf nicht haltbaren Annahmen:

- Obwohl erst ein knappes Drittel der Weltbevölkerung unter industriellen Bedingungen lebt, überschreitet die Expansion der Industriesysteme bereits die Bandbreiten sozialer Gleichheit, ökologischer Verträglichkeit und kultureller Verschiedenheit. Damit werden Grenzen des Wachstums erreicht, die mit technischen und ökonomischen Mitteln nicht zu überspringen sind. Vielmehr muß die Ausdehnung von Wirtschaft und Technik als das Wachstum von Teilsystemen verstanden werden, das sich übergreifenden sozialen und ökologischen Bedingungen unterzuordnen hat, die kulturell, das heißt politisch und gesellschaftlich, zu bestimmen sind.

- Nur in wenigen Ländern sind die politischen und kulturellen Voraussetzungen für einen Wandel hin zur Demo-

kratie gegeben, um damit sozialstaatliche Rahmenbedingungen zu schaffen und starke ökonomische Interessen zu bändigen. Der Wandel müßte zudem um ein Vielfaches schneller und vielfältiger sein als die Entwicklung der westlichen Demokratien, die über einen langen Zeitraum gewachsen sind. Mit der gewaltigen Steigerung der technischen und ökonomischen Macht kann jedoch nur dann verantwortlich umgegangen werden, wenn ihre Nutzung nicht einseitig von wirtschaftlichen, wissenschaftlichen oder politischen Herrschaftseliten bestimmt wird, sondern in einer „Balance of Power“ steht, also in einem Gleichgewicht von Kraft und Gegenkraft.

- In den meisten Gesellschaften fehlen Wissen, Erfahrung, Infrastruktur und eigene ökonomische Potentiale für den „Sprung“ in ein komplexes High-Tech-Wachstum. Die großen Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der deutschen Einheit zeigen unter vergleichsweise günstigen Bedingungen, welche Herausforderung mit der Transformation einer Gesellschaft in eine neue politische und ökonomische Ordnung verbunden sind.

- Der Prozeß der Globalisierung der kapitalistischen Ökonomie, bei dem Länder, Völker und ganze Erdteile mit dem Ziel der Gewinnmaximierung in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung eingegliedert werden, verläuft ungleich, ungleichzeitig und konfliktreich. Weil er gewaltige Verteilungskonflikte verursacht, eigenständige Entwicklungsansätze blockiert, neue Abhängigkeiten schafft und nationale Souveränität in Frage stellt, stabilisiert er in vielen Ländern autoritäre Herrschaftsstrukturen, setzt Gesellschaften unter großen Anpassungsdruck und gefährdet letztlich auch erkämpfte soziale und demokratische Errungenschaften.

- Die ökologischen wie auch die ökonomischen Gefahren sind erkannt, aber sie sind in ihrer Tragweite nicht begriffen und in ihren politischen Konsequenzen nicht anerkannt. Vor allem die reichen Industriestaaten sind bislang nicht fähig, diese zugrundeliegende Wirklichkeit wahrzunehmen.

* Michael Müller MdB, Düsseldorf, umweltpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion

● Die ökologische wie ökonomische Krise ist in der Entwicklung der Gesellschaft selbst begründet. Das aber stellt bequeme Selbstverständlichkeiten radikal in Frage, denn es geht kein Weg an der Erkenntnis vorbei, daß in einer Welt, die immer mehr zusammenwächst, die Aussperrung des sozialen und ökologischen Elends nicht möglich ist. Eine „dauerhaft überlebensfähige Ordnung“ kann nicht einem kleinen Teil der Menschheit die Erfüllung aller Wünsche gestatten, während die große Mehrheit der Menschen immer tiefer in eine Abwärtsspirale aus Armut und Naturzerstörung gerät. Dieses Grundprinzip eines sozialen und ökologischen Interessenausgleichs wird nicht nur gegenüber Entwicklungsländern oder Osteuropa, sondern zunehmend auch innerhalb der industriellen Zentren der Welt mißachtet.

Das Defizit an Reformen - 5 Thesen

Die großen Zukunftsgefahren sind nicht naturgesetzlich, sondern die Folge davon, daß die industrielle Zivilisation in besonderer Weise die Naturgesetze bei der Nutzung von Wirtschaft und Technik ausblendet. Auch die soziale Verelendung ist nicht zwangsläufig, sondern ein Verstoß gegen ein Mindestmaß an sozialer Gerechtigkeit. Insofern ist die Krise unserer Zivilisation das Ergebnis ausgebliebener Reformen. Die zentralen Koordinaten entsprechen den überholten Denkweisen vergangener Jahrhunderte, wie zum Beispiel das anthropozentrische Verständnis der Natur oder die Vorstellungen von Markt und Freihandel.

Offenkundig ist das Entwicklungsmodell der westlichen Marktwirtschaften nicht mehr fähig, einen dauerhaften Interessenausgleich zu organisieren. Aber ohne ein Gleichgewicht zwischen ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen kann eine komplexe gesellschaftliche Ordnung auf Dauer nicht stabil sein, weder national noch international. Von daher stellt die Abwendung der Gefahren die Frage nach der Gestaltungsfähigkeit der Politik. Die Notwendigkeit einer neuen Phase grundlegender Reformen ergibt sich aus folgenden Thesen:

1. Wir haben es mit einer tiefen Krise der Zivilisation zu tun.

Die Zuspitzung der ökologischen Bedrohungen ist nicht allein das Ergebnis

von Fehlentwicklungen, die mit Detailkorrekturen zu beseitigen wären. Es handelt sich auch um eine Krise der industriellen Zivilisation selbst, in der sich wieder einseitig die ökonomischen Akkumulationszwänge und die privaten Interessen nach Gewinnmaximierung durchsetzen. Damit ist die Ökonomie nicht einem inneren Trend des krisenhaften Zusammenbruchs unterlegen, wie dies in traditioneller Kapitalismuskritik angenommen wurde, vielmehr ist im Gegenteil die „Übereffizienz“ zu Lasten von Natur und sozial schwächeren Gruppen die entscheidende Ursache für die in der Zwischenzeit bereits globalen Fehlentwicklungen. Die Industrieländer, die mit einem knappen Viertel der Weltbevölkerung für drei Viertel der globalen Umweltprobleme verantwortlich sind und über 80 Prozent des Weltreichtums auf sich vereinigen, leben auf Kosten der Substanz und auf

der Gefahr, daß die nachholende Entwicklung in den Ländern des Südens zur nachholenden Naturzerstörung wird.

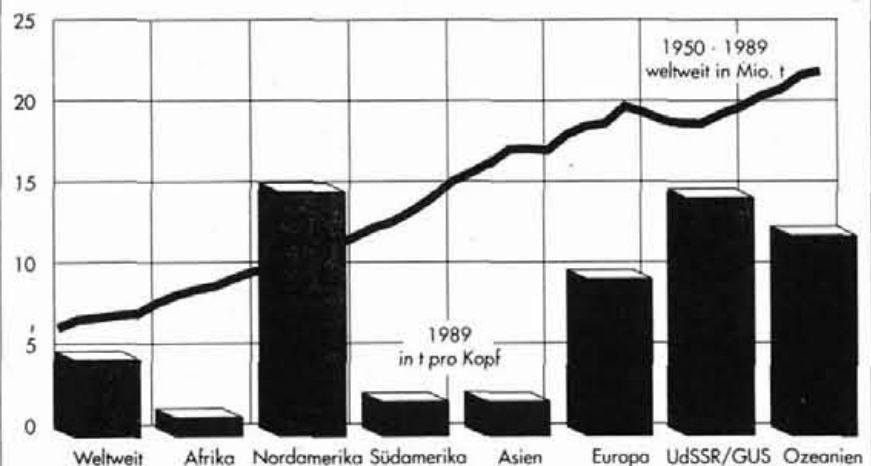
2. Die 90er Jahre sind ein Schlüsseljahrzehnt.

In diesem Jahrzehnt entscheidet sich, ob die komplexen Industriegesellschaften fähig werden, einen sozialen und ökologischen Strukturwandel einzuleiten. Der hohe Grad der Ausdifferenzierung, die abnehmende Rationalität des Gesamtsystems und die Unbeweglichkeit der Politik lassen zwar Skepsis angebracht erscheinen, dennoch gibt es keine Alternative. Auch nicht bei der Bundestagswahl im Herbst: Je länger gewartet wird, den Kurs wieder auf Reformen zu stellen, desto schwerer wird der Umbau in eine dauerhafte Entwicklung.

Anderenfalls wächst die Gefahr eines neuen ökologischen und ökonomischen Kolonialismus, bei dem die reichen und durchsetzungsstarken Staaten

CO₂-Emissionen 1950-1989

(absolut und Pro Kopf)



Kosten der Lebenschancen künftiger Generationen.

So zeigt sich nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes deutlich, daß auch die westlichen Marktwirtschaften einen entscheidenden Webfehler haben: Sie funktionieren nur für eine Minderheit und damit zu Lasten Dritter. Sie sind trotz ihrer vergleichsweise hohen technologischen Standards weder umwelt- noch zukunftsverträglich. Ohne tiefgreifende Korrekturen droht der Erde ein sozialer und ökologischer Kollaps - sowohl wegen der unverändert ausbeuterischen Wirtschaftsweisen als auch

versuchen, ihren Wohlstand durch Unterdrückung Dritter zu sichern. Der wachsende Problemdruck führt zu einer steigenden Gefahr autoritärer Erzwingungen, weil sich Politik und Gesellschaft heute, wo die Notwendigkeit von gesellschaftspolitischen Kurskorrekturen nicht mehr zu leugnen ist, aus der Gestaltung der Zukunft abgemeldet haben. Doch eine „Festung“ Europa kann keine Lösung bieten.

3. Die Industrieländer haben eine besondere Verantwortung.

Nur die wenigen hochentwickelten Industrieländer verfügen über die wirt-

schaftlichen, technischen und politischen Voraussetzungen für ein wirksames Umsteuern. Arme Länder haben nur geringe Handlungsmöglichkeiten, zumal sich die Zwänge auf den Weltmärkten verschärfen. Bisher ist jedoch in den Industriestaaten keine Regierung zu sehen, die den ökologischen Umbau wirklich will und ihn auch beginnt. Der Erdgipfel von Rio im Juni 1992 hat den Widerspruch zwischen Ankündigungen und Taten erneut deutlich gemacht, denn selbst seine unzureichenden Beschlüsse sind kurze Zeit später schon vergessen gewesen.

4. Der ökologische Umbau erfordert tiefgehende Veränderungen.

Eine ökologische Modernisierung ist mit tiefen Eingriffen in die industriellen Strukturen und die persönlichen Verhaltensweisen verbunden. Ohne derartige Veränderungen, die auch erhebliche politische Risiken beinhalten, kann es keine zukunftsverträgliche Entwicklung geben. Aber eine Verlängerung der heutigen Trends wäre mit noch weitaus größeren Risiken verbunden. Deshalb ist eine Reformstrategie notwendig, die das über Jahrhunderte entwickelte Denken und Handeln in den Kategorien von Expansion überwindet, um die Entwicklung unserer Zivilisation mit den Bedingungen einer endlichen, ungleichen und störanfälligen Welt zu vereinbaren. Eine Voraussetzung dafür ist, die soziale, technische und ökonomische Entwicklung als Einheit zu verstehen und sie wieder in ein inneres Gleichgewicht zu bringen.

5. Die soziale und ökologische Modernisierung erfordert einen Zivilisationsprung.

Die Gewinnung von Zukunftsverträglichkeit verlangt vom Einzelnen wie von der Gesellschaft ein kulturelles Verständnis, das vor allem eine dauerhafte Solidarität zur Mitwelt und zum Mitmenschen ins Zentrum von Denken und Handeln stellt. Die Verantwortung liegt darin, daß die Entscheidungen, die heute getroffen werden, nach dem derzeitigen Stand des Wissens in derselben Form auch in 40 oder 50 Jahren getroffen werden können.

Die soziale und ökologische Modernisierung erfordert eine individuelle und kollektive Aufarbeitung der überholten Denkkategorien vergangener Jahrhunderte. Dazu zählen der technische Determinismus, die kompensatorische, also nachgeschaltete, Staatsregulierung und der Glaube an die Kräfte des freien

Marktes und des Freihandels. Nur durch die bewußte Rückschau auf die Kultur- und Industriegeschichte der Neuzeit, die nicht nur Demokratie, Emanzipation und Wohlstand, sondern auch einen ökologischen Kolonialismus hervorgebracht hat, werden wir in der Lage sein, zukunftsverträgliche Konzepte zu entwickeln. Auch in der modernen Gesellschaft liegen gewaltige Chancen neben großen Risiken, die durch die Entwicklung der Produktivkräfte nicht ausgeschaltet sind, sondern sich potentiell sogar vergrößern. Wie anders ist es zu erklären, daß in unserem Jahrhundert Massendemokratie und Massenwohlstand unmittelbar neben der Barbarei von Auschwitz, Hiroshima oder Sarajewo stehen? Demokratie ist die soziale Bändigung von Macht. Aber durch die Globalisierung der Ökonomie und die Öko-Krise werden von neuem Gewaltpotentiale freigesetzt.

Der Öko-Deal ist der radikale Versuch, die Entwicklungsrichtung der Gesellschaft neu zu bestimmen.

Es ist Zeit für den „Öko-Deal“

Ähnlich wie in den 30er Jahren, als unter Präsident Franklin D. Roosevelt die USA mit dem „New Deal“ aus der politischen Lähmung und wirtschaftlichen Stagnation nach der großen Weltwirtschaftskrise von 1929 herausgeführt wurden, ist auch heute ein reformpolitischer Neuanfang notwendig. Es ist Zeit für den „Öko-Deal“. Wie in den USA der 30er Jahre müssen auch heute die „Karten neu ausgeteilt werden“.

Zeiten des Umbruchs sind Zeiten, in denen die Orientierung verloren geht, aber der Bedarf an Orientierung besonders groß ist. Heute gerät vieles ins Rutschen, die moralischen und kulturellen Ressourcen der Nachkriegszeit scheinen aufgebraucht zu sein, die politischen und gesellschaftlichen Koordinaten liegen neben den veränderten Realitäten. In dieser Situation öffnet der „Öko-Deal“ einen Ausweg: Weg von dem aussichtslosen Stopfen immer größerer Löcher und immer fragwürdigerer

Standortprogramme und hin zu einem ökologischen Zukunftsprogramm. Die umweltverträgliche Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft ist die große Chance, die aus der Krise führen kann.

Obwohl die Wichtigkeit der ökologischen Modernisierung von keiner Seite in Frage gestellt wird, fehlen noch immer konkrete Maßnahmen, wird gezögert und gezaudert und werden immer neue Bedenken geäußert. Statt weiter Klein-Klein zu betreiben und sich an die Zwänge des Weltmarkts anzupassen, sind gerade jetzt erste Schritte in Richtung auf eine energieeffiziente, umweltschonende und kreislauforientierte Wirtschaft und Gesellschaft notwendig. Dabei wirkt der Öko-Deal durch seinen integrativen Reformansatz auch den gefährlichen Tendenzen entgegen, die im Nachholprozeß im Osten und Süden, seinem Tempodruck und „naturwüchsigen Charakter“, selbst die im Westen erreichten sozialstaatlichen und umweltpolitischen Errungenschaften gefährden.

Der Öko-Deal ist der radikale Versuch, die Entwicklungsrichtung der Gesellschaft neu zu bestimmen. Es geht darum, eine neue Vorstellung von der Entwicklung unserer Zivilisation an die Stelle des bisherigen mechanistischen technisch-ökonomischen Fortschrittsmodells zu rücken. Auch wenn dies, zumal in der Wirtschaftskrise, in der einseitig auf Wachstum getrimmten Gesellschaft nicht vorstellbar erscheint, so läßt sich Wohlstand doch durch Einsparen und Vermeiden erreichen. Der Öko-Deal ist eine Ökonomie des Vermeidens durch die umweltverträgliche Gestaltung von Wirtschaft und Technik. Öko-Steuern sind durch die Entlastung der relativ überteuerten Arbeit und die Belastung der unterbewerteten Energie und Ressourcen ein erster Schritt für ein Reformbündnis von Arbeit und Umwelt, der ordnungsrechtliche Rahmen für die Schaffung von „Einsparkraftwerken“ oder „Einsparautos“ ist ein zweiter. Die Effizienzrevolution beim Gebrauch von Energie und Rohstoffen, die Neuorganisation der Mobilität nach dem Prinzip der Stärkung der Nähe und mit dem Ziel der Wiederherstellung von Raumstrukturen sowie die Ausrichtung von Wissenschaft und Technik auf die Ziele einer ökologischen Stoffwirtschaft, das sind alles wichtige Bausteine für den Öko-Deal.

Unter diesen Reformzielen wird die

Schwerpunkte eines Öko-Deals

Für die Politik des Öko-Deals müssen Schwerpunkte gesetzt werden:

- Eine sichere *Energieversorgung ohne Atomkraft*: Statt dessen sind Energieeffizienz, Einspartechnologien und solare Energieträger wie Wind, Biomasse oder direkte Sonnennutzung zu fördern, dessen Nutzungspotential nur in Ansätzen mobilisiert wird.
- Die umweltverträgliche *Neuordnung der Verkehrspolitik*: In erster Linie geht es um die Vermeidung von überflüssigem Verkehr durch siedlungsstrukturelle und verkehrslenkende Maßnahmen, den Ausbau und die Sicherung des öffentlichen Verkehrsangebots und technische Verbesserungen am Auto selbst. Im Jahre 2000 darf durch gesetzliche Rahmenbedingungen (Flottenverbrauchsregelungen) kein Pkw mehr zugelassen werden, der mehr als 5 l auf 100 km verbraucht.
- Schritte in die *ökologische Stoffwirtschaft*: Wenn die Umweltpolitik nicht länger Reparaturpolitik sein darf, muß sie in der Nutzung der Stoffe und Materialien und der Entwicklung der Produkte von Anfang an auf Vorsorge und Umweltverträglichkeit ausgerichtet

werden. Das Ziel ist eine Stoff- und Materialproduktivität, die ein universell verträgliches Maß behält.

Neben der zentral wichtigen Veränderung der Preisstrukturen und neuen ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen sind weitergehende Zielsetzungen zu konkretisieren, soll es zu einer dauerhaften Entwicklung kommen. Dazu zählen insbesondere:

- *Neubestimmung des Eigentums*: Wie der New Deal der 30er Jahre zur Sozialpflichtigkeit des Eigentums führte, muß der Öko-Deal die Bindung des Eigentums um eine Naturpflichtigkeit ergänzen. Dies ist eine Konsequenz aus der Erkenntnis über die Grenzen des Wachstums. Eine dauerhafte Entwicklung muß die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen über Einzelinteressen stellen: Nutzungsrechte auf Energie, Rohstoffe oder Böden statt Eigentumsrechte.
- *Selbstbegrenzung der Freiheit*: Freiheit kann nur so verstanden werden, daß sie den Fortgang des Ganzen sichert. Dazu ist es notwendig, eine Verständigung auf einen „Konsens des Genugs“ zu erreichen. Hierfür sind alle Bereiche der Gesellschaft von der Bildung bis zur Reform des politischen Systems angesprochen.
- *Qualitative Einbindung in die internationalen Märkte*: Der Öko Deal

braucht eine binnenwirtschaftliche Orientierung und widerspricht der grenzenlosen *Liberalisierung und Deregulierung* des Waren-, Geld- und Dienstleistungsverkehrs. Die Praxis von Lohn- und Umweltdumping würde jede ökologische Innovation konterkarieren. Deshalb ist auch international eine Internalisierung von sozialen und ökologischen Kosten durch Klauseln, allgemein gültige Standards und Präferenzen notwendig. Um einen Rückfall in einen neuen Kolonialismus oder Nationalismus zu verhindern, muß es zu neuen Formen der Regulierung kommen, die dem ökologischen Umbau Schutz und Wettbewerbschancen geben, ohne daß dies mit Abschottungen verbunden ist.

- *Stärkung der staatlichen Handlungsfähigkeit*: Keine Gesellschaft kann ohne Institutionen bestehen, die das Allgemeinwohl definieren und durchsetzen. Es ist eine konservative Illusion, die Freiheit des Einzelnen durch den Abbau staatlicher und gesellschaftlicher Handlungsfähigkeit erweitern zu können. Vielmehr kommt es darauf an, die Zielsetzung und Handlungsfähigkeit des Staates neu zu bestimmen, Innovationen zu fördern und zugleich Verkrustungen und Bürokratisierungen zu beseitigen.

Ökologie nicht zur Behinderung, sondern zum Motor von Erneuerung. Dafür setzt die Umweltpolitik nicht mehr am Ende von Prozessen an, sondern unmittelbar bei der Energieproduktion, der Stoffauswahl und dem Materialeinsatz. Notwendig ist die Veränderung des Inputs von Energie, Rohstoffen, Transportleistungen oder Landschaftsverbrauch bei den Produktionsprozessen. Dann wird die soziale und ökologische Modernisierung prinzipiell zum Nutzenfaktor, die sich auch ökonomisch positiv auszahlt, weil Energie gespart, Abfälle vermieden, Transporte verringert und Stoffkreisläufe geschlossen werden.

Neue effiziente und umweltverträgliche Verfahren und Produkte stärken regionale Kreisläufe, eröffnen die Märkte der Zukunft und schaffen neue Arbeitsplätze. Durch diesen Strukturwandel kann es gelingen, gleichzeitig Innovationen der Wirtschaft und den Schutz der Umwelt zu erreichen. Wichtige Bausteine dafür sind:

- Die gezielte Förderung von ökologisch ausgerichteten Produkt- und Verfahreninnovationen in der Forschung und Entwicklung.
- Eine „Ökologische Steuerreform“ (unter Einschluß einer Weiterentwicklung heutiger Steuerarten), die schrittweise und berechenbar den Umweltverbrauch verteuert und die Arbeit entlastet.
- Reform des Ordnungsrechts, um den Strukturwandel nachhaltig zu fördern. Das heutige Recht nimmt im wesentlichen die Rolle eines „Grenzwächters“ ein, es bleibt von daher unübersichtlich, teuer und uneffektiv. Zukünftig muß es eine Anreizdynamik enthalten.
- Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen durch größere Chancen für umweltverträgliche Innovationen, die heute auf vermarkteten Märkten blockiert werden.
- Erweiterung der Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,

um durch unmittelbare Beteiligungsrechte auch mehr Verantwortung und Mitgestaltungsmöglichkeiten zu übernehmen.

Die Alternative zum Öko-Deal wäre die illusionäre Aussperrung des Elends durch eine europäische Festung gegen die globalen Folgen des eigenen Handelns. Dies ist nicht möglich. Es bleibt deshalb nichts anderes übrig, als der hysterischen Standortdebatte entgegenzutreten und alternativ Wege in eine neue ökonomische Stabilität und Partnerschaft zu suchen: Mit der Natur, von der wir leben, und mit den Menschen, von denen wir uns auch sozial und demokratisch nicht abtrennen können. Der Öko-Deal ist der Versuch, eine neue Vision von Frieden und Zusammenhalt zu entwickeln, um den Menschen die Zukunft zurückzugeben.

Konzeptionen und Probleme einer sozialen Grundsicherung

von Volker Offermann*

Die zunehmende Thematisierung von Armut in der Bundesrepublik hat auch Fragen nach Defiziten der sozialen Sicherung aufgeworfen, weil es sich zeigt, daß zu geringe Ansprüche gegen vorgelagerte Sicherungssysteme zum Sozialhilfebezug führen. Dieses Defizit könne, so die verschiedentlich vertretene Auffassung, durch die Einführung einer negativen Einkommenssteuer überwunden werden. Genau dies ist jedoch zu bezweifeln.

Sozialhilfebezug in der BRD

Als im Jahre 1961 das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) die traditionelle Armenfürsorge ablöste und einen Rechtsanspruch auf ein menschenwürdiges Dasein begründete (§ 1 BSHG), wurde allgemein davon ausgegangen, daß diese Hilfe - von ungewöhnlichen individuellen Notlagen, in denen Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten sei, abgesehen - nach Überwindung der Kriegsfolgen weitgehend unbedeutend sein werde.

30 Jahre später jedoch bezogen allein in Westdeutschland 3,738 Millionen Menschen Sozialhilfe. Im Vergleich zu 1981 ist ihre Zahl damit um 80% gestiegen, da damals „nur“ 2,083 Millionen Personen auf dieses unterste Netz sozialer Sicherung angewiesen waren.¹ Allein 2,857 Millionen Personen bezogen laufende Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU); rund viermal so viele wie 1970. Der Anteil der HLU-Bezieher an allen Sozialhilfeempfängern stieg im Zeitraum von 1970 bis 1991 von 50% auf 77%, so daß mittlerweile etwa jeder 20. Bundesbürger-West HLU empfängt.

Die zweite Hilfeart im Rahmen der Sozialhilfe, die Hilfe in besonderen Lebenslagen (HbL), die vorrangig der Absicherung der sozialen Risiken Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Invalidität dient, wurde 1991 von 1,544 Millionen Menschen in den alten Ländern bezogen.

In Ostdeutschland gab es 1991 insgesamt 488.800 Sozialhilfeempfänger, von denen 363.800 HLU und 167.400 HbL

bezogen. 1992 dürften bereits 670.000 Sozialhilfebezieher in den neuen Bundesländern gelebt haben, wobei 480.000 HLU- und 230.000 HbL-Leistungen empfangen.²

Die Bedeutung der Sozialhilfe ist entsprechend der in der BRD verwirklichten Konzeption sozialer Sicherung prinzipiell dann um so größer, je weniger das vorgeschaltete Sozialversicherungssystem aufgrund des in ihm vorherrschenden Kausal- und Äquivalenzprinzips³ in der Lage ist, bestimmte Risiken oder Personenkreise zu erfassen, bzw. je höher die angewandten Bezugsvoraussetzungen oder je niedriger die erbrachten Leistungen sind.⁴ Dieser prinzipielle Zusammenhang spiegelt sich heute genau bei den Bezugsursachen der Sozialhilfe wieder. Fast ein Drittel der HLU-Bezieher im Westen gibt Arbeitslosigkeit als Ursache des Hilfebezuges an. Weitere Ursachen sind der Ausfall des Ernährers (10,1%), unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche (10,3%) und zu niedrige Erwerbseinkommen (6,1%). Von den 1,5 Millionen HbL-Beziehern empfangen allein 543.200 Menschen HbL als Hilfe zur Pflege. In Ostdeutschland war für 63,6% die Arbeitslosigkeit Ursache des Sozialhilfebezuges. 12,7% der HLU-Bezieher benennen unzureichende Erwerbseinkommen und 4,1% unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche als Grund des Sozialhilfeempfangs. Bei der HbL war ähnlich wie in Westdeutschland die ungenügende Absicherung des Pflegerisikos dominante Ursache des Sozialhilfebezuges: Zwei Drittel der ostdeutschen HbL-Empfänger bezogen sie als Hilfe zur Pflege.⁵

Insgesamt zeigt sich also, daß für etwa zwei Drittel aller Sozialhilfebezieher der Hilfebezug in engem Zusammenhang mit Lücken in der Absicherung allgemeiner Lebensrisiken steht: „Nicht individuelle Schicksale, sondern sozialstrukturell verortbare Problemgruppen, deren Risiken nicht oder nicht ausreichend von der Sozialversicherung abgedeckt werden, stellen die Klientel der Sozialhilfe.“⁶ Damit jedoch ist nicht nur die Sozialhilfe ihrer originären Sicherungsaufgabe entfremdet, sondern der ge-

wachsenene Problemdruck überfordert die Kommunen als Träger der Sozialhilfe zunehmend finanziell und personell (1993 steigen die Gesamtausgaben für Sozialhilfe um 14,9% auf 48,9 Mrd. DM). Darüber hinaus existieren aber auch weitere strukturelle Probleme, die sich aus Konzeption und Praxis der Sozialhilfe selbst ergeben. Hier ist insbesondere auf die Angst der Betroffenen vor sozialer Kontrolle und Offenlegung der persönlichen Verhältnisse im Rahmen der Bedürftigkeitsprüfung, bei der Arbeitsfähigkeit und -wille sowie Einkommens- und Vermögensverhältnisse überprüft werden, hinzuweisen. Des Weiteren fürchten viele Sozialhilfeempfänger eine möglich Schädigung der familiären Beziehungen durch Rückgriff des Sozialamtes auf unterhaltsverpflichtete Angehörige.

Häufig wird aber auch in Unkenntnis bestehender Leistungsansprüche auf die Beantragung von Sozialhilfe verzichtet.⁷ Die genannten Gründe und der immer noch empfundene stigmatisierende und diskriminierende Charakter des Sozialhilfebezuges führen dazu, daß etwa 40% aller Sozialhilfeberechtigten keine Sozialhilfe beziehen.⁸ Daneben ist aber auch kritisch zu bewerten, daß einen Freibetrag von 2.400 DM pro Jahr übersteigendes zusätzliches Arbeitseinkommen eines Hilfebeziehers eine umfangreiche Kürzung des Sozialhilfebetrages impliziert, so daß der Anreiz zur Aufnahme einer Arbeit, insbesondere wenn sie nur niedrig entlohnt oder im Umfang geringfügig ist, vergleichsweise niedrig ist.

Schließlich ist auch festzuhalten, daß durch die bürokratische Praxis der Sozialhilfegewährung die Kosten für den Hilfeempfänger sehr hoch sind.⁹

Diese Kritik an der Konzeption und Praxis der Sozialhilfe ist seit langem bekannt. Sie hat in den 80er Jahren zu verschiedenen Vorschlägen einer staatlichen, einkommensunabhängigen Grundsicherung geführt.¹⁰ Die Grün-Alternativen streben dabei eine egalitäre Umgestaltung der Gesellschaft an, in der allen eine gleichberechtigte Teilnahme am gesellschaftlichen Leben unabhängig von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit möglich sein sollte.¹¹ Wirtschaftsli-

* Volker Offermann, Dipl.-Kaufmann, wiss. Angestellter am Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität Köln

beralen Kreise, die ebenfalls ein Grundeinkommen einführen wollten, im Vergleich zu den Grün-Alternativen allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau, ging es vorrangig um eine Auflösung des Sozialversicherungssystems und die Privatisierung sozialer Sicherheit im Interesse einer (marktmäßigen) Maximierung der Eigenvorsorge.¹² Genau diese Vorstellungen, die seinerzeit allerdings sozialpolitisch folgenlos blieben, sind es auch heute, die einen nicht zu unterschätzenden Einfluß im Diskurs über den „Umbau des Sozialstaates“ haben. FDP und CDU-Gruppierungen wollen in diesem Kontext eine soziale Grundsicherung durch Einführung der negativen Einkommenssteuer (Bürgergeld) etablieren.

Die Bürgergeld-Vorschläge

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit und die daraus resultierenden Schwierigkeiten, vornehmlich für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose, ihren Lebensunterhalt selbst durch Arbeit zu bestreiten, sowie die Unübersichtlichkeit des Systems sozialer Leistungen sind Ausgangspunkt der liberalen Überlegungen zu einer „Steuer- und Transferordnung aus einem Guß“. Das von der FDP¹³ vorgeschlagene Bürgergeld soll dabei das „Existenzminimum nach Maßstäben unserer Gesellschaft“ gewährleisten, wobei es Kinder-, Erziehungs- und Wohngeld sowie BAföG, Sozial- und Arbeitslosenhilfe als auch steuerliche Zuschüsse zu den Sicherungssystemen integriert. Auf der Grundlage einer jährlichen Erklärung über Familienstand, Einkommens- und Wohnsituation gegenüber dem Finanzamt wird festgestellt, ob der individuelle Bedarf als gedeckt gelten kann oder nicht. Im Falle der Unterdeckung wird das Bürgergeld bis zur Höhe des Existenzminimums gezahlt, anderenfalls erfolgt, bei nur teilweiser Anrechnung des Arbeitseinkommens, eine positive Besteuerung.

Von einem so reformierten Sozialsystem erwarten die Liberalen eine größere Transparenz, eine Stärkung der Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und eine „Besteuerung nach Leistungsfähigkeit und Gerechtigkeit“, weil Brutto-Netto-Umkehrungen (geringeres Netto- bei gestiegenem Bruttoeinkommen) entfielen.

Da sich die FDP im Hinblick auf die höhere Arbeitsbereitschaft vor allem auf gering entlohnte Arbeitsverhältnisse

(Einstiegtarife, Teilzeit) bezieht, lohnt es sich, an dieser Stelle die jüngst von Scharpf vorgetragenen Überlegungen zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen zu berücksichtigen.

Die Ausgangsthese Fritz W. Scharpfs¹⁴, der in der sozialdemokratischen Diskussion eine erhebliche Rolle spielt, lautet, daß die bisherige Beschäftigungspolitik, durch Arbeitszeitverkürzung, Ausweitung von Teilzeitarbeit und Ausdehnung des öffentlichen Sektors zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, an ihre Grenzen gestoßen sei. Insbesondere hätten in der BRD auch „die überdurchschnittlich hohen Lohn- und Lohnnebenkosten (...) zur Vernichtung von Arbeitsplätzen mit geringem Produktivitätswachstum“¹⁵ geführt. Neue Arbeitsplätze könnten daher nur im Privatsektor entstehen, wenn sichergestellt ist, daß die Entlohnung so gering ist, daß Profitabilität für den Arbeitgeber gegeben ist, zugleich aber die Löhne so hoch sind, daß eine Attraktivität der Arbeitsplätze für den Arbeitslosen besteht. Dieser Widerspruch ließe sich nur auflösen, wenn niedrige Erwerbseinkommen im Rahmen einer negativen Einkommenssteuer subventioniert werden. Wenn dann noch die Gewerkschaften der Einrichtung solcher Arbeitsplätze, deren Entlohnung unterhalb der von heutigen Leichtlohngruppen liegt, zustimmten, stünde der Schaffung hunderttausender Beschäftigungsmöglichkeiten¹⁶ nichts mehr im Wege.

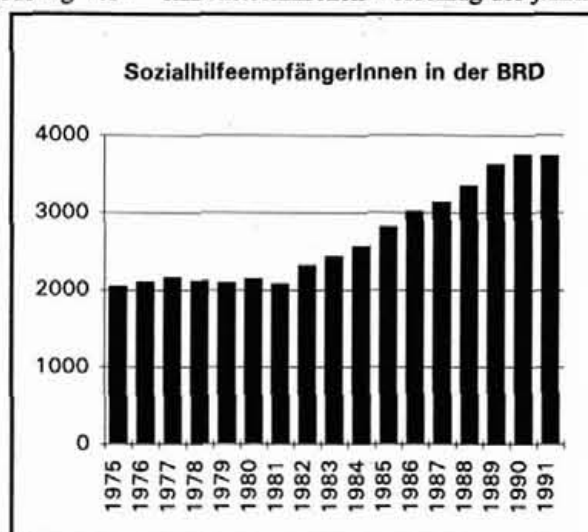
Das Konzept der *Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA)* und der *Wirtschaftsvereinigung der CDU*¹⁷ entspricht von der technischen Ausgestaltung her weitgehend dem FDP-Modell. Genau wie dort wird auch hier auf die Bedürftigkeitsprüfung verzichtet, weil davon ausgegangen wird, daß Freibeiträge auf Arbeitseinkommen ein hinreichender Stimulus der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit seien. Mit Scharpf wird der Vorteil gesehen, daß „die Flexibilität der Tarifpolitik in den besonders von Arbeitslosigkeit betroffenen Leichtlohngruppen (erhöht wird; V.O.), da die Löhne nicht mehr allein die Grundversorgung sichern müssen.“ Am aus dem Subsidiaritätsprinzip abgeleiteten Nachrang der Grundsicherung

soll weiterhin festgehalten werden. Der entscheidende Unterschied des Vorschlages der CDU-Gruppierungen zur FDP besteht darin, daß das Bürgergeld als Ergänzung, nicht jedoch als Ersatz des Sozialversicherungssystems betrachtet wird.

Kritik der Bürgergeld-Vorstellungen

Die oben vorgestellten Vorschläge müssen in sozialpolitischer und organisatorischer Hinsicht sehr kritisch betrachtet werden. Aus sozialpolitischer Perspektive ist hier vorrangig der zugrunde liegende verengte Armutsbegriff zu nennen. Während in der Armutsforschung mittlerweile ein Konsens darüber besteht, daß Armut lebenslagetheoretisch als multidimensionales Problem (Unterversorgung in zentralen Lebensbereichen) zu verstehen ist¹⁸, erscheint Armut im Bürgergeld-Verständnis nur als Einkommensarmut. Als Folge dieser verkürzten Interpretation entstehen Probleme im Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit, da nicht jede Person, die über kein oder nur ein geringes Einkommen verfügt, auch arm ist, ebenso wenig wie ein das Existenzminimum sicherndes Einkommen als Beweis von Nicht-Armut gelten kann. Hierauf nimmt die negative Einkommenssteuer jedoch keine Rücksicht. Sollen verteilungspolitische Aspekte jedoch nicht außer acht gelassen werden, ist eine Bedarfsprüfung unerlässlich.

Die Befürworter eines Bürgergeldes zeichnen sich jedoch nicht nur durch einen problemadäquaten Armutsbegriff aus, sondern ihre Unkenntnis der realen Verhältnisse spiegelt sich auch im verfahrenstechnischen Vorschlag der jährli-



chen Abrechnung mit dem Finanzamt wider. Denn die Armen bedürfen aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen einer unverzüglichen Hilfe. Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang aber auch darauf hinzuweisen, daß das Finanzamt nicht in der Lage ist, regelmäßig notwendige persönliche Beratung bereitzustellen und gegebenenfalls sozialpädagogisch-therapeutische Hilfe zu veranlassen.

In organisatorischer Hinsicht ergibt sich ein Problem daraus, daß das Nachrangprinzip auch bei der negativen Einkommenssteuer gelten soll. Damit muß dann aber bei der Anspruchsprüfung die soziale Bezugsgruppe des Hilfesuchenden berücksichtigt werden. Im Rahmen des geltenden Steuerrechts, das von der prinzipiellen Einzelveranlagung ausgeht, ist dies jedoch nicht möglich, so daß als

Nimmt man daher begründeterweise an, daß solche negativen Rückwirkungen eintreten werden, dann ergeben sich zwingend Steuerausfälle, die die ohnehin unklare Finanzierung des Bürgergeldes zusätzlich verschärfen. So geht das Finanzministerium davon aus, daß das Bürgergeld den ohnehin überstrapazierten Bundeshaushalt mit zusätzlichen 115 Milliarden DM pro Jahr belasten würde. Dieser prognostizierte Finanzaufwand erscheint in seiner Höhe durchaus realistisch, wenn man bedenkt, daß allein die nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes erforderliche Steuerfreiheit des Existenzminimums von 1.000 DM je Monat einen Zusatzaufwand von 40 Milliarden DM pro Jahr verursacht. Hinzuzurechnen wären bei der Einführung des Bürgergeldes darüber hinaus aber auch die Absicherung

Unabsehbar sind auch die sozialen Folgen (von den rechtlichen Problemen einmal abgesehen), die die Abschaffung des Sozialversicherungssystems nach sich zöge. Da davon auszugehen ist, daß ein Teil der Bevölkerung keine private Vorsorge treffen wird und ein vermutlich größerer Teil dazu gar nicht in der Lage ist, würde das Problem einer massenhaften Altersarmut auftreten. Diese zumindest nicht bedachte Folge wirft ein bezeichnendes Licht auf das zugrundeliegende Menschenbild und legt darüber hinaus die eigentliche Intention des Vorschlages schonungslos offen: radikale Reduktion der Sozialausgaben durch Übertragung der Bewältigung allgemeiner Lebensrisiken auf den Markt.

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung als Perspektive einer sozialen Grundsicherung

Wie die Kritik deutlich gemacht hat, ist die negative Einkommenssteuer kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Armut. Effektiver ist es hingegen, den Sozialversicherungsschutz durch Ausdehnung des Versichertenkreises, Erweiterung des Leistungskataloges und stärkere Anerkennung von Nicht-Erwerbszeiten auszuweiten. Dadurch allein wird sich Armut allerdings nicht vollständig beheben, sondern nur im Umfang abbauen lassen. Notwendig ist daher die Ergänzung des sozialen Sicherungssystems durch eine bedarfsorientierte Mindestsicherung, die in die einzelnen Zweige der Sozialversicherung integriert wird und bedürftige Personen auch im Falle fehlender oder nur geringerer Versicherungsansprüche automatisch innerhalb des betreffenden Sicherungszweiges (Arbeitslosen-, Rentenversicherung) in der Höhe des sozio-kulturellen Existenzminimums absichert. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung stellt somit eine bedürftigkeitsabhängige Sockelung von Sozialversicherungsleistungen dar.

Die Ausgestaltung einer solchen Mindestsicherung sollte sich dabei von folgenden Prinzipien leiten lassen:¹⁹

- Pauschalierung von Geldleistungen, um die Bedarfsprüfung im Umfang zu reduzieren,
- Einschränkung des unterhaltsverpflichteten Personenkreises auf Ehegatten untereinander und Eltern gegenüber



(Foto: Stephan Hoppe)

Voraussetzung der Einführung des Bürgergeldes erhebliche Umbauten des Steuersystems notwendig wären.

Schließlich ist, so wichtig die nur teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen für die Lebenslage des einzelnen Hilfeempfängers auch ist, hierin die Gefahr enthalten, daß die Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen zu einem Druck auf die unteren Lohngruppen führt, so daß eventuell mögliche, positive Beschäftigungseffekte sofort kompensiert würden, weil lediglich bereits bestehende Arbeitsplätze in den Subventionsbereich verlagert werden. Daneben ist aber auch völlig unklar, wie ein Niedriglohnssektor so abgegrenzt werden kann, daß von ihm keine negativen Rückwirkungen auf die Tarifpolitik für die „Normallohngruppen“ ausgehen.

des Existenzminimums für Kinder und jene Steuerausfälle, die dadurch entstehen, daß bei einer negativen Einkommenssteuer von 1.000 DM pro Monat und einem Anrechnungssteuersatz von 50 % der steuerliche Freibetrag auf 24.000 DM je Jahr erhöht werden müßte.

Eine Kompensation dieser Steuerausfälle wäre entweder durch die massenhafte Schaffung neuer Arbeitsverhältnisse, die jedoch höchst unwahrscheinlich ist, oder durch höhere Steuersätze und eine breitere Bemessungsgrundlage möglich. Damit würde allerdings der Leistungswille der Mehrheit der Steuerzahler und damit Bürgergeldfinanziers wohl kaum stimuliert, was dann aber den Intentionen des Konzeptes völlig zuwiderlaufen würde.

ihren minderjährigen und unverheirateten Kindern,

- Finanzierung ausschließlich aus Steuermitteln des Bundes,
- Erweiterung der Freigrenzen für Arbeitseinkommen.

Der sozialpolitische Wert der bedarfsorientierten Mindestsicherung ergibt sich unmittelbar aus der Rückführung der Sozialhilfe auf ihre originären Funktionen. Damit ist auch eine finanzielle Entlastung der Kommunen in großem Umfang verbunden. Darüber hinaus sinken aber auch die Kosten des Leistungsbezuges für den Empfänger, da nur noch der kausal zuständige Versicherungsträger die erforderlichen Leistungen gewährt, so daß zugleich ein nachhaltiges Sinken der Dunkelziffer erwartet werden kann. Auch gehen von der hier vorgeschlagenen Mindestsicherungskonzeption keine negativen Rückwirkungen auf die Tarifpolitik aus, sondern vielmehr etabliert das untere Bedarfsniveau sogar „einen Lohnplafond, der auch von den niedrigen Lohngruppen nicht mehr unterschritten werden kann und deshalb eine Barriere gegen Lohnsenkung und -differenzierung darstellt.“²⁰ In verwaltungstechnischer Hinsicht schließlich kann die operative Entlastung der Sozialämter dazu genutzt werden, diese „zu leistungsstarken Fachbehörden für soziale Rehabilitation auszubauen.“²¹

Die hier angeführten Argumente haben aktuell Eingang in das von der SPD vorgestellte Konzept „Soziale Grundsicherung“²² gefunden, das bei den standardisierbaren Massentatbeständen Alter, Arbeitslosigkeit, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit sowie Alleinerziehung²³ angewendet werden soll. Die Soziale Grundsicherung soll in die Standardsicherungssysteme eingegliedert werden. Im Unterschied zur Sozialhilfe soll der Regreß auch auf Verwandte ersten Grades nur in Ausnahmefällen erfolgen. Vorgesehen ist schließlich auch ein Freibetrag auf Arbeitseinkommen, der sich nach Maßgabe von 20% des individuellen Nettoarbeitseinkommens, maximal jedoch 25% des individuellen Grundsicherungsbedarfes berechnet. Damit entfielen der Anspruch auf die Soziale Grundsicherung erst, wenn das Nettoarbeitseinkommen 125% des Grundsicherungsanspruchs überschreitet.

Es ist offenkundig, daß auch die bedarfsorientierte Mindestsicherung nicht ohne zusätzliche Kosten zu reali-

sieren sein wird. Dies ergibt sich allein daraus, daß die Dunkelziffer der Armut deutlich reduziert wird. Andererseits stehen diesen Mehrkosten und Minder Ausgaben durch die implizierten Verwal-

Die negative Einkommenssteuer ist kein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Armut.

tungsvereinfachungen gegenüber. Summa summarum errechnete der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband einen effektiven Mehraufwand von 17 Milliarden DM. Im Vergleich zu den Kosten des Bürgergeldes ist dies ein verschwindend geringer Betrag, der im Kontext der aktuellen haushaltspolitischen Debatten auf die SPD aber wohl einen so großen Eindruck gemacht hat, daß das Regierungsprogramm zaghafte nur noch erste Schritte der Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung verspricht.

Schlußbemerkung

Die bedarfsorientierte Mindestsicherung dient dazu, die Lebenslage von Sozialhilfebeziehern, die diese Leistungen aufgrund von Lücken im vorgelagerten Sozialversicherungssystem beziehen, nachhaltig zu verbessern. Darüber darf jedoch nicht vergessen werden, daß die eigentliche Ursache jener „Lücken“ nicht Konstruktionsfehler der lohnarbeitszentrierten Sozialversicherung sind, sondern die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, die die Herstellung einer „Normalerwerbsbiographie“ zunehmend erschwert. Die bedarfsorientierte Mindestsicherung bedarf daher zugleich einer extensiven Beschäftigungspolitik (ABM, Arbeitszeitverkürzung, Zweiter Arbeitsmarkt etc.²⁴). Nur so kann das zunehmende Armutsproblem in der Bundesrepublik wirklich und effektiv bekämpft werden.

- 1 Vgl. Beck, Martin: Sozialhilfeempfänger 1990, in: *Wirtschaft und Statistik* 1992, S. 299-310, hier: S. 300; ders.: Sozialhilfeempfänger 1991, in: *Wirtschaft und Statistik* 1993, S. 279-291, hier: S. 286; eigene Berechnungen.
- 2 Hanesch, Walter u.a.: *Armut in Deutschland*, Reinbek bei Hamburg 1994, S. 221.
- 3 Mit Kausalprinzip bezeichnet man den Umstand, daß das System sozialer Sicherung nach den Schadensursachen differenziert und entsprechend die zuständigen Sicherungsträger zuordnet. Unter Äquivalenzprinzip versteht man den Tatbestand, daß sich die Leistungsgewährung an den entrichteten Beiträgen orientiert.

- 4 Vgl. Bäcker, Gerhard u.a.: *Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik*, Band 1, 2. Auflage, Köln 1989, S. 132.
- 5 Vgl. Beck, Sozialhilfeempfänger 1991, a.a.O., S. 284ff.
- 6 Buhr, Petra u.a.: *Armutspolitik und Sozialhilfe in vier Jahrzehnten*, in: Blanke, Bernhard; Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Die alte Bundesrepublik. Kontinuität und Wandel*, Leviathan-Sonderheft 12/1991, Opladen 1991, S. 502-546, hier: S. 523.
- 7 Vgl. Bäcker u.a., a.a.O., S. 142.
- 8 Vgl. Hauser, Richard; Hübinger, Werner; *Arme unter uns*. Teil 1: *Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Untersuchung*, Freiburg 1993, S. 53, 111.
- 9 Vgl. Kuphal, Armin: „Arm ist, wer unterstützt wird“, in: *Blätter der Wohlfahrtspflege* 136 (1989), S. 279-283.
- 10 Vgl. zum Überblick: Wolf, Jürgen: *Sozialstaat und Grundsicherung*, in: *Leviathan* 19 (1991), S. 386-410, hier: insb. S. 392ff.
- 11 Vgl. bspw.: Opielka, Michael; Vobruba, Georg (Hrsg.): *Das garantierte Grundeinkommen*, Frankfurt/Main 1986; Gorz, André: *Wege ins Paradies*, Berlin 1983; kritisch dazu: Bäcker u.a., a.a.O., S. 156f.
- 12 Vgl. bspw.: Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie: *Gesetzliche Grundsicherung*, Stuttgart 1985; Biedenkopf, Kurt H.: *Die Zukunft des Sozialstaates*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 35 (1984), S. 494-500.
- 13 Vgl. dazu: *Beschluß des Bundeshauptauschusses in Magdeburg vom 15./16. Oktober 1993*.
- 14 Vgl. insb.: Scharpf, Fritz W.: *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 44 (1993), S. 433-443; ders.: „Negative Einkommenssteuer“ - ein Programm gegen Ausgrenzung, in: *Die Mitbestimmung* 40 (1994), Heft 3, S. 27-32.
- 15 Scharpf, *Von der Finanzierung ...*, a.a.O., S. 436.
- 16 Neben der Beschäftigung im sozialen und ökologischen Bereich hält Scharpf vor allem private Dienstleistungen in Haushalt und Garten sowie die Maßanfertigung von Kleidung, Möbeln und Wohnungseinrichtungen für „plausible Beispiele“ möglicher Arbeitsplätze (vgl. Scharpf, *Negative ...*, a.a.O., S. 32). Eine verteilungspolitische Bewertung, insbesondere der letztgenannten Tätigkeiten, möge der Leser selber vornehmen.
- 17 Vgl. WIV: *Bürgersteuer - ein neues Steuer- und Sozialsystem soll bestehende Ungerechtigkeiten beseitigen* -, Düsseldorf 1993.
- 18 Vgl. dazu: Offermann, Volker: *Armut in Deutschland*, in: *spw* 16 (1993), Heft 3, S. 43-47, hier insb.: S. 46f.
- 19 Vgl. Hanesch u.a., a.a.O., S. 426; *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '85*, Köln 1985, S. 158ff; dies.: *Memorandum '87*, Köln 1987, S. 219ff.
- 20 Bäcker, Gerhard: *Mindestsicherung und Maschinensteuer: Wege zur Lösung der sozialen und finanziellen Defizite der lohnbezogenen Sozialversicherung?*, in: *Soziale Sicherheit* 34 (1985), S. 33-45, hier: S. 38.
- 21 Hanesch u.a., a.a.O., S. 426.
- 22 Vgl. SPD: *Handlungskonzept zur Bekämpfung von Armut in Deutschland*, Bonn o.J.
- 23 Diesem Risiko verstärkte Aufmerksamkeit zu widmen, ist angesichts der dramatischen Zunahme des Anteils alleinerziehender Mütter in der Sozialhilfe dringend notwendig. Es ist allerdings fraglich, ob dies im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung möglich ist, da unklar ist, welcher Versicherungszweig dafür zuständig sein soll.
- 24 Vgl. bspw.: *Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik: Memorandum '94*, Köln 1994, S. 164ff.

Finanzierungsmöglichkeiten sozial- und beschäftigungsorientierter Politik

von Hartmut Tofaute*

Wirtschafts- und Finanzpolitik unter Konsolidierungsdruck

Theo Waigel war mal wieder der Größte: Als er Anfang Juni 1994 dem Finanzplanungsrat (vertreten sind dort der Bund, die Bundesländer, die Bundesbank sowie - am Katzentisch - die Gemeinden) seine neueste Projektion für die Entwicklung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich EU-Haushalt und Sonderrechnungen bis incl. 1998 vorlegte, schienen die staatlichen Finanzierungsnotwendigkeiten wie weggeblasen: Von 146,5 Mrd. DM im Jahr 1994 soll sich der Finanzierungssaldo im öffentlichen Gesamthaushalt auf nur noch 24 Mrd. DM im Jahr 1998 reduzieren (vgl. Übersicht 1). Erreicht wurde dieses glänzende Gesamtergebnis durch einen äußerst maßvollen Anstieg der Staatsausgaben und durch ein überproportionales Wachstum der Einnahmen, insbesondere bei den Steuern¹. So war es kein Wunder, daß in der CDU/CSU alsbald von einem bevorstehenden Haushalt ohne Kreditaufnahme geschwafelt wurde.

Es wird nicht lange dauern, bis diese Seifenblase platzt. Den Einwendungen, die das Handelsblatt - sicher kein Sprachrohr der Opposition - dazu macht, kann man zustimmen: So führe z.B. der neue gesamtstaatliche Finanzausgleich ab 1995 und die Bahnreform ab 1996 zu komplizierten Finanzströmen zwischen Bund und Ländern, die selbst altgediente Ministeriumshaseln nicht mehr zu durchschauen scheinen. Dann gebe es in der BMF-Projektion eine neue Rubrik „Sonderrechnungen des Bundes“, was ebenfalls zur Unklarheit beitrage. Dieser Topf, zu dem u.a. Zahlungen an die EU, der Fonds Deutsche Einheit, der Kreditabwicklungsfonds, das Eisenbahnvermögen und ab 1995 der Erblassentilgungsfonds gehören, weise für 1995 ein Defizit von 11 Mrd. DM aus,

das sich bis 1998 in einen Überschuß von 9,5 Mrd. DM wandle. Das größte Manko des neuen Tableaus sei jedoch, „daß die ab 1996 wegen eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts notwendige Steuerbefreiung des Existenzminimums und damit der erforderliche Neuzuschnitt des Einkommensteuertarifs nicht einmal in einer Fußnote vorkommen. Immerhin handelt es sich dabei um eine Operation von mindestens 40 Mrd. DM“².

Über die Anmerkungen des Handelsblatts hinaus lassen sich noch andere Merkwürdigkeiten der Waigelschen Rechnung benennen. So sollen z.B. die Gemeinden in West- und Ostdeutschland, die 1994 noch ein Finanzierungsdefizit von zusammen 12 Mrd. DM aufweisen, im Jahr 1998 über einen Überschuß von 2,5 Mrd. DM verfügen. Ein äußerst unwahrscheinlicher Fall, der in krassem Gegensatz zur aktuellen Lage steht. Zu fragen ist außerdem nach den angekündigten Senkungen im Bereich der Gewerbesteuer im Jahr 1996 mit Steuerausfällen von bis zu 29,5 Mrd. DM, die angeblich ohne Anhebungen anderer Steuern, insbesondere nicht der Mehrwertsteuer, erfolgen sollen. Unrealistisch erscheint auch ein durchschnittlicher Ausgabenanstieg beim Bund von 0,5%, wie er in der Projektion unterstellt wird. Dies würde nicht nur keine Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, sondern höhere Arbeitslosigkeit und damit auch entsprechend höhere Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit bedeuten. Auch seien die Steuereinnahmen zu großzügig berechnet, meint die SPD-Bundestagsfraktion. Allein bei der Mineralölsteuer seien 1996 und 1997 knapp 8 Mrd. DM zuviel angesetzt³.

Diese Aufzählung an Mängeln und Unvollkommenheiten an der neuen Finanzprojektion ist beileibe nicht vollständig. Spätestens ab dem Haushaltsjahr 1996, meint das Handelsblatt, sei Waigels Projektion Makulatur. Wahrscheinlich tritt dieser Zeitpunkt noch in diesem Jahr ein, exakter gesagt nach der Bundestagswahl im Oktober.

Auf jeden Fall wird es so sein, daß sich für jede zukünftige Regierung die

Frage stellt, wie die mittel- bis langfristige Sanierung der öffentlichen Staatsfinanzen zu bewerkstelligen ist. Im folgenden soll daher nach Finanzierungsquellen Ausschau gehalten werden, die ergiebig genug wären, aber auch den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit entsprechen können, damit die Politik in den nächsten Jahren noch aktiv handeln kann. Sie sind sowohl auf der Ausgabenseite der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte zu suchen.

Finanzierungsquellen auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte?

Kurzfristig werden sich die öffentlichen Ausgaben nicht deutlich reduzieren lassen. Jede anderslautende Aussage wäre an der Wirklichkeit vorbeigetan. Die seit 1990 getätigte Unterstützung der ostdeutschen Gebietskörperschaften durch den Bund sowie die westdeutschen Länder und Kommunen korrespondiert insbesondere beim Bund mit einer stark gedrosselten Ausgabenpolitik in Westdeutschland. Bei den Investitionen, den Sozialtransferleistungen und zuletzt auch bei den Einkommen der Staatsbeschäftigten ist seitdem spürbar gespart worden. Will man die übrig gebliebenen Leistungsstandards nicht noch weiter abbauen, ist in Westdeutschland nicht mehr viel zu holen.

Von dieser Feststellung gibt es einige Ausnahmen: So könnte z.B. die Bundeswehr unter den geänderten außenpolitischen Rahmenbedingungen vermutlich auch noch in personell verminderter Form ihrem sicherheitspolitischen Auftrag nachkommen. Bei den öffentlichen Investitionen, die für eine moderne Volkswirtschaft unverzichtbar sind, könnte man durch effizienteres Kostenkontrollieren manches Projekt preiswerter durchführen. Das eine oder andere Vorhaben, insbesondere im Straßenbau oder im Repräsentationswesen, könnte auch entfallen. Dem steht allerdings die Notwendigkeit gegenüber, die öffentliche Infrastruktur zu erhalten und zu modernisieren.

* Dr. rer. pol. Hartmut Tofaute, wissenschaftlicher Referent beim Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf

Bei der Aufstellung von Sparlisten stehen in der Regel die Subventionen ganz oben. Trotzdem sollte man sich davor hüten, hierin eine unausschöpfliche Quelle von Haushaltsreserven zu sehen. Subventionen sollen Instrumente der Strukturpolitik sein. Sie müßten aber einer stärkeren Effizienzkontrolle unterliegen. Dies wäre allein schon dadurch zu erreichen, daß man sie in den Haushalten offen ausweist, sie zeitlich begrenzt und außerdem degressiv staffelt. Zu überprüfen wären insbesondere die Agrarsubventionen, die allerdings auf europäischer Ebene abgestimmt sind. Aber auch im Wohnungsbau könnten durch eine sozial gerechtere Lenkung der Fördermittel Geldereinsparungen erzielt werden, die dann jedoch wieder für den Wohnungsbau verwendet werden sollten.

Ein sehr problematisches Feld ist die Überprüfung von Sozialstandards. Der Sozialhaushalt in Deutschland verfügt insgesamt über ein Volumen von 1 Billion DM. Dieses in der Tat große Volumen bedeutet aber nicht, daß daran, wie es der Arbeitgeberpräsident Murmann und andere vorschlagen, kräftig eingespart werden muß. Auf der anderen Seite sollte man auch nicht auf der Haltung beharren, daß die Struktur des Sozialsystems überhaupt nicht untersucht und verändert werden dürfte. Wie z.B. die Kontrollen der Arbeitsverwaltung zeigen, gibt es in ihrem Zuständigkeitsbereich beachtliche Verstöße gegen das Sozialrecht. Es gibt des weiteren Ungerechtigkeiten dadurch, daß gutsituierte Verdienende in Sozialwohnungen leben, die eigentlich für weniger gut gestellte Familien gedacht sind. Und man muß auch die Frage stellen dürfen, ob die mitunter krassen Einkommensunterschiede älterer Menschen nicht durch Umverteilungen im Steuer- und Sozialrecht reduziert werden könnten. Die Aufzählung von Beispielen ließe sich fortsetzen. Vor berechtigten Änderungen der Sozialleistungsstruktur darf man insofern nicht zurückschrecken.

Mit der Reform der öffentlichen Verwaltung begibt man sich ebenfalls auf ein weiteres schwieriges Parkett. Unter Verwaltungsreform wird sehr häufig in erster Linie Personalabbau (lean administration) und weniger ein kooperativer Arbeitsstil verstanden. Eine moderne Verwaltung, leistungsstark, bürgernah und demokratisch, wird zum Nulltarif nicht zu haben sein. Sicherlich wird man durch den Abbau von bürokratischem Ballast Arbeitskräfte für andere Zwecke

gewinnen müssen. Notwendig ist auf jeden Fall eine stärkere Transparenz bei den Kosten von öffentlichen Leistungen. Arbeitsplätze und Einkommen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind aber keine unbegrenzte Verfügungsmasse zur Konsolidierung der Staatsfinanzen.

Nach wie vor wird besonders gern der Vorschlag der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen als Haushaltsentlastungsinstrument vorgetragen und dabei maßlos überschätzt. Es mag sein, daß es in Einzelfällen zu Haushaltsentla-

ser, zu Recht als verfassungswidrig bezeichnet⁴.

Fazit dieser Überlegungen: Die schnelle Mark ist auf der Ausgabenseite der öffentlichen Haushalte, von Einzelfällen abgesehen, nicht zu holen. Viele der angebotenen Wundermittel sind faul. Gleichwohl ist es angesichts der knappen Haushaltsmittel notwendig, die öffentlichen Ausgaben immer wieder darauf überprüfen, ob mit den vorhandenen Finanzmitteln nicht eine effizientere Zielerreichung geschafft werden kann.

Zielprojektion Bundesfinanzminister für den öffentlichen Gesamthaushalt* Juni 1994						
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Bruttoinlandsprodukt Mrd. DM	3106	3231	3376	3562	3758	3964
Veränd. gg. Vorjahr in %	2,6	4,0	4,5	5,5	5,5	5,5
öffentliche Ausgaben Mrd. DM	1116	1179	1226	1242	1267	1298
Veränd. gg. Vorjahr in %	4,5	5,5	4,0	1,5	2,0	2,5
Anteil am BIP in %	35,9	36,5	36,3	34,9	33,7	32,7
öffentliche Einnahmen Mrd. DM	978	1033	1096	1144	1210	1273
Veränd. gg. Vorjahr in %	3,0	5,5	6,0	4,5	6,0	5,0
dar. Steuereinnahmen Mrd. DM	750	784	845	899	956	1015
Veränd. gg. Vorjahr in %	2,5	4,5	7,5	6,5	6,5	6,0
Finanzierungssaldo Mrd. DM	138	147	130	98	58	24
Anteil am BIP in %	4,5	4,5	4,0	2,5	1,5	-0,5

* einschl. Sondervermögen des Bundes ohne Bundespost, 1993 ohne Bundesbahn und 1993/94 Treuhandanstalt, Länder und Gemeinden einschl. Krankenhäuser

stungen als Folge solcher Privatisierungen kommt. Der eine Regelfall ist jedoch der, daß das Kostenrisiko auf andere öffentliche Haushalte (Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung) verlagert wird. Der andere ist, daß die Beschäftigten in Form von Arbeitsplatzverlust, Einkommensminderungen usw. zur Kasse gebeten werden. Dies dürfte nicht der Leitsatz für arbeitnehmerorientierte Politik sein.

Auch der Verkauf von Anteilen öffentlichen Vermögens ist kein Allheilmittel. Privatisierungen dieser Art laufen Gefahr, zum Minusgeschäft zu werden, weil sich die Erwerber nur die Rosinen rauspicken. Vor allem geht mit der Abgabe von öffentlichen Vermögensteilen auch ein Abbau von staatlicher und demokratischer Lenkungs-kapazität einher. In Mode gekommen ist auch der Vorschlag, Brücken, Straßen und andere öffentliche Infrastrukturen durch private Investoren bauen und unterhalten zu lassen. Diese Art von Privatisierung ist eine verkappte Form zusätzlicher Staatsverschuldung. Sie wird wegen ihrer mangelnden Transparenz von angesehenen Rechtsgutachtern, wie z.B. von Professor Pütt-

Finanzierungsquellen auf der Einnahmenseite der öffentlichen Haushalte

1. Keine weitere Mehrbelastung der Normalverdienenden

Zur Einnahmenseite des Staatshaushaltes kann man vorweg festhalten, daß wegen der umfangreichen bereits erfolgten bzw. noch erfolgenden Anhebungen bei Steuern, Beiträgen und Gebühren die große Masse der Steuerzahler, hier wiederum insbesondere die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, zusätzliche Maßnahmen dieser Art kaum noch verkraften können. Denn vor allem jene Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, die sich mit ihren Einkommen im Bereich der unteren und durchschnittlichen Arbeitnehmerinkommen (etwa bis zur Höhe der Pflichtgrenzen in der gesetzlichen Rentenversicherung) liegen, werden 1994 und 1995 durch eine Reihe verschiedener Abgaben- und Steueranhebungen spürbar zusätzlich belastet. Im einzelnen sind dies:

- Anhebung der Mineralölsteuer sowie der Kfz-Steuer für Dieselfahrzeuge ab 1.1.94 (ca. 8-10 Mrd. DM);

- Anhebung der Tabaksteuer ab 1.2.94;
- Anhebung der Rentenversicherungsbeitragsätze von 17,5% auf 19,2% ab 1994;
- Einführung der Pflegeversicherung in 1995 mit Mehrbelastung von fast 2% der sozialversicherungspflichtigen Bruttoeinkommen nach 1994 (dabei wird unterstellt, daß der steigende Arbeitgeberanteil - zunächst durch den Wegfall eines Feiertags - von Arbeitnehmern getragen wird);
- Verzicht auf ursprünglich beschlossene Senkung der Arbeitslosenversicherungsbeiträge;
- Verteuerungen kommunaler Gebühren für Müllabfuhr, Kanalisation usw.; Kohlepfennig- und Grundsteueranhebung (Mehrbelastung von ca. 50 DM/Monat für Durchschnittshaushalte, in Großstädten wie z.B. 1994 für Düsseldorf) angestrebt;
- Anhebung der Telefongebühren für die Masse der privaten Haushalte durch Umstrukturierung der Tarife (Verteuerung der Ortsgespräche);
- Ergänzungsabgabe auf Steuerschuld von 7,5% ab 1.1.1995;
- Anhebung der Versicherungssteuer zum 1.7.1995 um weitere 3 %-Punkte.

Hinzu kommen Leistungskürzungen im Bereich der Sozialversicherung, vor allem Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit und der gesetzlichen Krankenversicherung. Allein 1994 wird sich die Steuer- und Abgabenbelastung für Arbeitnehmer mit Durchschnittseinkommen nach Berechnungen des Bundes des Steuerzahlers um über 1.100 DM erhöhen. „Dies entspricht einer Lohn- und Gehaltserhöhung von 2,3% (brutto) - in einem Jahr, in dem zur Erhaltung des Standorts Deutschland Nullrunden für die anstehenden Tarifverhandlungen gefordert werden“⁵.

2. Einbeziehung bisher geschonter Einkommen

Weitere Abgabebelastungen mit dem Ziel der Vermeidung eines weiteren Anstiegs der staatlichen Defizite müssen daher von jenen Gruppen in dieser Gesellschaft getragen werden, die bisher nicht so stark wie die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten an der Finanzierung der Staatsausgaben und insbesondere der Deutschen Einigung beteiligt waren. Dies sind vor allem

- die nicht oder nicht vollständig an der Sozialversicherung beteiligten Erwerbstätigen,
- die Unternehmen der Wirtschaft,

- die Spitzenverdiener unter den Selbständigen, Freiberuflern und Managern.

Dies bedeutet, daß zunächst einmal durch eine Art von Arbeitsmarktabgabe alle diejenigen Erwerbstätigen, die bisher an der Finanzierung der Leistungen der BA nicht beteiligt waren, nun in die finanzielle Mitverantwortung gezogen werden müßten. Darüber hinaus sollten die Versicherungsgrenzen in der Sozialversicherung angehoben werden.

Die deutsche Wirtschaft ist der einzige Bereich, wo die steuerliche Belastung in den letzten Jahren, zuletzt im Standortsicherungsgesetz, abgebaut worden ist. Deswegen ist die Forderung etwa der Gewerkschaften zu unterstützen, daß die der Wirtschaft zugute kommenden Steuersenkungen der letzten Jahre bei der Körperschaft-, Einkommen-, Vermögen- und Gewerbesteuer von den Begünstigten insgesamt selbst zu finanzieren sind. Da die Bundesregierung diesen Grundsatz bisher nicht voll aufgegriffen hat, sind nach dem Prinzip „niedrigere Steuerprozentsätze, aber breitere Steuerbemessungsgrundlagen“ Nachbesserungen notwendig.

3. Ausschließen von Steuerumgehungen

Bevor neue Abgaben und Steuern eingeführt bzw. gefordert werden, mußte generell geprüft werden, ob das bestehende Steuersystem nicht noch mehr Einnahmen hergibt, wenn man die einzelnen Vorschriften konsequenter ausschöpft. Die Bundesregierung hat es bisher abgelehnt, Vorschläge der SPD zum Abbau von ungerechtfertigten Steuersubventionen im Volumen von 15 Mrd. DM aufzugreifen⁶.

Man muß darüber hinaus nicht nur die Behauptung der Deutschen Steuergewerkschaft zitieren, wonach dem deutschen Fiskus durch unzureichende Besteuerung und mangelnde Kontrolle über 130 Mrd. DM an erzielbaren Einnahmen verlorengehen. Auch mit Hilfe einer Untersuchung des Zentrums für europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) an der Universität Mannheim läßt sich für das Jahr 1992 in einer seriösen Hochrechnung eine Größenordnung von erzielbaren Mehreinnahmen von 120 Mrd. DM beziffern. Untersucht wurde vom ZEW, welche Abgaben die Steuerpflichtigen aufgrund der Gesetze zu zahlen hätten und welche Lasten von ihnen tatsächlich getragen worden sind. Dabei wurde sowohl auf das Einkommensteuerrecht als auch auf die unterschiedliche Besteuerung von Selbständigen und Arbeitnehmern (Abgrenzung

zwischen Betriebs- und Privatsphäre) sowie auf Steuerersparnismöglichkeiten beim Realvermögen Bezug genommen⁷.

Selbst wenn dieses bisher nicht ausgeschöpfte Potential von der Finanzpolitik nicht vollständig in Anspruch genommen werden kann, könnte eine angemessene Ausstattung der Finanzverwaltung mit Betriebsprüfern und anderem Fachpersonal für mehr Ergiebigkeit und Steuergerechtigkeit sorgen.

4. Ergänzungsabgabe

Zum 1.1.1995 soll nach den Plänen der jetzigen Bundesregierung eine 7,5%-Abgabe auf die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftsteuerschuld erhoben werden, durch die praktisch die im Zuge der deutschen Vereinigung aufgelaufenen staatlichen Schulden (Erblastenfonds) verzinst und getilgt werden sollen. Insofern steht diese so konzipierte Ergänzungsabgabe als zusätzliches Finanzierungsinstrument nicht mehr zur Disposition. Dies gilt ebenso für den Fall, daß die sozialdemokratische Version der Ergänzungsabgabe mit Einkommensgrenzen ab 60.000/120.000 DM steuerpflichtigem Einkommen Wirklichkeit werden könnte.

5. Mineralölsteuer

Neben der modifizierten Ergänzungsabgabe wäre vielleicht ab 1986/87 eine weitere Anhebung der Mineralölsteuer akzeptabel, wenn ein gewisser Einkommensausgleich erfolgt (z.B. durch eine Fernpendlerpauschale oder/und eine Entfernungspauschale). Sie müßte dann allerdings ökologisch ausgerichtet sein. Die Mehreinnahme müßte gezielt für umweltschonende Maßnahmen ausgegeben und nicht in den allgemeinen Steuerpotopf gegeben werden.

6. Kapitalertragsbesteuerung

Bezüglich der Erfassung der Zinsen auf Finanzanlagen ist mit der neuen Zinsabschlagsteuer und den höheren Freibeträgen versucht worden, ein drängendes Problem der Verteilungsgerechtigkeit in den Griff zu bekommen.

Anstatt der erhofften 23 Mrd. DM Zinsabschlagsteuer sind 1993 nur rund 11 Mrd. DM dem Fiskus zugeflossen. Es hat sich gezeigt, daß dieses Instrument bisher nicht gegriffen hat. Benötigt wird erstens eine internationale Lösung (mindestens die Einbeziehung der EU-Staaten), bei der insbesondere (aber nicht nur) das Problem Luxemburg gelöst wird⁸. Zweitens benötigt man die Aufhebung des Bankgeheimnisses, wengleich damit Koffergeldexporte ins Ausland nicht verhindert werden. Drit-

tens erscheinen die allgemeinen Steuerfreibeträge von 6.000/12.000 DM plus Werbungskostenpauschale als zu hoch und als nicht gerechtfertigt im Vergleich zur Besteuerung anderer Einkunftsarten. Insgesamt liegt bei der Kapitalertragsbesteuerung ein starkes Finanzierungspotential vor mit ca. 10 - 20 Mrd. DM, die zur Finanzierung der Staatsausgaben herangezogen werden können.⁹

7. Reform der Grund-, Vermögens- und Erbschaftsbesteuerung

Daß die Immobilien und Grundstücke in Deutschland steuerlich nur unzureichend erfaßt werden, ist allgemein bekannt. Man erwartet ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts, wonach die aktuelle Besteuerung von Grund- und anderen Vermögensteilen mit Hilfe der Einheitsbewertung für verfassungswidrig erklärt wird. Insbesondere aus der stärkeren Angleichung der steuerlichen Bewertung von Grund und Boden an die tatsächlichen Verkehrswerte muß

Bei der Kapitalertragssteuer und bei Grund-, vermögens- und Erbschaftssteuer liegen erhebliche Finanzierungspotentiale.

eine sozial gerechtere Besteuerung gewonnen werden. Eine Überwälzung entsprechender Mehrbelastung der Eigentümer auf die Mieter müßte allerdings ausgeschlossen werden.

Unabhängig von diesem Problem liegt ein weiteres in dem Umstand, daß in Deutschland in den letzten Jahren ein erhebliches Vermögen entstanden ist, welches zur Zeit an die Erbgeneration weitergegeben wird. Damit kommen immer mehr Leute in den Genuß „arbeitsfreien Einkommens“, mit dem sie das Leben in vollen Zügen genießen können. Die Erträge dieser großen Vermögen muß aber die Bevölkerung durch ihre Arbeit erst einmal schaffen. Dieser Umstand wird aber auf absehbare Zeit auf Widerstände in der Bevölkerung stoßen, auf die die Politik reagieren wird. Im Ergebnis sollte dieses dann so sein, daß aus der Erhebung von Grund-, Vermögen- und Erbschaftssteuer zukünftig ein deutlich höheres Aufkommen erzielt werden wird als nach derzeitigem Stand von gut 25 Mrd. DM¹⁰.

8. Ökoabgaben

Ökoabgaben sind keine Steuern, sondern Sonderabgaben, die von einem gegebenen Nutzerkreis als Entgelt für den Bezug bestimmter öffentlicher Leistungen bzw. den Verbrauch von Umweltgütern wie z.B. Luft, Wasser, Boden, Klima gezahlt werden. Die Einnahmen aus Abgaben fließen normalerweise nicht in den allgemeinen Steuertopf, sondern sie sind nur zweckgebunden zu verwenden. So muß z.B. die Abwasserabgabe für den Bau von Kläranlagen usw. ausgegeben werden.

In der Politik spielten Ökoabgaben früher keine besonders wichtige Rolle. Das hat sich seit Ende der 80er Jahre geändert. Allein der DGB fordert seit 1990 neben der Erweiterung der Abwasserabgabe durch zusätzliche Schadensparameter auch weitere Abgaben wie z.B.

- Stickstoffabgabe;
- Pflanzenbehandlungsmittel- und Grundwasserentnahmeabgabe;
- Abwärmeabgabe;
- Schwerverkehrsabgabe;
- Schadstoffabgabe (CO₂/SO₂/NO_x);
- Einwegverpackungsabgabe;
- Altlastensanierungsabgabe;
- Abgassteuer/Schadstoffabgaben für PKW.

Wenn mit Hilfe dieser Abgaben bestimmte umweltpolitische Ziele finanziert werden könnten, die ansonsten aus dem allgemeinen Steuertopf finanziert werden müßten, hätten diese Ökoabgaben neben ihrem Umweltziel auch fiskalische Bedeutung. Vom Aufkommen her wären diese Abgaben vermutlich weniger bedeutend. Eine Ausnahme wäre eine allgemeine Energie- bzw. CO₂-Klimaabgabe, die von der Bundesregierung bzw. von der EU-Kommission u.a. mit einer Größenordnung von ca. 10 Mrd. DM gehandelt wurde.

Zusammenfassende Bewertung

Das Ergebnis der Untersuchung der Frage, ob zur Bewältigung der Finanzkrise des Staates noch Konsolidierungspotentiale ausgemacht werden können, läßt sich wie folgt charakterisieren: Es gibt derartige Potentiale in der Tat noch. Es dürfte jedoch aus einer Reihe unterschiedlicher Gründe, die meistens an der Interessenlage von Beteiligten festgemacht werden können, schwierig sein, diese Finanzquellen kurzfristig zu realisieren. Mittelfristig sieht die Sache jedoch anders aus, diesbezügliche Erfolge

lassen sich jedoch nur durch strukturelle Änderungen des bestehenden Leistungs- und Abgabengefüges durchsetzen.¹¹ In jedem Fall erfordert eine Politik, die in diesem Sinne durch Abbau ungerechtfertigter Steuerprivilegien und stärkere Besteuerung bei Unternehmen, großen Vermögen und hohen Einkommen einen Lastenausgleich herbeiführen will, erhebliche Konfliktbereitschaft gegenüber den davon Betroffenen.

- 1 Vgl. Bundesministerium der Finanzen (BMF): Entwicklung des öffentlichen Haushalte 1993-1998, Bonn 6. Juni 1994 sowie: 79. Sitzung des Finanzplanungsrats am 9. Juni 1994, in: BMF-Finanznachrichten, Nr. 36 vom 10.6.1994.
- 2 Vgl. Uhlmann, R: Schöne Zahlen. Waigels Finanzplanung bis 1998, in: Handelsblatt vom 10./11.6.1994.
- 3 Vgl. Lafontaine, O.: Bundesregierung plant neue Steuerlüge, in: Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft, Nr. 45 vom 14.6.1994, sowie: SPD sieht erheblich höhere Steuerausfälle, in: Handelsblatt vom 1.6.1994.
- 4 Vgl. z.B. Scheele, U.: Private Finanzierung und privater Betrieb von Infrastruktur: Probleme und Alternativen. Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Oldenburg 1992, sowie: Private Vorfinanzierung verfassungswidrig? Staatsschulden werden verschleiern, in: Rheinische Post vom 23.2.1994.
- 5 Vgl. Schemmel, C.: Steuerzahler unter Abgabendruck, in: Der Steuerzahler 12/1993, S. 203 f.
- 6 Vgl. Poß, J.: Finanzierung der „Sozialen Komponente“ durch Bekämpfung des Steuermißbrauchs. Zur Mißbrauchsbekämpfung im Steuerrecht und zur Steuerhinterziehung, in: Sozialdemokratischer Pressedienst Wirtschaft Nr. 27 vom 6.4.1993.
- 7 Lang, O.: Steuervermeidung und -hinterziehung bei der Einkommensteuer. Eine Schätzung von Ausmaß und Gründen, in: Newsletter, Nr. 1 (April) 1993 sowie ders., Einige empirische Fakten zu Ausmaß und Arten der Steuerverwendung bei der Einkommensteuer, in: Caritas, Februar 1994.
- 8 Wie schwer dies sein wird, erkennt man daran, daß Luxemburg einer internationale Regelung der Zinsbesteuerung erst dann zustimmen will, wenn sich daran alle Finanzplätze außerhalb und innerhalb (z.B. britische Kanalinseln, niederländische Antillen, Monaco) der EU beteiligen, vgl. Handelsblatt Nr. 21 vom 11.1.1994.
- 9 Vgl. Sarrazin, V.: Bekämpfung unerwünschter Steuergestaltungen, in: Deutsche Steuerzeitung, Nr. 11 vom 15.5.1994, S. 289 ff.
- 10 Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) beziffert das steuerliche Mehraufkommen bei der Anpassung der Einheitswerte an die Verkehrswerte der Immobilien auf etwa 11 Mrd. DM bei der Vermögensteuer und ca. 7 Mrd. DM bei der Erbschaftssteuer. Bei der Grundsteuer würde c.p. den Kommunen sogar ein Mehraufkommen von 55 Mrd. DM zufließen. Der SVR spricht sich allerdings für eine aufkommensneutrale Reform der Einheitswertsteuern aus, vgl. SVR: Jahresgutachten 1993/94 des SVR zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Textziffern 306-107, in: Bundestagsdrucksache 12/6170.
- 11 Weitere Vorschläge (wie z.B. der einer Investitionszulage für Ostdeutschland) finden sich bei Tofaute, H.: Frisches Geld für staatliches Handeln - gibt's das noch?, WSI-Diskussionspapier Nr. 8, Düsseldorf, März 1994.

Bankenmacht und demokratische Kontrolle des Finanzsektors

von Angelina Sörgel*

Macht oder Machtmißbrauch - zur Diskussion um die Banken

„Das Kartell der Kassierer“ - Günter Oggers neues Buch über die unkontrollierte Macht der Banken und Versicherungen gegenüber ihren Kunden hat „Nieten in Nadelstreifen“ von Platz 1 der Bestsellerlisten der Wirtschaftsliteratur verdrängt.¹ Kein Wunder: während Industrie und Handel in der Bundesrepublik Deutschland in Ost und West die tiefste wirtschaftliche Krise seit Jahrzehnten erlebt haben, während die Arbeitslosigkeit in beiden Teilen Deutschlands immer mehr zur Massenerscheinung wird und soziale Leistungen zusammengestrichen werden, erzielen die Geschäftsbanken weit überdurchschnittliche Gewinne mit Zuwächsen von mehr als 20%. Auffallend dabei ist, daß die Gewinnsteigerungen vor allem aus den Provisionserträgen, in denen die Gebühren enthalten sind, und aus dem Eigenhandel herkommen, der die eigenen Geschäfte der Banken, darunter auch solche mit Finanzinnovationen, beinhaltet.

Dazu treten fragwürdige Verhaltensweisen wie eine undurchsichtige Gebührengestaltung, die hohe Zinsspanne zwischen Einlagen und Krediten und geradezu räuberisch anmutende Praktiken einzelner Banken bei Geldautomaten, vorzeitiger Kreditzurückzahlung oder Überschuldung. Damit verglichen wird die Aufsichtspflicht gegenüber Unternehmen locker gehandhabt, wie das Beispiel der Metallgesellschaft zeigt, und Immobilienspekulanten wie Schneider erhalten mit leichter Hand sechsstellige Beträge. Dieselben Leute, die so gerne das Bild von der Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Deutschland durch hohe Löhne und Sozialkosten heraufbeschwören, bringen damit selber die deutsche Wirtschaft ins Gerede. Miß-

management und unkontrollierte Macht führen das gern gebrauchte Argument der Banken, sie vollbrächten nur Dienstleistungen für die Volkswirtschaft, ad absurdum.

Das alles geschieht vor dem Hintergrund eines sprunghaften Wachstums des spekulativen Sektors der Finanzwirtschaft, das sich einer demokratischen Kontrolle weitestgehend entzieht und bis in die Vorstandsetagen der Banken hinein Anlaß zu Besorgnis gibt. Dabei geht es nicht allein um moralische Kategorien. Finanzmärkte sind der Dreh- und Angelpunkt für die Umwandlung monetärer Ersparnisse in volkswirtschaftlich rentable Investitionen.² Maßstab der Kritik der Banken muß daher sein, wieweit sie ihrer Funktion gerecht werden und zur Entwicklung einer regional, sozial und ökologisch ausgewogenen Wirtschaftsstruktur beitragen.

Wahrnehmen kann der Finanzsektor diese Rolle nur bei einem sinnvollen Verhältnis von staatlicher Regulierung und funktionierendem Wettbewerb. Während die Bevölkerung in der Regel die wirtschaftliche Macht der Banken schon aus der Alltagserfahrung heraus für groß hält, streiten die Banken sie entweder ganz ab, oder führen Rückzugsgefechte, indem sie zwischen Macht und Machtmißbrauch unterscheiden oder mit dem internationalen Wettbewerb argumentieren. Angesichts der begrenzten Größe des deutschen Finanzmarktes im Vergleich zu den USA, London oder Tokio ist das natürlich ein „Totschlagargument“ gegenüber jeder national ausgerichteten Kritik an Bankenmacht: Im internationalen Vergleich liegen selbst die deutschen Großbanken erst weiter hinten.

Das Argument der geringen Präsenz deutscher Banken auf den internationalen Plätzen wird begleitet vom Hinweis

- auf den nationalen Wettbewerb der drei Universalbankgruppen - Sparkassen, Genossenschaftsbanken und private Geschäftsbanken -

- auf den freien Marktzugang in der Bundesrepublik Deutschland und

- auf den „Substitutionswettbewerb“ durch Anbieter von Finanzdienstleistungen außerhalb des Banksektors.

Das alles hat weitgehend Alibifunktion gegenüber der Marktvermachtung in Deutschland. In der Apologetik des blühenden Bankenwettbewerbs werden dadurch nämlich verschiedene Ebenen des Wettbewerbs einfach vermischt und die Konkurrenzverhältnisse auf den internationalen Plätzen umstandslos auf den kartellierten Binnenmarkt und das Mengengeschäft mit den kleinen Leuten übertragen.³ Der hiesige Bankenmarkt zeichnet sich durch die Privilegierung der Banken gegenüber dem allgemeinen Kartellverbot für ihre Zins- und Konditionengestaltung, durch kontinuierliche Konzentrationsprozesse bei Privatbanken, Sparkassen und Volksbanken und durch eine feste Marktführerschaft der privaten Großbanken aus, die mit einigen Konzernen über Kapitalbeteiligungen, Aufsichtsratsmandate und das Depotstimmrecht eng verflochten sind und stabile Finanzgruppen bilden.⁴ Eine Verflechtung von Bank- und Industrieunternehmen mag ein einseitiges Übergewicht des Finanzsektors vermeiden helfen; wenn sie aber innovationsfeindlich wirkt, weil neue Wettbewerber am Markt zugunsten alter Bekannter nicht ausreichend unterstützt, Regionen vernachlässigt und die Kontrollmöglichkeiten nicht mehr ausgeschöpft werden, ist sie schädlich für die Volkswirtschaft.

Die Diskussion um die Kontrolle der Bankenmacht flammt deshalb nicht umsonst, obwohl Gegenstand zahlloser Rückschläge, immer wieder auf. Der letzte Versuch datiert vom April dieses Jahres: die SPD-Bundestagsfraktion hat am 27.05.1992 einen Antrag „Gegen wachsende Macht der Banken und Versicherungen und für mehr Wettbewerb bei Finanzdienstleistungen“ eingebracht, dessen erste Lesung am 29.04.94 stattfand.⁵ Die Mehrzahl der Forderungen ist von ihrer allgemeinen Stoßrichtung her unter Kritikern der Bankenmacht unstrittig; sie richten sich gegen die Kartellsprachen, klagen mehr Verbraucherrechte ein und wollen die Verflechtung von

* Dr. Angelina Sörgel, wissenschaftliche Referentin bei der Arbeiterkammer Bremen

Bank- mit Industrieunternehmen einschränken. Leider fehlt völlig der Gesichtspunkt einer Anbindung der Kreditpolitik der Banken an gesamtwirtschaftliche Kriterien wie Beschäftigungsentwicklung, ausgewogene Regionalstruktur oder Umweltschutz, z.B. durch selektive Mindestreservesatzgestaltung der Bundesbank, und die Verschärfung der Bankenaufsicht.⁶ Nichtsdestotrotz: Die Verwirklichung der Gesetzesinitiative zur Stärkung des Wettbewerbs unter den Kreditinstituten und in der Wirtschaft wäre so überfällig, wie ihre Aussicht auf Erfolg bisher gering ist.

Aber selbst dort, wo doch ein reger Wettbewerb herrscht, nämlich auf den internationalen Plätzen, verhindert er offenbar nicht, daß sich destabilisierende Spekulation und Parasitismus entwickeln.

Steuern wir auf eine Spekulationsökonomie zu?

Seit Mitte der 80er Jahre hat die weltweite Verbriefung von Krediten, der Computer-Handel auf den Finanzmärkten und ein explosives Wachstum der sogenannten Finanzderivate zu extremen Unsicherheiten in der Entwicklung der Finanzmärkte geführt. Noch im Frühjahr dieses Jahres stand die Spekulationskrise erneut vor der Tür. Die „Volatilität“ der Finanzmärkte - d.h. das Schwanken der Kurse, Zinsen, Preise - nimmt immer mehr zu; das vernetzte Weltfinanzsystem entwickelt eine unkalkulierbare Eigendynamik und wird immer krisenanfälliger.

„Ohne internationale Spekulation kein internationaler Handel“ halten die Befürworter der Finanzinnovationen dagegen. In der Tat spiegelt sich im Begriff „derivative Geschäfte“ wider, daß ihnen ursprünglich ein reales Geschäft zugrundeliegt. Sie ermöglichen es, den Handel mit Waren oder Wertpapieren von seinen zusätzlichen Risiken, die aus Währungsschwankungen, Zinsveränderungen oder Preisschwankungen herrühren, zu trennen:

Rohstoffpreise, Währungskurse, Zinsen, Aktienkurse etc. unterliegen großen Schwankungen, müssen aber trotzdem bei der betriebswirtschaftlichen Kalkulation von Geschäften zugrundegelegt und möglichst niedrig gestaltet werden. Welchen Preis/Kurs setzt man heute an für ein Weizengeschäft, wenn das Korn noch auf dem

Bankgewinne 1993	Deutsche Bank 1993		Dresdner Bank 1993		Commerzbank 1993	
	Verändg. Mrd. DM	in v.H.	Verändg. Mrd. DM	in v.H.	Verändg. Mrd. DM	in v.H.
Bilanzsumme	556,6	11,6	380,8	15,4	285,4	22,6
	Mill. DM		Mill. DM		Mill. DM	
Zinsüberschuß	11.706	7,4	6.270	9,6	4.849	11,9
Provisionüberschuß	5.846	26,3	3.156	28,6	1.960	21,5
Netto-Finanzgeschäfte	1.997	76,0	650	121,9	550	109,1
Verwaltungsaufwand	11.731	12,6	6.321	10,0	4.824	10,2
Risikovorsorge	3.286	72,0	1.770	46,7	1.770	-14,9
Betriebsergebnis	5.266	15,7	2.038	23,5	1.134	24,5
Steuern	2.356	23,6	765	27,2	608	9,7
Jahrestüberschuß	2.243	22,6	1.065	10,3	586	40,9

Quelle: Geschäftsberichte 1993

Feld steht? Welche Zinskosten, welche Wechselkurse sind bei der Preisgestaltung einer Exportware zu berücksichtigen, für die ein Zahlungsziel von einem Vierteljahr eingeräumt wurde? Wie umgehe ich unnötige Kosten durch Inflation und Wechselkurssteigerungen im Exportgeschäft? Solche und daraus abgeleitete Probleme realwirtschaftlicher Natur sind der - beinahe in Vergessenheit geratene - Ausgangspunkt immer neuer Formen finanzieller Instrumente - inzwischen ist die Rede von 7000 Produkten -, die die Kosten senken und dem Kaufmann sein Risiko abnehmen und kalkulierbar machen sollen. *Swaps* z.B. entstanden ursprünglich im Zusammenhang mit den Handelsbeziehungen multinationaler Konzerne: Der Exporteur, der seine Waren auf Ziel gegen fremde Währung ins Ausland verkauft, müßte bei einer Aufwertung der Inlandswährung in der Zwischenzeit bis zum vereinbarten Zahlungstermin Verluste hinnehmen. Durch einen Terminkontrakt schreibt er einen bestimmten künftigen Wechselkurs fest und trennt damit das Basisgeschäft vom Wechselkursrisiko.

Diese Abtrennung von Risiken vom Basisgeschäft ist der gemeinsame Ausgangspunkt und der Kern der verschiedenen Instrumente, aber die Spekulation, die das möglich macht, hat sich längst verselbständigt: zum großen Teil erzeugt sie selber die Preis- und Kursbewegungen, zu deren Beherrschung sie doch angeblich so nützlich ist. Sie ist damit zur bestimmenden Seite der Entwicklung der neuen Instrumente geworden: „... das weltweit zu beobachtende Wachstum der Derivate läßt sich nicht mehr hauptsächlich mit

einem Nachholbedarf bei der Absicherung von Devisen-, Zins und anderen Risiken begründen“, schreibt selbst die Deutsche Bundesbank.⁷ Nach Schätzung des Internationalen Währungsfonds beläuft sich der Umfang dieser Geschäfte inzwischen auf mehr als 10.000 Mrd. US \$. Das entspricht von der Größenordnung her fast dem gesamten jährlichen Bruttosozialprodukt der USA und der EG zusammen. Rund die Hälfte des Marktvolumens entfällt dabei auf swaps, vor allem Zinsswaps, Termingeschäfte machen rund drei Zehntel aus und Optionen ein Fünftel. Alarmierend ist vor allem die schnelle Zunahme dieser Geschäfte: seit 1987 hat sich ihr Volumen mehr als versechsfacht⁸.

Risikomanagement mag also der Ausgangspunkt der Finanzinnovationen sein, zweifellos verursachen sie aber mehr Risiken, als sie begrenzen. Selbst dort, wo es sich nicht um reine Spekulation handelt, findet immer eine „Verdoppelung“ von Geschäften statt: Die traditionellen Risiken werden herausgelöst aus dem Geschäft, und jeweils mit ihrem Basisbetrag erfaßt, zugleich steht aber das Basisgeschäft selber weiterhin zu Buche. Sind Positionen offen geblieben, müssen zu ihrer Schließung wieder neue, gegenläufige Kontrakte abgeschlossen werden. Dadurch bauen sich immer größere Bruttobeträge auf. „Diese stehen dann in keinem direkten Verhältnis zu den realwirtschaftlichen Größenordnungen“, formuliert die Deutsche Bundesbank mit dem ihr eigenen understatement. Die Märkte stehen auch untereinander in Verbindung. Preisdifferenzen in einzelnen Marktabteilungen werden durch Ausgleichsgeschäfte (Arbitrage) in anderen Abtei-

lungen ausgenutzt und verursachen dadurch wieder ein erneutes Wachstum. Jede größere Schwankung eines beliebigen Marktrisikos löst hektische Aktivitäten aus. Optionen erhöhen das Marktvolumen drastisch, ohne daß ein größerer Kapitaleinsatz nötig ist, vertiefen also dieses Mißverhältnis weiter.

Desorientierung durch die Finanzmärkte - wer reguliert die Wirtschaft?

Alles in allem wurde damit durch die Einführung der neuen Finanzprodukte im Rahmen der Lockerung der aufsichtsrechtlichen Beschränkungen und der allgemeinen Einführung der Niederlassungsfreiheit für Banken und andere Finanzinstitute, im Verein mit der technisch möglich gewordenen Vernetzung der Weltfinanzmärkte, die Kreditschöpfungsfähigkeit der Banken in einem so unerhörten Maß gesteigert, daß sie von den national operierenden Zentralbanken nur noch schwer zu kontrollieren sind. Die Aufgabe, der sich die Entwicklung wirtschaftspolitischer Alternativen stellen muß, besteht nun darin, das realwirtschaftliche von dem spekulativen Moment zu trennen, ohne den Außenhandel zu beeinträchtigen.

Seit Mitte der 80er Jahre wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland trotz bereits weitgehender Liberalisierung mit der Begründung der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Banken und Börsen eine weitere De-Regulierung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen durchgeführt, die mit der sog. Rest-Liberalisierung des deutschen Kapitalmarkts 1985 ihren Ausgangspunkt nahm.⁹ Durch das zweite Finanzmarktförderungsgesetz, das im August d. J. in Kraft treten soll, wird zwar der deutsche Wertpapierhandel einer Aufsicht durch ein neues Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel unterstellt. In diesem Zusammenhang wird Insiderhandel, bisher nur als Kavaliersdelikt angesehen, zum Straftatbestand mit einer Strafe von, im schlimmsten Fall, 5 Jahren Gefängnis. Während die Börsenzeitung diese Reform als „Kulturrevolution“ (!) bezeichnete, handelt es sich doch um nichts als eine längst überfällige Anpassung an noch weitergehende, tradierte Rechtsnormen auf anderen Finanzplätzen, insbesondere in den USA. Zugleich sind

aber in dem Gesetz wesentliche neue De-Regulierungselemente enthalten; vor allem wird Kapitalanlagegesellschaften ein deutlich größeres Engagement in derivativen Geschäften ermöglicht.¹⁰ Damit erleichtert die Bundesregierung den deutschen Kreditinstituten die gleichberechtigte Teilnahme am „bilanzunwirksamen Geschäft“ auf den internationalen Finanzplätzen. In die gleiche Richtung zielt auf internationaler Ebene die geplante Liberalisierung der Finanzdienstleistungen im Rahmen des GATT.

Nun ist aber die Herstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ebensowenig ein Selbstzweck wie die Wirtschaft an sich, sondern muß an der, ökologisch verantwortbaren, Steigerung und gerechten Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstands, an der Schaffung von Arbeitsplätzen und Sicherung stabiler Lebensbedingungen für alle Bürgerinnen und Bürger gemessen werden. Was nützt die Internationalisierung der Finanzgeschäfte, wenn sie dazu führt, daß zusätzliche Risiken ins Land kommen?

Denn in den letzten acht Jahren sind die Aufsichtsrechte der Bundesbank bzw. des Bundesaufsichtsamts für das Kreditwesen zwar erhöht worden. In der Diskussion sind auch internationale clearing-Systeme und eine Vereinheitlichung der Eigenkapitalvorschriften für Banken und Wertpapierhäuser auf der Grundlage der „Kapitaladäquanz-Richtlinie“ der EG, die die Pflicht zur Unterlegung offener Risiken mit Eigenkapital erweitert¹¹. Aus zwei Gründen hinken diese Regelungen aber der Entwicklung trotzdem hinterher: Einmal beschränkt sich die Meldepflicht auf die Aufsichtsorgane, aber die Marktteilnehmer erfahren davon nichts. In den Vereinigten Staaten z.B. sind die Banken verpflichtet, entsprechende Angaben in ihren Geschäftsberichten zu veröffentlichen; die deutschen Banken haben das bisher erfolgreich abgewehrt! Die derivativen Geschäfte müßten in den Jahresabschlüssen der Banken im Geschäftsbericht veröffentlicht und gemeldet werden. Zum andern wird immer nur das ursprüngliche Risiko mit Eigenkapital abgesichert, aber nicht die Folge-Risiken, die dadurch ausgelöst werden können. Sie müßten aber im Fall einer Krise ebenfalls aus dem vorhandenen Kapital befriedigt werden.

Es ist ein grundsätzlicher Mangel des Kreditwesengesetzes, schon in bezug

auf die nationale Ebene, daß es nur Vorschriften kennt, die bestimmte Einzelrisiken limitieren. Es enthält dagegen keine Regelung für das Gesamtrisiko einer Bank, noch sieht es Maßnahmen vor, mit denen die Gefahr einer Ausbreitung von Bankzusammenbrüchen auf andere Banken verhindert wird. Das ist aber gerade das Typische einer Bankenkrise. Durch die Einführung des europäischen Binnenmarktes ist mit dem Prinzip der sog. Herkunftslandkontrolle eine zusätzliche Lücke in der Bankenaufsicht geschaffen worden: jedes Land ist selber für die Aufsicht gegenüber seinen Banken, auch denen im europäischen Ausland, zuständig, aber keine Aufsichtsbehörde wacht über den europäischen Finanzmarkt insgesamt.¹²

Umverteilung zu den Vermögenseinkünften

Nun ist Deutschland im Unterschied zu allen wichtigen Industrieländern von Bankenrisiken in den letzten Jahren verschont geblieben. Diversifizierung durch das Universalbanksystem, stille Reserven, hohe Eigenkapitalbestände und ein privater Einlagensicherungsfonds der drei Bankengruppen bilden die Grundlage der relativen Krisenresistenz. Garant und Voraussetzung von Sicherheit, Vertrauen und Risikobegrenzung sind damit aber die hohen und stabilen Gewinne der Banken, denn nur sie machen es möglich, die entsprechenden finanziellen Polster aufzubauen. Die Banken schaffen so erst einmal neue und alarmierende Risiken, an denen sie, wenn alles gut geht, kräftig verdienen. Dann argumentieren sie, daß sie zum Schutz vor den neuen Risiken ihr Eigenkapital zur Sicherheit erhöhen müßten, und haben damit den Weg gefunden, immer neue und höhere Umverteilungen des gesellschaftlichen Reichtums zu ihren Gunsten als volkswirtschaftlich wünschenswert und stabilisierend zu rechtfertigen.¹³

Damit wird aber der Staat in die Situation versetzt, einzelkapitalistisches Gewinnstreben und Einkommensumverteilungen zugunsten der Banken gesellschaftspolitisch sanktionieren zu müssen, während zugleich seine geld- und währungspolitischen Eingriffsmöglichkeiten gegenüber den durch privatwirtschaftliche Politik verursachten Defiziten, die über die Grenzen hinausschwappen, geschwächt werden; „Regierungen und Zentralbanken... müssen sich unter Umständen vor den Fondsma-

Anmerkungen

nagern mehr rechtfertigen als vor ihrer nationalen Öffentlichkeit. ... So werden Regierungen und ... Währungssysteme abhängig von hin- und herwogenden Vertrauens- oder Mißtrauensbekundungen der internationalen Finanzwelt“, schreibt der frühere Landeszentralbankpräsident Nölling¹⁴. Der Sachverständigenrat mahnt in seinem letzten Jahresgutachten: „Die Finanzmärkte sind hochsensibel; Informationen verbreiten sich mit großem Tempo. Nachrichten, die sich zugunsten oder zu Lasten einzelner Währungen verdichten, Stimmungswechsel bei den Anlegern, Dispositionen von Marktführern: alles das formt Wechselkursänderungserwartungen, ... die plötzlich grenzüberschreitende Kapitalbewegungen auslösen, die dann ihrerseits wiederum Wechselkursänderungserwartungen verstärken. ... Diese Kapitalbewegungen können ... losgelöst von den fundamentalen wirtschaftlichen Verhältnissen in den betroffenen Ländern auftreten, denn der Erfolg der Anlage in fremden Währungen hängt nicht davon ab, ob sich die Wechselkurse gemäß den Fundamentalfaktoren der Wirtschaft entwickeln, sondern davon, ob die von den Anlegern erwarteten Wechselkursänderungen eintreten oder nicht.“¹⁵

Hier haben wir den marktwirtschaftlichen Sündenfall, daß heftiger Wettbewerb zur Desorientierung von Märkten führt! Bei einer weiteren Erleichterung des internationalen Kapitalverkehrs stehen die nationalen Notenbanken diesen Prozessen immer ohnmächtiger gegenüber. Auch die Wirksamkeit einer wirtschaftspolitischen Steuerung über Zinspolitik wird eingeschränkt.

Die staatliche Souveränität wird aber nicht allein dadurch eingeschränkt: die durch die Derivate erzielten Gewinne aus Spekulation werden nur zu einem Teil versteuert; alle Spekulationsgewinne aus „Differenzgeschäften“ bleiben steuerfrei! Spekulationsgewinne werden zwar als sonstige Einkünfte in der Einkommensteuer versteuert, aber Devisentermingeschäfte, Optionen auf Aktien, Aktienindices oder Währungen und Futures fallen alle nicht unter den §23 des Einkommensteuergesetzes, weil sie nicht auf die Veräußerung eines Wertpapiers gerichtet sind, sondern nur auf die Ausnutzung der Kursdifferenz.¹⁶ Gerade das, was sie als besonders spekulativ ausweist, begründet ihre Steuerfreiheit! Während die ArbeitnehmerInnen in den letzten fünf Jahren zuneh-

mend mehr Steuern zahlen müssen, werden die reichen Privatpersonen, die genügend Geldvermögen besitzen, um in Finanzinnovationen zu spekulieren, faktisch zunehmend steuerlich entlastet. Auch volkswirtschaftlich ist diese Rechtslage schädlich, denn es entsteht ein zusätzlicher Anreiz, Geldvermögen im Finanzmarkt statt in produktiven Geschäften anzulegen: Der leistungslose Gewinn wird steuerlich subventioniert; der von Leistung abhängige Gewinn versteuert.

Ansatzpunkte öffentlicher Regulierung

Es ist daher höchste Zeit, die Diskussion um die Regulierung der Finanzgeschäfte wieder aufzunehmen und die ganze Palette der Möglichkeiten, steuernd und regulierend in die Entwicklung der Finanzmärkte einzugreifen, auszuschöpfen. Verbesserung der Transparenz für die Marktteilnehmer, Erweiterung der Meldepflichten an die Bankenaufsicht, Internationalisierung der Mindestreservenpolitik unter Einbezug der Wertpapierhäuser, Festlegung von Mindeststandards für das derivative Geschäft durch die Bankenaufsicht, risikogewichtete Eigenkapitalunterlegung der Bankgeschäfte, Wiedereinführung von zeitweiligen Kapitalverkehrskontrollen, die Abschöpfung der Spekulationsgewinne und eine Steuer auf alle Spekulationsgelder wären Möglichkeiten, die Flut der spekulativen Geschäfte einzudämmen.

Es muß kein Gegenargument sein, daß vieles nur auf dem Weg der internationalen Vereinbarungen wirksam werden kann; im Gegenteil: Bankenpolitik wird schon längst international verhandelt und man wird international nur dann mehr durchsetzen, wenn national politischer Druck erzeugt wird. Man kann keinem Land verbieten, off-shore-Plätze und free-havens anzubieten, auf die die Kreditinstitute bei einer verschärften internationalen Aufsicht ausweichen könnten. Aber man kann durchaus internationale Vereinbarungen schließen, die im Interesse aller anderen Länder liegen und den Kreditinstituten untersagen, die internationale Aufsicht durch das Ausweichen auf solche Plätze zu unterlaufen.

In der konkreten Ausfüllung dieser Anliegen besteht allerdings noch viel Diskussionsbedarf.

- 1 Günter Ogger: Das Kartell der Kassierer. Die Finanzbranche macht Jagd auf unser Geld, München 1994; ders.: Nieten in Nadelstreifen, München 1992.
- 2 Vgl. DIW-Wochenbericht 19/94 v. 11.05.1994 zur Frage der Funktion von Finanzmärkten am Bsp. Rußlands
- 3 Vgl. Angelina Sörgel: Bankenmacht, Bankwettbewerb und ökonomische Effizienz, in: WSI-Mitteilungen 1/92, S. 3-11
- 4 Vgl. Hermannus Pfeiffer: Die Macht der Banken - Die personellen Verflechtungen der Commerzbank, der Deutschen Bank und der Dresdner Bank mit Unternehmen, Frankfurt/Main/New York 1993, sowie ders.: Die Gewinner der Krise, in: spw 77/1994, S. 57f., und Arno Gottschalk: Die Kapitalbeteiligungen der Banken, in: WSI-Mitteilungen 5/1988
- 5 Vgl. Bundestagsdrucksache 12/2700 vom 27.05.92, und BankWatch 1994, S. 191 ff. Auf der Sitzung des Finanzausschusses im Juni wurde der Antrag gegen den Willen der Antragsteller von der Tagesordnung abgesetzt, was auf die Brisanz des Themas hinweist.
- 6 Vgl. AG Alternative Wirtschaftspolitik: Wirtschaftsdemokratische Alternativen für den Banksektor, in: Memorandum '85, Köln 1985, S. 244-273
- 7 Deutsche Bundesbank, Monatsberichte 10/1993, S. 49; die folgenden Zahlenangaben für Deutschland ebenda.
- 8 Vgl. Dresdner Bank: Derivative Finanzinstrumente: Volkswirtschaftlich erwünschte Risikoverteilung, in: Trends - Analysen und Prognosen, März 1994, S. 8-13
- 9 Vgl. Deregulierungsbericht der Bundesregierung, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik Nr. 10 vom 19.04.94, S. 32ff.
- 10 Desweiteren zählen z. B. dazu die Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung einer Warenterminbörse, die Zulassung von Kursmaklergesellschaften, die Herabsetzung des Mindestnennbetrags einer Aktie auf DM 5,-, eine Liberalisierung des Handels der Kredit- und Finanzinstitute in eigenen Aktien und, neben anderen, die Erleichterung des grenzüberschreitenden Effekten-Giroverkehrs. Vgl. Die Bank 1/94, S.34 ff., und Die Bank 10/93, S.601 ff.
- 11 Vgl. H. Schulte-Mattler: Bankaufsichtliche Eigenkapitalnormen für Marktrisiken im Vergleich, in: Die Bank 2/94, S. 93ff.
- 12 Vgl. Die Grünen im Bundestag (Hg.): Banken - Fürstehäuser unserer Zeit, Bonn 1988, sowie Claudia Dziobek: Europäisierung der Finanzindustrie, in: R. Weizmüller (Hg.): Marktaufteilung und Standortpoker in Europa, Köln 1990, S. 126-146.
- 13 Exemplarisch etwa in jüngerer Zeit: H.-D. Schultze-Kimmle: Deutsche Bank, in: Die Bank 2/94, S.81ff.
- 14 Die Zeit v. 05.11.93.
- 15 Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1993/94, S. 329
- 16 Vgl. K.Weber: An- und Verkauf von Wertpapieren, in: DStZ 1991, S. 353ff.; J. Baumann: Steuerliche Behandlung von in Privatbesitz gehaltenen Aktien-, Aktienindex- und Währungsoptionsscheinen, in: DStZ 1992, S. 321 ff., und zur Kritik: R.A. Musgrave u.a.: Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 2, Tübingen 1993, 5. Auflage, S. 179ff.

Fakten zur deutschen Standortdebatte

von Herbert Schui*

Unternehmer und Regierung inszenieren die Standortdebatte mit folgenden Argumenten: Die Kosten, und hierin vor allem die Löhne, seien zu hoch. Die Folge seien verstärkt anwachsende Importe und sinkende Exporte. Die Unternehmen würden hierauf durch Produktionsverlagerung ins Ausland reagieren. Dies würde nicht nur zu vermehrten deutschen Direktinvestitionen im Ausland führen, auch die ausländischen Unternehmen würden ihre Direktinvestitionen in Deutschland einschränken. Das Ergebnis der zu hohen Kosten in Deutschland sei demnach ein Sinken des Warenexports und ein Ansteigen des Kapitalexportes.

Die Entwicklung des deutschen Außenhandels und der Direktinvestitionen kann in dieser Weise nicht erklärt werden. Denn für den Außenhandel sind erstens die Preise und die Reaktion der Käufer auf die Preise entscheidend, wobei die Preise auch von den geplanten Profiten und dem Außenwert der Währung abhängen, und zweitens das Einkommen der Käufer im jeweilig importierenden Land. Die Direktinvestitionen sind nicht Ausdruck der Flucht von Kapital, sondern der Angriffslust von Kapital, der Überzeugung, in der Auseinandersetzung mit ausländischem Kapital auf fremdem Territorium erfolgreich sein zu können.

Lohnstückkosten und Außenhandel

Der Preis der im Ausland angebotenen Waren wird bestimmt durch die Kosten, durch den angezielten Stückgewinn und durch die Auf- bzw. Abwertung. Entscheidend für die Kosten wiederum sind neben den Steuern, den Stundenlöhnen und der Arbeitsproduktivität die Preise der importierten Inputs (so Energie, Rohstoffe allgemein usw.) und - soweit sich bestimmte Unternehmen nennenswert fremdfinanzieren - die Zinsen. Ein hoher Preis kann demnach nicht einfach mit hohen Lohnkosten erklärt werden; es sind alle Kostenelemente zu beachten, überdies die Profitplanung der Unternehmen und

die Aufwertung. Die Löhne jedenfalls können für die Preisentwicklung bei den Exporten nicht verantwortlich gemacht werden. Die in den vergangenen 15 - 20 Jahren im Trend sinkende Lohnquote zeigt, daß die Lohnkosten pro durchschnittliche Umsatzeinheit abgenommen haben.

Auch im internationalen Vergleich läßt sich kein Beleg für die Behauptung finden, daß das Wachstum der Lohnstückkosten durchgängig Auswirkungen auf das Außenhandelsergebnis hätte (vgl. Schaubild 1). Die rechte Seite des Schaubildes zeigt das Wachstum der Lohnstückkosten auf DM-Basis für die EU Länder, die USA und Japan. Die Daten entstammen dem Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft. Das Unternehmerinstitut verfolgt mit dieser Darstellung den Zweck zu dokumentieren, daß die Löhne in Deutschland entschieden zu schnell steigen. Die Außenhandelsergebnisse allerdings verhalten sich völlig anders, als dies von der Unternehmenseite behauptet wird. Nur für Portugal und Spanien gilt, daß hohe Steigerungen der Lohnstückkosten mit schlechten Außenhandelsergebnissen einhergehen; nur für Irland läßt sich belegen, daß niedrigere Steigerungen der Lohnstückkosten mit guten Außenhandelsergebnissen verknüpft sind. Für die entwickelteren Länder dagegen wie Westdeutschland, Japan, Dänemark und die USA beispielsweise läßt sich der behauptete Zusammenhang (je schneller die Lohnstückkosten steigen, um so schlechter das Außenhandelsergebnis und umgekehrt) nicht nachweisen. Offenbar reagiert der Außenhandel in entwickelten Ländern kaum auf Preise (hierin eingeschlossen Auf- und Abwertungen) und Kosten.

Preisbildung und Preiselastizität

M.a.W.: Selbst wenn der Preis hoch ist, so muß deswegen der Absatz keineswegs gering sein. Der Zusammenhang zwischen Preis und abgesetzter Menge wird durch die sog. Preiselastizität bestimmt: Diese Elastizität ist umso höher, je stärker der Umfang der abgesetzten Menge auf eine Preisänderung

reagiert. Für deutsche Exportwaren ist diese Elastizität bislang offensichtlich sehr gering: Erhebliche Preissteigerungen der deutschen Exportgüter haben die abgesetzte Menge nicht reduziert:

Der Grund für diese geringe Preiselastizität ist der hohe Gebrauchswert der Produkte. Dies gilt vor allem für die Investitionsgüter: Entscheidend ist, daß die Verwendung des Investitionsgutes beim Käufer zu Kostensenkungen führt, die den hohen Preis des Investitionsgutes rechtfertigen. Wichtig ist also, wieviel technischen Fortschritt das Investitionsgut verkörpert, wie häufig Störungen und Reparaturen anfallen usw. Entscheidend ist demnach das Tempo der Produktinnovation. Bei den Investitionsgütern, die einen beachtlichen Anteil an den deutschen Exporten haben, ist die Produktinnovation sehr eng verknüpft mit der Prozeßinnovation (am offensichtlichsten bei Maschinen und Anlagen). Fazit: Eine niedrige Preiselastizität setzt für deutsche Verhältnisse eine hohe Rate an Prozeß- und Produktinnovation voraus.

Für die Beurteilung der Wirkungen der Preise auf das Außenhandelsergebnis ist die Entwicklung in den 80er Jahren beispielhaft. Der steigende positive Handelsbilanzsaldo geht in dieser Periode einher mit hohen Preissteigerungen (vgl. Schaubild 2).

Der Index der Ausführpreise in DM steigt von 1978 bis 1992 kontinuierlich um etwa 35% an. Hiermit allerdings ist noch nicht der Preis dargestellt, den die ausländischen Importeure in ihrer Währung zu zahlen haben. Aufgrund der Aufwertung der Deutschen Mark verteuern sich die deutschen Waren für Ausländer um weitere 50%, so daß die Preissteigerung insgesamt etwa 85% beträgt. Von 1980 bis 1989 entwickelt sich der Außenhandelsüberschuß parallel zu diesen Preissteigerungen.

Wachstum und Außenhandelsüberschuß

Exporte und Importe (und damit der Saldo der Handelsbilanz) sind allerdings nicht einzig und allein das Ergebnis des Preises und der Preiselastizität. Gerade für die deutsche Außenwirtschaft sind die Einkommen von In- und Ausland

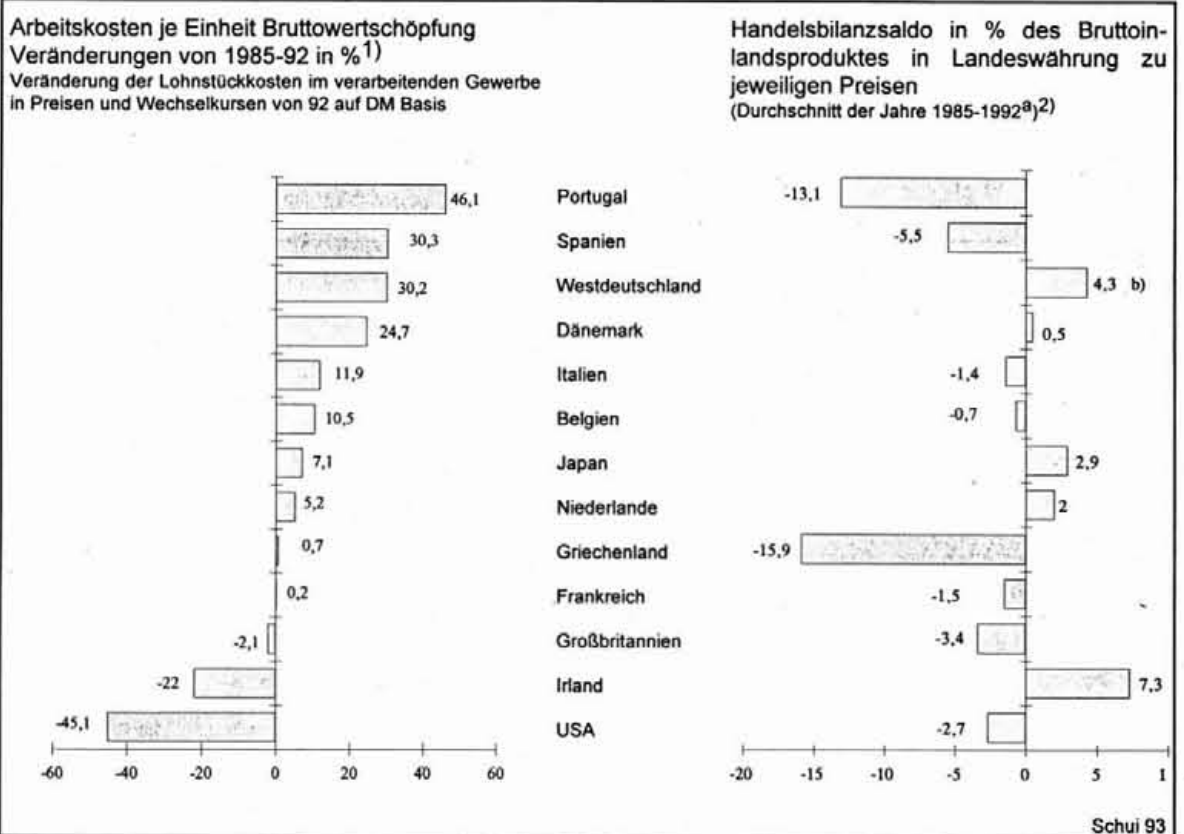
* Dr. Herbert Schui, Professor an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg

entscheidend. Weisen die Handelspartner ein hohes Wirtschaftswachstum aus, steigen die deutschen Exporte. Die deutschen Importe dagegen sinken, wenn das deutsche Wirtschaftswachstum gering ausfällt. Die deutschen Außenhandelsergebnisse sind, wie unten belegt wird, vor allem durch das Verhältnis des Wirtschaftswachstums im Inland zu dem im Ausland bestimmt (vgl. Schaubild 3).

Der Kurvenzug „Bruttosozialprodukt“ stellt die Differenz zwischen dem realen Wachstum der

BRD und ihren Haupthandelspartnern, den europäischen Industrieländern, dar. Wenn die BRD ein höheres Wachstum als diese Handelspartner verzeichnet, liegt der Kurvenzug über der Nulllinie. Diese so dargestellte Wachstumsdifferenz und der Außenhandelsaldo der BRD zeigen eine stark gegenläufige Tendenz. Hat die BRD, wie beispielsweise ab 1989, ein vergleichsweise höheres Wachstum, so wird sie deswegen vermehrt importieren; wegen des niedrigen Wachstums bei den Haupthandelspartnern (wegen des Vereinigungsbooms setzt der Konjunkturabschwung in Deutschland später ein) nehmen deren Importe weniger rasch zu, so daß für die BRD per Saldo der Außenhandelsüberschuß von rd. 6% zum Bruttosozialprodukt (1989) auf rd. 0,8% (1991) und rd. 1,1% (1992) absinkt. Bei dieser Gelegenheit wird ebenfalls deutlich, daß die stabile konjunkturelle Entwicklung in der BRD ab 1982 im wesentlichen das Ergebnis der steigenden und hohen Exportüberschüsse gewesen ist. Man stelle

Schaubild 1: Entwicklung von Lohnstückkosten und Handelsbilanzsaldo



Quellen: 1) Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft iwd, Nr. 39/93, S. 5 vom 30.9.93
2) Nations Unies, Département de l'information économique et sociale et de l'analyse des politiques. Division statistique, Bulletin mensuel de statistique Nov. 93 et Fev. 94; Statistisches Bundesamt, Vierteljahresheft zur Auslandsstatistik 1/1994, eigene Berechnungen, a) für Dänemark und Griechenland lediglich 1985-1991, b) ab 1991 neuer Gebietsstand

sich vor, die Handelsbilanz hätte in den Jahren 1986 - 89 nicht einen Überschuß von rd. 6% des Bruttosozialproduktes gehabt. Mangels Nachfrage wäre das Wachstum um 6%-Punkte plus mindestens 3%-Punkte Multiplikatorwirkungen niedriger ausgefallen. Daß die Außenhandelsposition Westdeutschland auch angesichts der schlechteren Außenhandelsergebnisse der Jahre 1991 und 1992 recht stark ist, ergibt sich ebenfalls aus dem Marktanteil Westdeutschlands an der Weltausfuhr der OECD (d.h. der Industrie-)Länder (vgl. Tabelle 1).

Entwicklung der Direktinvestitionen

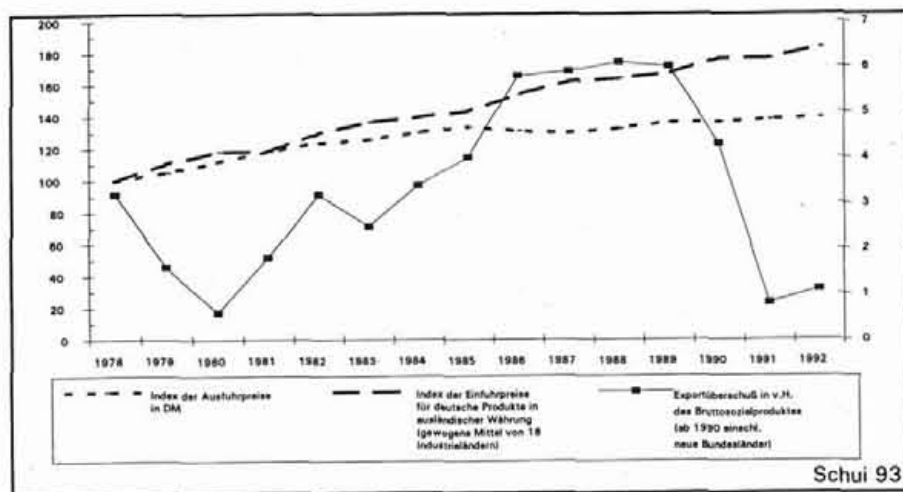
Nicht sachgerecht wird ebenfalls die Auseinandersetzung um die Bestimmungsfaktoren der Direktinvestitionen geführt. Die Erfahrung bei allen entwickelten Industrieländern lehrt, daß diese aufgrund ihrer technischen Überlegenheit im historischen Ablauf zunächst ihre Exporte erheblich gesteigert haben.

Hat der Exportmarkt ein bestimmtes Volumen erreicht, werden neben verkaufsfördernden Direktinvestitionen zunehmend Produktionsanlagen an Ort und Stelle aufgebaut. Die Wirtschaftsgeschichte Großbritanniens oder der USA belegen dies. Die Bundesrepublik hat diese Veränderung zu Ende der 60er Jahre vollzogen. Direktinvestitionen im Produktionsbereich haben nicht notwendigerweise negative Effekte auf die Ausfuhren. Dies ist vor allem dann nicht der Fall, wenn angestammte Außenmärkte zwar zunehmend durch

Tabelle 1: Anteile an der Weltausfuhr der OECD-Länder in %

Westdeutschland	15,8
Frankreich	8,7
Großbritannien	7,1
Europa der Zwölf	54,4
USA	16,8
Japan	12,7

Schaubild 2: Entwicklung von Exportpreisen und Exportüberschuß



Produktion an Ort und Stelle bedient werden, wenn aber andererseits neue Märkte erobert werden können.

Grundlegende Voraussetzung für Direktinvestitionen ist also technische Überlegenheit. Der Direktinvestor kann gegenüber dem ortsansässigen Kapital (oder anderen Warenimporteuren) nur dann bestehen, wenn er die überlegenen Produkte mit ebenfalls überlegener Produktionstechnik herstellt. So erklären sich die britischen und US-Direktinvestitionen vergangener Jahrzehnte in technologisch relativ unterlegenen Ländern ebenso wie die gegenwärtigen japanischen und deutschen Direktinvestitionen in entwickelten Industrieländern, die in bestimmten Fertigungszweigen ein zu geringes technologisches Entwicklungstempo an den Tag gelegt haben. In diesem Zusammenhang ist es selbstverständlich, daß die Direktinvestitionen bevorzugt in Ländern vorgenommen werden, in denen qualifizierte Arbeit vorhanden ist, in denen ein entwickelter Absatzmarkt (einschließlich Exportmarkt) besteht und in denen die öffentlichen Leistungen als befriedigend eingestuft werden. Dabei sind von Bedeutung das Ausmaß der laufenden und Vermögensübertragungen des Staates an die Unternehmen - was gegen die Unternehmenssteuern zu verrechnen ist - die vorhandene Infrastruktur und, was besonders im Bereich der Spitzentechnik wichtig ist, organisatorische, planerische und finanzielle Hilfen von der Produktentwicklung bis hin zur Vermarktung. Da dies die entscheidenden Gründe für Direktinvestitionen sind, nehmen die deutschen Unternehmen in

denjenigen Ländern Direktinvestitionen vor, die möglichst viele dieser Merkmale auf sich vereinigen. Entsprechend hoch sind die deutschen Direktinvestitionen in entwickelten Industrieländern.

Es kann demnach nicht die Rede davon sein, daß das „Kapital vor den hohen Kosten flieht“. Es geht nicht um Flucht, sondern in der Strategie darum, dort Produktionsstätten aufzubauen, wo die Auseinandersetzung mit dem ansässigen Kapital erfolgreich bestanden werden kann: Überlegenheit im Warenexport beinhaltet und schafft die Gründe für Kapitalexport. Je höher der Entwicklungsstand eines Industrielandes, um so umfangreicher seine Direktinvestitionen.

Dieses Grundmuster wird von zwei weiteren Faktoren ergänzt: Direktinvestitionen sind eine adäquate strategische Reaktion auf Protektionismus, zu dem ein technologisch relativ unterlegenes Land Zuflucht nehmen könnte. Des weiteren empfiehlt sich ein weltweites Netz

von Produktionsstätten bei stark schwankenden Wechselkursen. Denn bei starken Aufwertungen kann es zu einer Situation kommen, in der die technologische Entwicklung innerhalb eines Konzerns damit nicht Schritt halten kann und die aufwertungsbedingten Preissteigerungen zu Absatzeinbußen führen.

Eine im vorgenannten Sinn überlegene Wirtschaft neigt also verstärkt zu Direktinvestitionen - und sie neigt ebenfalls der üblichen wirtschaftswissenschaftlichen Theorie zufolge zur Aufwertung. (Gerade die Bundesbank betont diese Gründe für die langfristige Aufwertung der Deutschen Mark und schätzt ihre Währungspolitik als weniger bedeutend ein.)

Löhne und Kapitalexport

Die Löhne werden allerdings nicht nur in Zusammenhang gebracht mit dem Außenhandel. Diskussionspunkt sind ebenfalls die Kapitalexporte und hierin vor allem die Direktinvestitionen. Von diesen wird behauptet, daß sie bei hohen Lohnsteigerungen zunehmen (Das Kapital - so das Argument - flieht vor hohen Löhnen). Die Erfahrungen in der BRD ab 1960 belegen allerdings diese These nicht (vgl. Tabelle 2).

Die Wachstumsraten der Bruttostundenverdienste in der Industrie (als Indikator für die Lohnentwicklung insgesamt) nehmen mit 1,9% in der Periode 1975 - 1991 ein Drittel des Wertes der Periode 1960 - 1974 mit 5,7% - jeweils Jahresdurchschnitte - an. Da diese niedrigen Wachstumsraten der Reallohne zu einer schleppenden Entwicklung des privaten Verbrauchs führen, müssen die Kapazitäten für die Herstellung von Konsumgütern langsamer wachsen, so daß sich die Investitions-

Tabelle 2: Löhne und Direktinvestitionen

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

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

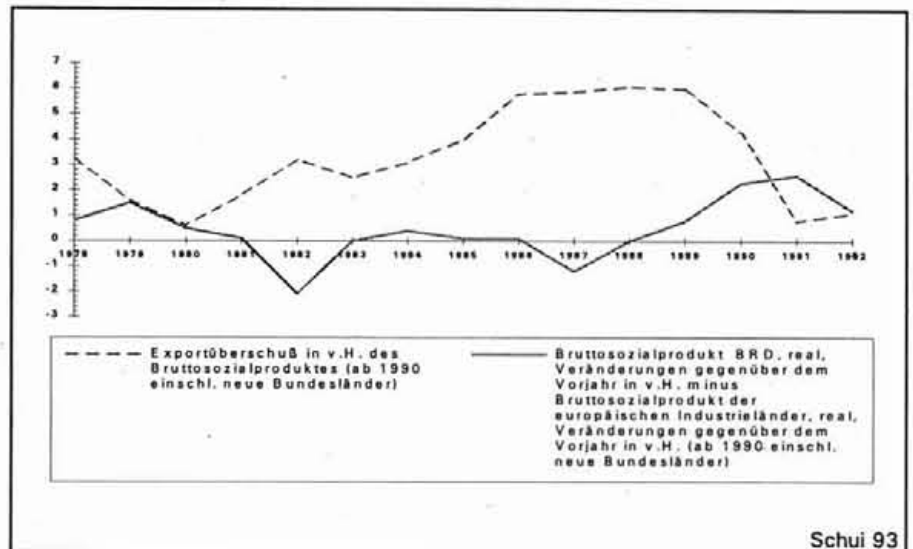
quote schließlich von 16,4 auf 8,7% halbiert. Wegen der für sie günstigen Lohnentwicklung verfügen viele Unternehmen nun über reichlich eigene Mittel, die sie allerdings nicht zu vermehrten Investitionen im Inland verwenden. Wegen mäßigen Wachstums der Konsumgüternachfrage ist das Auslastungsrisiko zu hoch. Folglich wird offenbar ein größerer Anteil der eigenen Mittel zur Finanzierung zusätzlicher Direktinvestitionen verwendet, so daß sich der v.-H.-Anteil der Direktinvestitionen am Nettosozialprodukt von 0,5% auf 1,1% verdoppelt. Der erfolgreiche Kampf gegen Lohnsteigerungen im Binnenland geht einher mit Siegen über ausländisches Kapital im Ausland - und auch im Binnenland: die ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland relativ zum deutschen Nettosozialprodukt nehmen von 0,7 auf 0,2% ab.

Außenwirtschaftsbeziehungen mit den sog. Reformländern

Die Diskussion um die Lohnhöhe in Deutschland wird neuerlich belebt mit dem Hinweis auf die Billigkonkurrenz aus den sog. Reformländern. Es trifft sicherlich zu, daß die ehemaligen RGW-Länder einen verhältnismäßig hohen Entwicklungsstand haben und wegen niedriger Löhne und einer stark unterbewerteten Währung billig anbieten können. Da jedoch diese Länder nicht Mitglied der Europäischen Union sind, ist es eine handelspolitische Frage, wie hoch ihre Einfuhren in die EU ausfallen können. Je mehr aus Gründen der Lohndämpfung in der EU diese Schleuse geöffnet wird, um so höher werden die Importe aus diesen Ländern in die EU ausfallen und um so mehr sehen sich EU-Unternehmen veranlaßt, in den vormaligen RGW-Ländern Direktinvestitionen vorzunehmen mit dem Ziel des Exportes der Produktion in die EU.

Gegenwärtig betragen die deutschen Direktinvestitionen in den Reformländern - kumuliert - rd. 4,5 Mrd. DM. Der Außenhandel Gesamtdeutschlands mit den Reformländern ist bis jetzt mit 4,872 Mrd. DM (1991) und 2,305 Mrd. DM (1992) und 6,694 Mrd. DM (1993) positiv, so daß im Außenhandel mit den Reformländern Deutschland an Beschäftigung dazugewinnt.

Schaubild 3: Exportüberschuß und Wachstumsdifferenz zum Ausland



Schui 93

Ziele der deutschen Außenhandelspolitik

Eine angemessene Außenwirtschaftspolitik wird auf eine ausgeglichene Leistungsbilanz abzielen müssen. Dies macht Überschüsse im Warenhandel erforderlich, da die Dienstleistungsbilanz in vielen Jahren (1992: -24,3 Mrd. DM), die Übertragungsbilanz traditionell (1992: -50,0 Mrd. DM) Defizite ausweisen. (Bei der Dienstleistungsbilanz schlägt vor allem der Saldo der Touristikausgaben mit 1992 -40,4 Mrd. DM zu Buche, bei der Übertragungsbilanz sind es die Zahlungen an internationale Organisationen mit einem Saldo von 1992 -38,0 Mrd. DM). Folglich sind in der langen Frist Handelsbilanzüberschüsse in einer Größenordnung von 70 Mrd. DM erforderlich, um die Leistungsbilanz auszugleichen. Dies kann nur der Fall sein, wenn es auch künftig gelingt, in großem Umfang preisunelastische Waren im Exportgeschäft anzubieten. Verwirklicht kann dies durch verstärkte Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen, durch verbesserte berufliche Ausbildung für alle Bereiche der Wirtschaft. Nur so kann im offenen europäischen Binnenmarkt - besonders bei einer anhaltenden Aufwertungspolitik der Bundesbank - Terrainverlust vermieden werden. Durch Lohnsenkungen dagegen können die Bedingungen für die Produktion preisunelastischer Exportwaren nicht geschaffen werden. Denn weder wird bei niedrigeren Löhnen die Arbeit der

Facharbeiter solider ausfallen, noch werden die Konstrukteure dann die besseren Ideen haben. Ebenso wichtig aber ist, daß bei sinkenden Reallöhnen die Unternehmer weniger veranlaßt sind, Kostensenkungen durch Prozeßinnovationen zu erzielen. Dieser Nachteil ist um so gravierender, als der Anteil der Investitionsgüter an den deutschen Exporten besonders hoch ist und Prozeßinnovationen mit Produktinnovation im Bereich der Investitionsgüterherstellung einhergehen, was wiederum die Bedingungen für eine niedrige Preiselastizität ist.

Wenn im übrigen schon über deutsche Exporte und Exportpreise diskutiert wird, so steht in erster Linie die Aufwertung der Deutschen Mark zur Debatte. Gerade in den letzten Jahren hat die Bundesbank durch ihre Hochzinspolitik nicht wenig Schaden angerichtet: sie hat allen Ländern, die - aus welchen Gründen auch immer - ihre Währung an der an der Deutschen Mark orientieren, eine Hochzins- und Austeritätspolitik oktroyiert, und damit zusätzliche Wachstumsverluste in der Konjunkturkrise, so daß diese Länder als deutsche Haupthandelspartner nun wesentlich weniger aus Deutschland importiert haben, als dies unter den Bedingungen einer konjunkturell erforderlichen Niedrigzinspolitik der Fall gewesen wäre. Eine maßvolle Währungspolitik wäre auch angezeigt, wenn die deutschen Exporte tatsächlich durch zu hohe Exportpreise in Mitleidenschaft gezogen worden wären.

Allen wohl und niemand weh?

Zum Regierungsprogramm der SPD

von Uwe Kremer*

Wahl- bzw. Regierungsprogrammen wird häufig nachgesagt, daß sie über die zu erwartende bzw. stattfindende Politik wenig Aufschluß bieten. Und wer sich das Regierungsprogramm der SPD durchschaut, der wird zunächst den Eindruck eines Sammelsuriums - nach dem Motto „für jeden etwas“ - bekommen, dem es an wesentlichen Botschaften, Akzentsetzungen und Zusammenhängen mangelt. Diese Einschätzung trifft teilweise sicherlich zu - aber man sollte nicht aus dem Blickfeld verlieren, daß sich dahinter Aussagen über unterschiedliche innerparteiliche Ansätze und damit verbundene politische Konflikte verbergen. Mehr noch: Das Programm umreißt bei genauerer Betrachtung das Feld, auf das sich Überlegungen zu einer grundlegenden Wirtschafts- und Gesellschaftsreform - zu einem sozialökologischen Umbauprojekt, zu einem „neuen Gesellschaftsvertrag“, zu einem „new deal“ oder wie auch immer - beziehen müssen. „Rot-Grün“ als politische Mehrheitskonstellation könnte nach dem Oktober als Einstieg in eine derartige Reform dienen. Und unter diesem Gesichtspunkt sollte vorab festgehalten werden, daß die Schnittmengen zum Bundestagswahlprogramm von Bündnis '90/Die Grünen beachtlich sind. Wenn es da nicht auch noch andere Facetten gäbe... Im folgenden Überblick sollen die wirtschafts- und sozialpolitischen Grundlinien des Regierungsprogramms nachgezeichnet und resümiert werden.

„Arbeit schaffen“: Aktive Arbeits- und Strukturförderung und die legendären „Rahmenbedingungen“

Hinter der Hauptbotschaft „Arbeit schaffen“ verbergen sich im wesentlichen zwei Grundlinien. Auf der einen Seite sind zentrale Elemente einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik

im Programm enthalten. Dazu zählen insbesondere

- das Zukunftsinvestitionsprogramm in Verbindung mit einem „Aufbauprogramm Ost“, wodurch eine Verstärkung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen herbeigeführt werden soll, allerdings ohne daß die Struktur dieses ZIP selbst weiter erläutert worden ist,
- das Arbeits- und Strukturförderungsgesetz, mit dessen Hilfe ein öffentlich (durch Steuermittel) geförderter Arbeitsmarkt im Rahmen einer ebenfalls geforderten regionalisierten Strukturpolitik geschaffen werden soll,
- das Gleichstellungsgesetz und die damit verbundenen Vorstellungen zur Frauenförderung und Quotierung im Rahmen der Ausbildungs-, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik und bei der öffentlichen Auftragsvergabe,
- die Ausbildungsplatzinitiative, die bei mangelhaftem Angebot an Ausbildungsplätzen - in eine „bundesgesetzlich oder tarifrechtlich abgesicherte Neuregelung“ für die Gewährleistung eines entsprechenden Angebots münden soll.

Hierbei handelt es sich offenkundig um Elemente, die mit Blick auf rot-grüne Konstellationen und im Abgleich mit dem Bundestagswahlprogramm von Bündnis '90/Die Grünen weitergehende Perspektiven eröffnen - Stichworte sind: sozialökologische Investitionen, öffentlich geförderter Beschäftigungssektor, Regionalisierung, frauenorientierter Umbau, Ausbildungsgarantie. Dabei scheint das Arbeits- und Strukturförderungsgesetz strategisch insofern am wichtigsten zu sein, als hiermit eine sehr grundlegende Strukturveränderung hinsichtlich arbeitsmarkt- und strukturpolitischer Entscheidungsmechanismen (Regionalisierung, der Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik (Steuergelder statt Sozialversicherungsmittel) und der Strukturierung des Arbeitsmarktes (öffentlich geförderter und zugleich wettbewerbsfähiger Sektor) verbunden sein kann. Dies würde erst recht dann gelten, wenn ein nennenswerter Teil der Zukunftsinvestitionen hierin einfließen und der frauenorientierte Umbau als zentrale Zielgröße integriert werden könnte.

Inwieweit eine regierende SPD dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen bzw. die Arbeitslosigkeit zu verringern, damit von sich aus näher kommen kann, dürfte schon vor allem deswegen zu bezweifeln sein, weil die öffentlichen „Zukunftsinvestitionen“ und die Ausgaben für die regionalisierte Arbeits- und Strukturförderung unter einem Finanzierungsvorbehalt stehen (s.u.). Umso stärker drängt sich eine andere Seite im Programm in den Vordergrund, die durch die Rede von der „Verbesserung der Rahmenbedingungen für Investitionen“ in Gestalt des „Abbaus der Staatsbürokratie“, der „Vereinfachung von Genehmigungsverfahren“, der Senkung gesetzlicher Lohnnebenkosten, der Verlängerung von Maschinenlaufzeiten, einer Gewerbesteuerreform, von Abschreibungsvereinfachungen, Investitionszulagen u.a.m. bestimmt ist. Zwar kann alleine aufgrund der wortwörtlichen Programmpassagen nicht umstandslos auf den Sinn oder Unsinn der betreffenden Forderungen geschlossen werden. Entscheidend ist vielmehr der Gesamtduktus, in dem unterstellt wird, daß es um diese Rahmenbedingungen und damit um „unsere“ Konkurrenzfähigkeit am Weltmarkt sehr schlecht bestellt sei und sie daher als Schlüsselgröße in der sozialdemokratischen Wirtschaftskonzeption zu gelten haben.

„Made in Germany“: Sozialökologischer Umbau und der Weltmarkt

Eine ähnliche Zweischneidigkeit treffen wir auf dem Gebiet der Reform- und Investitionsfelder an. Auch hier sollte man zunächst sicherlich hervorheben, daß im Bereich der ökologischen Stoff- und Energiewirtschaft etwa mit den Forderungen

- nach einem verbesserten Umweltschutzrecht mit erweiterter Produkthaftung und -verantwortung,
- nach Mitbestimmungsrechten der Beschäftigten im betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz,
- nach der Verankerung der Verbandsklage (v.a. für Natur- und Umwelt-

* Dr. Uwe Kremer, Dortmund, Politikwissenschaftler, spw-Redaktion

schutzverbände) im Naturschutzgesetz sowie

● nach einem Klimaschutzprogramm in Verbindung mit einem 100.000-Dächer-Programm für die Solartechnologien

wichtige Akzente gesetzt worden sind. Ein Forum und ein Institut für „zukunftsfähige Produkte“ könnten den Umbau substantiell befruchten. Besonders hervorzuheben ist im übrigen auch die Absicht, die Städtebauförderung in Verbindung mit einer Reform der Bodenordnung und einer aktiven und sozial gerechten Wohnungsbaupolitik neuzubeleben.

Auf der anderen Seite gibt es aber auch die notorischen „Aufweichungen“, wie man sie bei der Verwässerung des Tempolimits, beim Weglassen kritischer Einwendungen gegen den Luftverkehr, beim Offenhalten der Vorstellungen zu einer Ökosteuereform u.a.m. feststellen kann. Am deutlichsten wird diese Problematik im Verkehrskapitel, wo der Grundsatz der Verkehrsvermeidung fallengelassen und durch das hohe Lied auf die telematisch gesteuerte Verflüssigung des Verkehrs sowie die Hoffnung auf das 3-Liter-Auto ersetzt wurde. Rückwirkend führt dies mit Blick etwa auf die Städtebauförderung (und letztlich auch die gesamte Raumordnung und Regionalplanung) zu durchaus problematischen Konsequenzen auf anderen Reformfeldern.

Hierin schlägt sich allerdings wohl vor allem nieder, daß der sozialökologische Umbau einschließlich seiner arbeitsplatzschaffenden Wirkung im SPD-Programm eindeutig im Zeichen der „internationalen Wettbewerbsfähigkeit“ der deutschen Wirtschaft steht - mit dem Ziel, daß „made in Germany“ wieder (!, U.K.) zum Gütesiegel für Spitzentechnologie und höchste Qualität werden“ müsse, was insbesondere durch eine „marktwirtschaftliche Industriepolitik“ befördert werden soll. Auch und gerade in den Formulierungen zur internationalen Wirtschaftspolitik werden die allgemeinen Bekenntnisse zu einem neuen und global verträglichen Lebens- und Wirtschaftsstil überlagert von der Freihandelsdoktrin, die allerdings mit zwei klaren Akzenten verbunden worden ist: nämlich der ökonomischen Expansion im asiatisch-pazifischen Raum und der Atlantik-Charta, in der die künftige Kooperation mit Nordamerika fixiert werden soll. M.a.W.: die „Triade“ der drei großen Weltwirtschaftszentren steht im

Mittelpunkt einer weltmarktorientierten Industrie- und Handelspolitik (und nicht etwa die Achsenbildung zwischen Nord und Süd).

Reformbremse: Finanzierungsvorbehalte und Umverteilungsverzicht

Weitgehend quer zu den verschiedenen Kapiteln wird die Frage der Verteilung behandelt - wobei ich hiermit sowohl die Verteilung von Macht wie auch die von Geld ansprechen möchte. Beide Verteilungsfragen bzw. deren Behandlung sagen viel über den Kontext aus, in dem die reinen „Sachforderungen“ wie auch die allgemeinpolitischen Zielvorstellungen eines Programms tatsächlich stehen bzw. wahrscheinlich stehen werden. Am brisantesten ist es in den vergangenen Monaten immer dann geworden, wenn es um Geld ging - wobei die Verteilung finanzieller Ressourcen natürlich auch Machtfragen beinhaltet.

Der entscheidende Passus, der dem wie ein Sammelsurium daherkommenen Programm mit seinen hier „nachsortierten“ Facetten einen harten Kern verleiht, wurde ziemlich weit hinten plaziert. Demnach gelten für das Programm „vor allem drei klare finanzpolitische Grundsätze:

- 1. Keine Erhöhung der Steuer- und Abgabenquote,
- 2. Mittelfristige Rückführung der Neuverschuldung,
- 3. Strikter Finanzierungsvorbehalt für alle Maßnahmen des Regierungsprogramms“.

Denn: „Solide Finanzen sind die Grundlage für die Überwindung der Vertrauenskrise und für den Abbau der Massenarbeitslosigkeit“. Es ist exakt dieser Vorbehalt, der die „eine Seite“ des Programms - öffentliche Zukunftsinvestitionen und aktive Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik - zum Beiwerk einer Politik degradieren dürfte, die vor allem auf die „andere Seite“ (nämlich die „Verbesserung der Rahmenbedingungen“) und im übrigen auf den kommenden konjunkturellen Aufschwung setzt. Die damit zusammenhängenden Probleme deuten sich an verschiedenen Punkten dann auch real an:

● Die Ökosteuern sollen - wie auch immer konkret konzipiert - nur sehr behutsam erhoben und in ihrer Verwendung

zum großen Teil für die Entlastung bei anderen Steuern und Abgaben eingesetzt werden.

● Bei der Besteuerung einkommensstärkerer und vermögender Schichten tritt die Ergänzungsabgabe an die Stelle des Solidarzuschlages. Die im Entwurf noch angedeutet Möglichkeit einer Großvermögensabgabe ist nicht mehr enthalten

● Auf der anderen Seite wird die Einführung einer sozialen Grundsicherung auf die lange Bank geschoben, wie sich die SPD mit ihrem Kapitel zur angeblich „aktiven Bekämpfung der Armut“ im übrigen selbst ein Armutszeugnis ausgestellt hat.

Unter Verteilungsgesichtspunkten bleibt m.a.W. weitgehend alles beim Status Quo: Die obere Mittelschichten müssen etwas mehr hinlegen, die Mehrzahl der Lohnabhängigen dürfte die eine oder andere Mark wegen höherer Grundfreibeträge, Kindergeld u.ä. für sich behalten können. Die ganz Reichen aber bleiben so reich, wie die ganz Armen arm bleiben.

„Mehr Demokratie wagen“? Machtfragen in Betrieben und Regionen

Gegenüber den Geldfragen sind Fragen der „Macht“ bzw. Machtverteilung (der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen, der Entscheidungskompetenzen, der sozialen Kräftebeziehungen) stark in den Hintergrund getreten. Dabei enthält das Programm auch in dieser Hinsicht einige durchaus bemerkenswerte Akzente:

Kommt die Sozialdemokratie an die Regierung, so will sie den berühmt-berühmten Aussperrungsparagrafen 116 AFG wieder in seine alte Fassung bringen, was für die Kräfteverhältnisse zwischen den Klassen zweifellos von gravierender Bedeutung wäre. Durchaus bedeutsam kann in Zukunft ein Mitbestimmungsbeibehaltungsgesetz werden, das der Aushöhlung der Mitbestimmung durch diverse Manöver transnational agierender Unternehmen entgegen will. Hinzu kommen - teilweise recht vage - Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung im Rahmen des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechtes dort, „wo neue Arbeitsorganisationen und neue Produktions- und Informationstechnologien dies erfordern“. In Verbindung da-

mit birgt auch das geforderte neue Arbeitsschutzrecht Sprengstoff in sich, handelt es sich beim betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz doch um ein Konfliktfeld mit wachsender Bedeutung auch und gerade für die Klassenbeziehungen. Schließlich darf man gespannt sein, was man von einem „modernen Arbeitsgesetzbuch“ zu erwarten hat, daß die „gesetzliche Grundlage für eine sozial-fortschrittliche Gestaltung aller Arbeitsverhältnisse“ bieten soll.

Insgesamt spielt die Frage der Demokratisierung - im großen Unterschied zur Sozialdemokratie Anfang der 70er Jahre - im Regierungsprogramm zwar keine nennenswerte Rolle. Aber bezogen auf die vergangenen 15 Jahre könnten darin enthaltene Forderungen doch zu einem beachtlichen Paket geschnürt werden, mit dessen Hilfe nach fast zwanzig Jahren wieder Verschiebungen der betrieblich-sozialen Kräfteverhältnisse zugunsten der Lohnabhängigen in Gang gesetzt werden könnten. Ob daraus tatsächlich in der Substanz etwas wird, darf aufgrund der meistens sehr unverbindlichen Formulierungen sicherlich bezweifelt werden. Aber immerhin ist damit ein Feld skizziert, das Spielraum für eine neue Dynamik in den Klassenbeziehungen bietet (und im übrigen nur in rot-grüner Konstellation politisch ausgestaltet werden kann).

Weiter oben schon wurde im Kontext des Arbeits- und Strukturförderungsge-

setzes angesprochen, daß die SPD den Regionen eigenständige Kompetenzen in der Strukturpolitik und beim Einsatz entsprechender finanzieller Mittel übertragen will. Basis sollen regionale Entwicklungs- und Innovationskonzepte bzw. Regionalpläne sein, an deren Erarbeitung Kommunen, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, wissenschaftliche Einrichtungen und Verbände beteiligt werden sollen. Dies könnte nicht nur die gewerkschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten erhöhen, sondern auch die von Umweltverbänden, sozialen Initiativen usw. Allerdings muß in diesem Zusammenhang angemerkt werden, daß ansonsten die Beteiligungsvorstellungen der SPD in Bezug auf letztgenannte Kräfte - denkbar wäre dies ja auf den verschiedenen Umbaufeldern vom Verkehr bis zum Wohnungsbau - gegen Null tendieren.

„New Deal“? Das SPD-Regierungsprogramm und die Perspektiven einer Wirtschafts- und Gesellschaftsreform

Heutzutage ist viel die Rede von einem „neuen Vertrag“ über die künftigen Konstellationen und Perspektiven der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung. Dabei geht es zumeist um den (möglichen) Übergang vom fordisti-

schen Projekt des national-keynesianischen Wohlfahrtsstaates zu einem neuen nach-fordistischen Projekt der Gesellschaftsreform. Genaugenommen erleben wir z.Z. den zweiten Versuch, das politische Feld für ein derartiges Projekt zu strukturieren. Der erste große Anlauf fand in der BRD in den 80er Jahren statt - getragen von neuen sozialen Bewegungen und auch maßgeblichen Teilen der Gewerkschaften, sich ausdrückend in der ersten „Rot-Grün“-Welle und programmatischen Weiterentwicklungen der SPD (ausgedrückt v.a. im Berliner Grundsatzprogramm). Allerdings findet der gegenwärtige und eher verhaltene Anlauf vor einem sehr veränderten Hintergrund statt. Als entscheidend sehe ich an, daß wir in Deutschland erst jetzt in vollem Umfang mit den ökonomisch-sozialen Umstrukturierungsprozessen - den inneren wie den internationalen - konfrontiert sind: Die Facetten reichen von der inneren Fragmentierung und Diffusion der Klassen- bzw. Sozialstrukturen bis zu den international wirksamen Standort- und Migrationsfragen.

Diese Prozesse haben zusammen mit dem Niedergang des kruden Marktliberalismus und seinen teilweise verheerenden Konsequenzen auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur wohl vor allen Dingen dazu geführt, über neue gesamtgesellschaftliche Konstellationen nachzudenken und die „alternati-

isw sozial-ökologische Wirtschaftsforschung e.V. Analysen Dokumentationen Fakten & Argumente

Analysen des isw - sozial-ökologische Wirtschaftsforschung e.V. (Auswahl):

isw-reports

(vierteljährlich mit isw-wirtschaftsinfo). DM 5,- + Porto (Jahresabo: 30,- DM)

Der Gipfel, diese Weltwirtschaft? (März '92)

Mit Energie ins Treibhaus (Juni 1992)

EG - Vom Supermarkt zur Supermacht? (Oktober '92)

Friedensdividende oder neue Rüstungsrenditen? (Januar '93)

Isw-forum: Wirtschafts- und Militärmacht EG (April 1993)

Wirtschaftsreform in Osteuropa (Juni 1993)

Krieg der Konzerne (September 1993)

Energie, Müll, Verkehr (Januar 1994)

isw-spezial

Kapitalmacht in Deutschland (August 1991), DM 7,- + Porto

Billigstrom für die Großindustrie (Oktober '92), DM 5,- + Porto

Siemens Bilanz- und Konzernanalyse, (Mai '93), DM 5,- + Porto

isw-wirtschaftsinfo

Gegen die Asyllügen, DM 2,- + Porto

Standort & Tarifrunde, (Januar 1994) DM 4,- + Porto

DASA - Von der Zukunftsindustrie zur Krisenbranche, 4,- + P

isw-wirtschaftsinfo extra Nr.17

Standort und Tarifrunde
anlässlich der neuen Lage
des internationalen Wirtschaftswandels & V. a. M. 1994

Preis 4,-

Standort



Angriff auf Tarifverträge
Klienten- oder Nachtragsrisiko
Standort- & Standort (Behauptung)
Gewinne, Löhne, etc.
Kriegsgewinner
Müll- und Ressourcen-Standard
Verschiebung der Beweglichkeiten
"Entschlackung" der Gesellschaft
Atmosphärische

Neu bei isw

FORZA ITALIA

Vorwärts in die Vergangenheit!

Ökonomische Hintergründe zur Rechtsentwicklung in Italien



isw SPEZIAL-NR.7

sozial-ökologische Wirtschaftsforschung München e.V.

isw e.V., Georg-Wopfnr-Str. 46, 80939 München. Tel.: 089/3231780
Konto: Sparda Bank München Nr. 98 34 20 (BLZ 700 905 00)

ven" radikalreformerischen Positionen in Beziehung zu anderen kompromißbereiten Kräften - auch des Unternehmerlagers - zu setzen. Sicherlich sind die Wahlprogramme der SPD wie auch von Bündnis '90/Die Grünen nicht als Vertragstexte für ein neues Gesellschaftsprojekt anzusehen. Aber sie lassen Aussagen darüber zu, in welche Richtung die „Vertragsverhandlungen“ sich entwickeln könnten, welche Probleme dabei zu überwinden sind und welche Bedeutung dabei den Vorstellungen einer alternativen Wirtschafts- und Sozialpolitik beizumessen wäre. Eine Grundstruktur des künftigen deals, in den sowohl Vorstellungen radikalreformerischer Politik aus Gewerkschaften und neuen sozialökologischen Bewegungen wie auch Modernisierungsinteressen von Kapitalfraktionen eingehen, zeichnet sich bereits ab:

- Modernisierung der Industrie und Sicherung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit auf den Gebieten technologisch hochwertiger Qualitätsproduktion (u.a. mit Schwerpunkt auf Infrastrukturfeldern wie Energie, Verkehr und Kommunikation),

- fortgesetzter Abbau unmittelbar staatlicher bzw. quasi-staatlicher Beschäftigungssektoren im Zuge weiterer „Entbürokratisierung“ wie auch finanzpolitisch begründeter Reduzierung von Staatsapparaten sowie Verkauf von staatlichen Wirtschaftssektoren,

- Ausbau eines leistungsstarken öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, der die Beschäftigungsverluste in der Industrie und beim Staat kompensieren kann und vom „zweiten Arbeitsmarkt“ zu einer gleichberechtigten „dritten“ Säule von Wirtschaft und Erwerbsarbeit aufsteigen kann.

Wie diese drei Elemente ausgestaltet bzw. miteinander kombiniert werden, bleibt hier offen. Das Spektrum der Ausgestaltungsmöglichkeiten wäre noch - erst recht unter radikalreformerischer Perspektive - auszuloten. Entscheidend dürften die übergreifenden Fragen der Verteilung finanzieller Mittel, der Macht- und Beteiligungsstrukturen und der internationalen Einordnung sein. Je nachdem wie sie beantwortet werden, sind erhebliche Modifikationen im Grundmodell des deals zu erwarten. Abschließend zur diesbezüglichen strategischen Einordnung des SPD-Programms:

1. Das Regierungsprogramm der SPD setzt in seinem Kerngehalt auf eine

angebotsorientierte und weltmarktorientierte Modernisierung der deutschen Wirtschaft, die v.a. auf „verbesserten Rahmenbedingungen“ und einer marktkonformen ökologischen Profilierung beruhen soll. Konzeptionell sehr entscheidend ist in diesem Zusammenhang, daß die Modernisierung auf einem staatlich moderierten „gesellschaftlichen Bündnis“ von „Gewerkschaften, Arbeitgebern und Bundesbank“ beruhen soll, war doch früher noch - etwa im Berliner Grundsatzprogramm - neben den obligatorischen Solidarpakten zwischen Kapital und Arbeit auch vom Bündnis zwischen den sog. alten und den sog. neuen sozialen Bewegungen die Rede. In dieser Hinsicht herrscht im Regierungsprogramm Fehlanzeige. Vielmehr deutet sich an, daß das oben zitierte gesellschaftliche Bündnis und die Konzeptionen auf zentralen Feldern

Aber immerhin ist damit ein Feld skizziert, das Spielraum für eine neue Dynamik in den Klassenbeziehungen bietet (und im übrigen nur in rot-grüner Konstellation politisch ausgestaltet werden kann).

der Modernisierung wie etwa im Bereich des Verkehrs auch die politische Ausgrenzung anderweitiger sozialer und v.a. ökologischer Kräfte beinhalten könnte.

2. Eingebunden werden sollen allerdings die Gewerkschaften - mit Vorschlägen, die den machtpolitischen gewerkschaftlichen Terrainverlust gegenüber dem Arbeitgeberlager ebenso stoppen könnten wie die Angriffe auf Lohn- und Sozialeinkommen der „normalverdienenden“ Lohnabhängigen. Dies beinhaltet zwar auch neue Spielräume und Ansatzpunkte für rot-grüne bzw. radikalreformerisch-linke Perspektiven. Aber: Solange die Vorstellungen zur Armutsbekämpfung und insbesondere zur sozialen Grundsicherung derart begrenzt bleiben und der Finanzierungsvorbehalt auch und gerade auf der Arbeits- und Strukturförderung lastet, besteht die Tendenz, soziale Ausgrenzungsprozesse an den „Rändern“ der

Gesellschaft weiterhin sich selbst zu überlassen bzw. bestenfalls abzufedern. Von einem vollwertigen „dritten“ Sektor der Wirtschaft und der Erwerbsarbeit könnte hingegen kaum noch die Rede sein.

3. Gemessen an den laufenden Diskussionen über einen „neuen Gesellschaftsvertrag“ besteht das prinzipielle Problem des sozialdemokratischen Programmes nicht darin, daß es dem Unternehmerlager diverse Angebote zur Verbesserung der „Rahmenbedingungen“ unterbreitet oder daß es der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie einen hohen Stellenwert beimißt. Dies ist teilweise sachlich gerechtfertigt, v.a. aber Bestandteil eines Kompromisses bzw. des deals. Das erste Problem besteht in der Tendenz, dabei andere demokratisch engagierte und/oder sozial benachteiligte Teile der Gesellschaft zu vernachlässigen bzw. auszugrenzen. Das zweite Problem liegt in den selbstauferlegten finanziellen und verteilungspolitischen Restriktionen, die den Weg zu einem neuen Gesellschaftsprojekt von vorneherein versperren könnten. Das dritte Problem besteht in einer internationalen „Triaden“fixierung - zulasten einer binnenwirtschaftlichen Konzeption wie auch einer süd-orientierten Regulierung des Weltmarktes.

4. Mit ihrem reformpolitischen Minimalismus ist die SPD sicherlich noch weit von einem neuen Gesellschaftsprojekt entfernt. Allerdings sind auch genügend Elemente im Programm vorhanden, an denen durch weitere Ausgestaltung und Verdichtung anzusetzen wäre. Eine der entscheidenden (beispielhaften) Einbruchsstellen für eine andere Entwicklungsrichtung liegt - darauf wurde schon hingewiesen - in der Frage der Arbeits- und Strukturförderung. Ihre Ausgestaltung und konzeptionelle Einbindung hängt auch und gerade mit der Frage zusammen, ob ein wirklicher Brückenschlag zu den im Programm auch vorhandenen ökologischen Projektvorschlägen und Zukunftsinvestitionen gelingt. Es kommt vor allem darauf an, diese und andere Schlüsselfragen in den Mittelpunkt der sozialen und politischen Auseinandersetzungen zu rücken und dadurch eine neue Dynamik zu begründen, die über das Programm selbst hinausweist: Ohne Konflikte keine Kompromisse, kein Projekt, kein deal! Dies zu befördern, wäre der eigentliche Sinn von „Rot-Grün“.

Lean Environmental Administration

Wie muß Umweltverwaltung und Umweltpolitik in den 90ern aussehen?
Eine Analyse am Beispiel der Sonderabfallwirtschaft

von Christoph Ewen*

Die Krise der Umweltpolitik in Deutschland wird nicht nur herbeigeredet, sie ist offenbar. Das Gerede vom in Gefahr geratenen Standort Deutschland ist zwar in erster Linie ein Versuch, von eigenen Versäumnissen abzulenken. Aber in dem Maße, in dem die Staatsverschuldung zu- und die öffentlichen und betrieblichen Finanzen sowie der Rang abnehmen, den Umweltprobleme im Bewußtsein der Bevölkerung einnehmen, stehen Ausgaben im Umweltbereich unter einem immer höheren Legitimationsdruck.

Sicherlich läßt sich argumentieren, daß, wenn Geld gespart werden muß, dies nicht im Umweltbereich geschehen soll. Immer noch gibt es unnötige Ausgaben zuhauf, an denen sich der Rotstift ansetzen ließe. Doch es hieße die gesellschaftliche Realität verkennen, wollte man in der heutigen Zeit die Ausgaben für den Umweltschutz steigern oder zumindest festschreiben. Stichworte wie „lean administration“ oder „Verwaltung 2000“ zeigen, wohin die Richtung nicht nur für die Umweltverwaltung, aber für diese im besonderen gehen wird. Mittels einer Auslagerung hoheitlicher Aufgaben, Privatisierung, Deregulierung und Beschleunigung soll der „Schwarze Peter“ zur Wirtschaft weitergeschoben werden. Doch hier wird dem Zwang zur Kostensenkung nur um so brutaler gefolgt. Nicht Goeudevert und Reuter, sondern Piëch, Lopez und Neukirchen sind die Männer der Stunde.

Statt diese Entwicklung zu bejammern, sollte man versuchen, die Krise zu einer Standortbestimmung und einer gegebenenfalls erforderlichen Umorientierung zu nutzen. Wäre es denn die bundesrepublikanische Form der Umweltpolitik und des Umweltschutzes der letzten zwanzig Jahre wert, in die Zukunft fortgeschrieben zu werden, gar als Modell für andere Staaten zu dienen? Oder ist es nicht ohnehin Zeit für eine kritische Revision?

Meine These lautet, daß sich die Bundesrepublik Deutschland in den letzten zwanzig Jahren eine luxuriöse Form des Umweltschutzes geleistet hat, die nichts mit der Forderung nach Nachhaltigkeit gemein hat. Mit hohem Einsatz an Technik, Geld und Personal wurden Konflikte entschärft und zugedeckt. Eine kritische Analyse der deutschen Umweltpolitik durch die OECD äußert erhebliche Zweifel daran, daß Umweltschutzziele zu den niedrigsten Kosten verwirklicht werden. Sie empfiehlt eine bessere Prioritätensetzung und ein kosteneffizientes Instrumentarium für zu ergreifende Maßnahmen¹. Durch die kapitalintensive Bekämpfung von Symptomen schien es nicht mehr nötig, sich mit den tatsächlichen Ursachen der Umweltkrise zu beschäftigen. So hätte man, um ein weit diskutiertes Beispiel zu nennen, die Mittel für den Aufbau des Dualen Systems sowie für die Errichtung neuer Müllverbrennungsanlagen in die Abfallvermeidung stecken sollen, um wesentlich effizienter und nachhaltiger Umweltschutz zu betreiben.

Am Beispiel der Sonderabfallwirtschaft soll die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre nachgezeichnet werden. Es wird aufgezeigt, welche Folgen der momentane Trend der „Verschlankung von Umweltverwaltung“ zeitigt und wie ungenügend die Antwort der herrschenden Umweltpolitik darauf ist. Und es werden Wege skizziert, wie wirkungsvoller und nachhaltiger Umweltschutz in den 90ern trotz knapper Kassen aussehen kann.

„Alles im Griff“: Umweltschutz als Ingenieurleistung

Es ist oft genug beschrieben worden, in welcher Weise in den ausgehenden sechziger und beginnenden siebziger Jahren der Grundstein der (west-)deutschen Umweltpolitik gelegt wurde. Bundes-Immissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz und Abfallgesetz als die klassischen Pfeiler führten zum mas-

siven Einsatz von Elektrofiltern, Kläranlagen und zum Bau von geordneten Deponien. Trotz zum Teil sehr fortschrittlicher amtlicher Verlautbarungen bezüglich der erforderlichen medienübergreifenden Vorgehensweise, integriertem Umweltschutz (schließlich ist die UVP-Debatte schon so alt), war es die Gründerzeit der „end-of-the-pipe“-Philosophie, die in den achtziger Jahren mit TA Luft, Indirekteinleitungsverordnung und TA Abfall weiter verfeinert wurde.

Aber die neuen Forderungen nach Vermeidung lassen sich nur schwer mit einem Mehr an Technik lösen. Hier wird deutlich, daß es sich um gesellschaftliche Prozesse handelt, die eben nicht mit einem neuen Aktivkohlefilter oder einem neuen Katalysator in den Griff zu kriegen sind. Umweltminister Töpfer hat mit der Rücknahmepflicht zu Recht ein neues Instrument geschaffen und damit - wie die Verpackungsverordnung zeigt - massiv in die Ökonomie und in die Alltagswelt der BürgerInnen eingegriffen. Aber offensichtlich war dieser Schritt nicht bis zu Ende gedacht, wieder geht man mit viel Geld und viel Technik heran, ohne daß letztlich die Umwelt entlastet würde.

Das Grundrecht auf Wegwerfen

Das grundlegende Problem, daß sich angesichts der wilden Müllkippen stellte, war, daß ein Eingriff in das Eigentumsrecht erforderlich wurde. Jeder Bürger und jede Bürgerin hat ein Recht darauf, mit seinem Eigentum nach Belieben zu verfahren. Er kann es also auch in die Landschaft werfen, sofern es nicht gerade der Vorgarten des Nachbarn ist. Offensichtlich war es also notwendig, allgemeine Güter wie Natur, Landschaft, sauberes Wasser und saubere Luft vor dem exzessiv ausgelebten Eigentumsrecht zu schützen. Die rechtlichen Grundlagen erlauben dies, nicht umsonst steht „das Wohl der Allgemeinheit“ jeweils als Schutzgut im Zentrum der Umweltgesetze. Um den kon-

* Christoph Ewen, Darmstadt, stellv. Geschäftsführer des Öko-Instituts

sequenten Schutz des Allgemeinwohls, der massive Auswirkungen auf die Form des Produzierens und Konsumierens in Deutschland gehabt hätte, zu umgehen, rettete man sich mit einer technokratischen Lösung, die in der Folgezeit Heerscharen von Richtern, Beamten und Verwaltungsangestellten beschäftigte: die Parallelität von subjektivem und objektivem Abfallbegriff.

Nach dem deutschen Abfallrecht gibt es, so die juristische herrschende Meinung, den subjektiven und den objektiven Abfallbegriff. Danach kann der Abfallerzeuger bzw. der Abfallbesitzer selbst entscheiden, wann ein von ihm benutztes Produkt oder ein von ihm erzeugter industrieller Reststoff zu Abfall wird. Sieht er noch eine Nutzung, so kann er dieses Material lagern, verkaufen oder exportieren wie und wohin er will. Ist mit seiner Aktivität eine Umweltgefahr verbunden, so ist nicht er der Schuldige, sondern die Behörde muß eingreifen. Sie muß das Material als objektiven Abfall bezeichnen und ihm damit das subjektive Verfügungsrecht entziehen. In einem Fall wurde diese Konstrukti-

on aufgehoben: Altfahrzeuge sind automatisch Abfall, wenn sie abgemeldet auf der Straße stehen (§5a AbfG)².

Damit ist das Verursacherprinzip auf den Kopf gestellt. Der Export von Sondermüll-ähnlichen Stoffen ist eben nicht illegal, auch wenn dies der Öffentlichkeit immer wieder suggeriert wird. Es ist Aufgabe der unteren Abfallrechtsbehörden, in der Regel der Abfallämter der Kreise und kreisfreien Städte, hier einzuschreiten. Doch man stelle sich vor, diese Ämter, die weder ausreichend Personal noch know-how noch politische Rückendeckung haben, müßten in jede Abfalltonne jedes abfallerzeugenden Betriebes schauen.

Angesichts der steigenden Entsorgungspreise und der kritischen ökonomischen Situation der deutschen Wirt-

schaft in den letzten beiden Jahren führte diese Situation dazu, daß bestimmte Sonderabfälle praktisch von der Bildfläche verschwanden. Alles was sich einigermaßen praktikabel zum Einsatz in aufgelassenen Bergwerken eignet, wird mittlerweile als Versatzmaterial „verwertet“. Und alles, was einigermaßen brennt, wird im In- und Ausland in Zementwerken und Kraftwerken als Ersatzbrennstoff „thermisch genutzt“. Es findet ein „Verschmieren“ von Sonderabfällen in der Umwelt statt, das die Erfolge der geordneten Entsorgung der letzten zwanzig Jahre in Frage stellt. Die Bundesländer, die sich dieser Situation gegenüber sehen, fühlen sich hilflos. Zwei Urteile vom Bundesverwaltungsgericht vom Sommer 1993 er-

eine entscheidende Rolle. Dies nicht zuletzt deshalb, da sowohl die gültige als auch die geplante Definition nicht kompatibel mit europäischem Recht ist. Zwischenzeitlich liegt ein neuer Entwurf auf dem Tisch, der eine formale Kompatibilität herbeiführt, in der Sache aber an diesem Konflikt nichts ändert. Der erste Entwurf dieses Gesetzes wurde übrigens von Rechtsanwalt Kall, dem Vertreter des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz als „Konsumsicherungsgesetz“ abqualifiziert. Die Schlußfolgerung liegt nahe, daß sich der Gesetzgeber genau deshalb nicht auf eine verbindlichere Definition des Abfallbegriffs einlassen will, weil ansonsten das Grundrecht auf Wegwerfen angegriffen wird.



Das Dogma der Entsorgungssicherheit

Zur Sicherung des Grundrechts aufs Wegwerfen übernahm der Staat per Gesetz die Rolle des Müllmanns bzw. der Putzfrau, da BürgerInnen und Betriebe offensichtlich nicht dazu in der Lage waren, die gemeinsame „Wohnung“ sauber zu halten. Während

der Eigentümer mit seinem Eigentum üblicherweise beliebig umgehen kann, durfte er das bei Abfällen nun nicht mehr⁴. Er gab sie ab und der Staat organisierte die geordnete Abfallbeseitigung (Müllabfuhr). Im Bereich der Sonderabfälle läßt sich diese Entwicklung sehr deutlich nachzeichnen. Giftmüllskandale in Hessen führten zur Gründung der Hessischen Industriemüll GmbH (HIM), für die ein Anschluß- und Benutzungszwang verordnet wurde. Ähnliches fand in Bayern oder auch in Skandinavien statt (z.B. Komunekemi in Dänemark). Begründet wurde diese Übernahme mit der Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge.

Im Bereich der Sonderabfälle, in denen das Abfallgesetz von 1972 noch die Eigenverantwortlichkeit der Erzeuger

lauben es mittlerweile, hier Einfluß zu nehmen. Die Frage, wie weitreichend mit diesen Urteilen der objektive Abfallbegriff gestärkt wurde, ist noch unstritten. Unstrittig ist, daß in Einzelfällen problematische Verwertungen wieder dem Abfallregime, und damit dem dort vorhandenen Zulassungs- und Überwachungsinstrumentarium unterstellt werden können. Diese mühselige einzelfallbezogene Vorgehensweise ist nach einer weitergehenden Auslegung dieser Urteile nicht erforderlich, danach dürfen Sonderabfälle grundsätzlich nicht als Reststoffe verwertet werden⁵. Diese Interpretation wird aber mangels politischen Muts nicht angewendet.

In der Diskussion um ein neues Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz spielte die Frage der Abfalldefinition

festgelegt hatte, wurden neben dem bayerischen und dem hessischen Beispiele auch andere Wege beschritten. In Nordrhein-Westfalen findet auch heute noch eine private und kaum gesteuerte Sondermüllentsorgung statt. Lange Zeit war die Bewertung dieses „Systemvergleichs“ einfach: die hessischen und bayerischen Behandlungsanlagen für Sonderabfälle weisen einen höheren technischen Standard und eine bessere öffentliche Kontrolle vor Manipulationen auf als etwa die Anlagen in Nordrhein-Westfalen. Dies hatte zur Folge, daß sich die Kosten auseinanderentwickelten. Kostete Ende der achtziger Jahre die Entsorgung einer Tonne Sondermüll bei der HIM bereits ca. 1.000,- DM konnte man mit etwas Geschick in Nordrhein-Westfalen die entsprechende Menge noch für ein Zehntel dieses Preises loswerden.

Die Konsequenz dieser Festlegungen war, daß der Staat nun die Aufgabe hat, die Abfallentsorgung zu garantieren - im Hausmüllbereich ohnehin und im Sondermüllbereich nach Maßgabe der Landesgesetzgebung. Damit begann die Karriere eines Begriffs, der in keinem Gesetz festgelegt ist, aber magische Anziehungskraft auf Politiker und Wirtschaftslobbyisten ausübt: Die Entsorgungssicherheit. Selbst in Nordrhein-Westfalen, in dem die Erzeuger nach wie vor selbst für die Entsorgung verantwortlich sind, treibt der Umweltminister seine Regierungspräsidenten dazu, Sondermülldeponien und -verbrennungsanlagen zu installieren, wenn die Industrie dies nicht schafft.

Das Grundrecht auf Konsumieren

Schon seit Ende der siebziger Jahre bietet das Abfallgesetz die Möglichkeit, auf Vermeidung und Verwertung von Abfällen Einfluß zu nehmen. Mit dem am 1. November 1986 in Kraft getretenen Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen rückten diese Ziele ins Zentrum des Abfallgesetzes. Parallel dazu nennt die 1986er Novelle des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) das Vermeiden und Verwerten von Reststoffen als eine der Grundpflichten für Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen. Damit hätte eigentlich eine Periode der systematischen Umsetzung dieses Ziels erfolgen müssen.

Nach einer Zeit der Vermeidungseuphorie hat sich nun Ernüchterung breit

gemacht. Vermeidung geht nun mal nicht so einfach. Im gewerblichen Bereich bedeutet Vermeidung, sorgfältiger mit eingesetzten Stoffen umzugehen. Aber auch im privaten Bereich geht es um langlebige Produkte, die auch repariert werden können, sowie um die gemeinschaftliche Nutzung von Produkten (z.B. Car-Sharing). All diese Wege sind mit Einschränkungen verbunden und werden daher nur sehr bedingt freiwillig unternommen.

So zeigt sich, daß die Vermeidung von Sonderabfällen nur mittels eines ausgeklügelten und teuren Programms einigermaßen merklich umsetzbar ist. Das Öko-Institut e.V. hat hierzu ein Instrumentenmix entwickelt, zu dem ordnungsrechtliche, ökonomische, beratende, organisatorische und öffentliche Maßnahmen gehören. Die folgenden Maßnahmen sind bereits umgesetzt oder befinden sich in der Diskussion:

- ordnungsrechtliche Maßnahmen, wie ein Vollzugsprogramm zum § 5.1.3 des BImSchG (wird erstmalig in Hessen seit 1990 durchgeführt), sowie bundesweite Vorgaben zur Vermeidung und Verwertung (Technische Anleitungen, bisher lediglich in der Entwurfsfassung);
- ökonomische Instrumente, vor allem eine Abfallabgabe, wie sie bisher in fünf Bundesländern verwirklicht wurde;
- organisatorische Instrumente, wie die Abfallwirtschaftsplanung oder die Organisation der Abfallentsorgung, die zur Steuerung der Abfallströme führt (wird in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich gehandhabt); hierzu gehört aber auch ein entsprechendes öffentliches Beschaffungswesen, ein Einfluß auf die Normung u.ä.;
- beratende Maßnahmen, wie die Etablierung von Abfallberatungsagenturen (existieren in Baden-Württemberg sowie im Kreis Unna);
- Öffentlichkeit, wie der Widerstand gegen geplante Entsorgungsanlagen, (in der Auseinandersetzung um die Erweiterung der Sondermüllverbrennungsanlage in Biebesheim verhandelten vor zwei Jahren Anwohner und Nachbargemeinden mit Betreiber und Land, wobei eine befristete Akzeptanz von Anlagen mit der Durchführung von Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen verknüpft wurde).⁵

Dieses Instrumentenmix wurde von umweltorientierten Landesregierungen in den letzten vier Jahren allmählich zum Einsatz gebracht und zeigt erste Wirkungen. Tatsächlich nahm in einer

Vielzahl von Betrieben der unnötige Konsum von Roh- und Hilfsstoffen ab. Es fand eine Steigerung der Effizienz statt. Es bedurfte jedoch eines hohen Finanzaufwandes und einer massiven Kontrolle, um zu verhindern, daß die Abfälle durch dunkle Kanäle der Beeinflussung durch diese Instrumente entzogen wurden.

Sonderabfall wird als Wirtschaftsgut deklariert

Angesichts der derzeit stattfindenden massiven Umdeklaration von Sonderabfällen in Wirtschaftsgüter wird diese Politik in Frage gestellt. Welchen Sinn macht es noch, einen detaillierten Abfallwirtschaftsplan aufzustellen, wenn es kaum mehr Sonderabfälle gibt? Welchen Sinn haben Beratungen, wenn die Entsorgungskosten über den Wirtschaftsgut-Pfad wieder in Größenordnungen fallen, die Mitte der achtziger Jahre existierten? Lediglich die Maßnahmen nach BImSchG machen noch Sinn, da in diesem Gesetz ein umfassender Reststoffbegriff gilt.

Während im Bereich der industriellen Produktion tatsächlich ein stoffeffizienteres Konsumieren erreichbar erscheint, sinkt die Stoff-Effizienz des privaten Konsums ständig. Immer mehr und immer edlere Rohstoffe fließen in die Befriedigung unserer Bedürfnisse nach Mobilität, Wohnen, Sauberkeit u.ä.. Was auf der einen Seite zu steigenden Abfallbergen führt, hat seine Entsprechung in den globalen Konsequenzen übermäßigen Rohstoffverbrauchs.

Nach der Konferenz in Rio im Sommer 1992 ist das in Agenda 21 und der Rio-Deklaration genannte Prinzip der „Nachhaltigkeit“ in der öffentlichen Diskussion präsent. Und spätestens seitdem ist deutlich, daß eine globale Verminderung sowohl des Rohstoffverbrauchs als auch der Emissionen (vor allem von CO₂) unverzichtbar ist. Schätzungen des Öko-Instituts gehen davon aus, daß alleine mit einer ökologisch verträglichen stofflichen Verwertung von Verpackungen, Altautos und ausgedienten elektrischen und elektronischen Geräten Energieeinsparungen in der Größenordnung von mehreren Prozenten des bundesdeutschen Energieverbrauchs machbar sind.

Die Maßnahmen des Staates zur Abfallverminderung berücksichtigen jedoch nur die Entlastung der Deponien

und Verbrennungsanlagen. Die Abfallberge werden geringer, indem beliebige Verwertungswege eröffnet werden. Sogenannte baustoffliche und thermische Verwertungsverfahren führen kaum zu einer Verminderung von Rohstoff- und Energieverbrauch in der Industrie. Mit der Verpackungsverordnung und dem daraus erwachsenen Dualen System wurde so unter immensen Kosten ein Zwang zur Verwertung etabliert, der zu meist unsinnigen Verwertungsverfahren führt. Ähnliches zeichnet sich im Bereich der Alautos und der gebrauchten elektrischen und elektronischen Geräte ab. Im unterschiedlichen Verständnis des Begriffs „Vermeidung“ zeichnen sich hier die unterschiedlichen Auffassungen ab: Während im Entwurf für ein Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz die Auffassung vertreten wird, daß Abfälle als vermieden gelten können, wenn sie nicht mehr als Abfälle entsorgt werden müssen, muß die Definition aus ökologischer Sicht weitergehender sein: Nicht die eingesparte Entsorgung, sondern die eingesparte Neuproduktion zeichnet die Vermeidung aus⁶.

Diese unterschiedliche Auffassung ist nicht nur ein theoretischer wissenschaftlicher Dissens, sondern hier handelt es sich um ein grundlegend anderes Politikverständnis. Im klassischen Verständnis ist zwar die Versorgungssicherheit wichtig, wesentlich wichtiger ist jedoch die Versorgungssicherheit mit günstigen Rohstoffen. Das Grundrecht auf Konsumieren des Bürgers und das Grundrecht der Betriebe darauf, zu produzieren was sie wollen, würde in Frage gestellt. Nicht nur der Verzicht, sondern auch ein effizienteres Konsumieren wird abgelehnt. Wer wollte schon zur ressourcenschonenden Mangelwirtschaft der DDR zurück?

Auf globaler Ebene drückt sich der Kampf um die Versorgungssicherheit mit wirtschaftlicher und teilweise militärischer Gewalt aus. Massarrat⁷ führt zu diesem Thema am Beispiel von Rohöl und Kaffee aus, wie in den letzten hundert Jahren die Marktgesetze im internationalen Handel außer Kraft gesetzt wurden, um die Versorgungssicherheit zu gewährleisten.

Was muß anders werden?

Die Abfallpolitik der siebziger und achtziger Jahre kann auf die folgenden zwei Strategien reduziert werden: Mas-

siver Technik- und damit Geldeinsatz und staatlich garantierte Entsorgungssicherheit. In den ausgehenden neunziger Jahren bricht diese Basis zusammen. Deregulierung und Privatisierung drohen, die Erfolge der letzten zwanzig Jahre teilweise rückgängig zu machen. Der steigende Konsum stellt die bescheidenen Erfolge einer teuren Abfallverminderungsstrategie in Frage. Statt Abfallvermeidung wird lediglich eine Schonung der öffentlichen Deponien und Verbrennungsanlagen betrieben.

Hängt man weiter der bisherigen Philosophie nach, so lautet die Antwort: Weiterer Einsatz von Geld, Technik und Kontrolleuren. Die vorliegende Analyse zeigt jedoch, daß es tieferliegende Ursachen gibt, die eine effektive Abfallvermeidung unmöglich machen:

- Die durch Umweltgründe kaum eingeschränkte persönliche Freiheit zur beliebigen Eigentumsnutzung und
- die staatliche Garantie von Ver- und Entsorgung, bzw. von Konsum und Wegwerfen.

Diese Grundsätze stehen politisch nicht zur Disposition, sie sind kulturell tief verankert. Eine Änderung ist daher nur allmählich möglich im Rahmen eines Bewußtseinsänderungsprozesses. Eines Prozesses jedoch, an dem wir nicht vorbeikommen, wollen wir eine Lösung für die drohenden globalen Umweltprobleme finden. Wer nachhaltige Entwicklung als technisches Problem begreift, der wird scheitern.

Konkrete Maßnahmen, die z.B. eine neue Bundesregierung nach dem 16. Oktober in Angriff nehmen muß, um diesen Erziehungsprozeß in Gang zu setzen sind:

- Ausdrückliche Aufnahme der ökologischen Bindung von Privateigentum ins Grundgesetz (Art. 14 Abs. 2, Satz 2) und Berücksichtigung dieses Grundsatzes in der Umweltgesetzgebung;
- Einführung von Steuern und Abgaben auf den Verbrauch von Rohstoffen und gleichzeitige Entlastung der Arbeitskosten (diese Forderung ist unter dem Begriff „ökologische Steuerreform“ bekannt);

Aufgabe des staatlichen Entsorgungsmonopols unter Beibehaltung eines Kontrollinstrumentariums (dieser teilweise schon vollzogene Schritt macht nur Sinn, wenn die beiden ersten Schritte ebenfalls umgesetzt werden);

- Einführung einer Haftung für aus Abfällen entstehende Umweltschäden;
- Initiierung und Unterstützung von

Modellprojekten zur Entwicklung langlebiger, energie- und rohstoffsparender und gemeinschaftlich nutzbarer Produkte;

- Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen, die diese Produkte bevorzugen (z.B. über ausgedehnte Garantiefrieten).

Mit diesen Schritten läßt sich ein selbstregulierendes System erreichen, das nicht ständig von einem Heer von Abfallplanern und -überwachern gemanagt werden muß. Dann, und nur dann läßt sich eine schlanke Umweltverwaltung realisieren ohne daß massive Verschlechterungen der Umweltsituation zu erwarten sind.

Wer diese Vorgaben mißachtet und in der momentanen Situation die Umweltbehörden schwächt und hoheitliche Aufgaben abschafft oder auf Private überträgt, der geht mit großen Schritten zurück in die sechziger Jahre - mit einem Unterschied: Die Stoffströme, die unsere Volkswirtschaft heute durchlaufen, sind wesentlich größer, und die globalen Gefahren, die ein unveränderter oder sogar steigender Stofffluß mit sich bringt, sind im Gegensatz zu den sechziger Jahren bekannt.

- 1 OECD: Umweltprüfbericht Deutschland, Bonn 1993
- 2 Siehe dazu den vom Öko-Institut erarbeiteten Antrag der Bundestagsfraktion DIE GRÜNEN/Bündnis '90 „Vermeidungsorientierte Abfallwirtschaft“, Bundestagsdrucksache
- 3 Wendenburg, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 1993
- 4 Sicherlich war dies keine Erfindung des Abfallgesetzes, sondern gerade in großen Städten schon immer Praxis. Wichtig ist jedoch der gesetzliche Auftrag, der sich nun auch auf gewerbliche Abfälle bezieht.
- 5 Weitere Instrumente werden durch EU-Vorschriften eingeführt, wie die Umweltmanagement und Öko-Audit-Verordnung oder die geplante Einführung von Toxic-Release-Inventories (Transparenz der Stoffströme).
- 6 Zur ausführlichen Darstellung siehe: „Ökobilanzierende Betrachtungen in der Abfallwirtschaft“, Öko-Institut e.V. 1993
- 7 Massarrat, M.: Endlichkeit in der Natur - Überfluß in der Marktkonomie, Metropolis-Verlag 1993

Kohl versus Kohl-light ?

Deutsche Außenpolitik vor der Wahl

von Lothar Gutjahr*

Wir haben keine Opposition. Wir haben eine SPD, die CDU-Außenpolitik betreibt, nämlich keine“, kommentierte die Frankfurter Rundschau. In der Zeit bemängelt Gunter Hofmann, die deutsche Sozialdemokratie habe der nationalistischen Außenpolitik à la Schäuble nicht viel Eigenes entgegen zu setzen; und Rudolf Scharping bekennt, zwischen seiner Außenpolitik und der der Bundesregierung gäbe es kaum Unterschiede.

So weit ist seine Aussage unstrittig. Bedeutet dies aber ein Versagen der Opposition vor dem konservativen Projekt neonationaler Machtpolitik oder ist es nur der Ausdruck politischer Hilflosigkeit angesichts fundamentaler Veränderungen in der internationalen Szenerie? Ist es gar pure Wahltaktik?

Bereits seit den siebziger Jahren sind im internationalen System neue Problemlagen und Konflikte aufgebrochen, die allerdings widersprüchliche Entwicklungstendenzen erzeugen: Neben Elementen der gesellschaftlichen Verflechtung bestimmen politischer Zerfall und Desintegration das Bild; wirtschaftlicher Aufschwung durch Weltmarktintegration existiert neben der vollständigen Abkoppelung von sozialen Elendsregionen; eine Abschwächung nationalistischer Machtpolitik geht mit der „Wiederentdeckung“ des Krieges als einem probaten Mittel der Interessendurchsetzung einher.

* Dr. Lothar Gutjahr ist in Hamburg als wissenschaftlicher Referent in einer Bürgergemeinschaft von SPD-Bürgerschaftsabgeordneten tätig



Gibt es in dieser Situation nur eine mögliche Politik für die künftige Bundesregierung? Welche Interessen, Ziele, Bedrohungswahrnehmungen und politischen Instrumente werden von den politischen Parteien, jenseits ihrer Wahlkampfretorik, in den Mittelpunkt gerückt? Ist der Eindruck zutreffend, daß die BürgerInnen wenige Monate vor der Bundestagswahl keine Alternativen haben?

Wohlstandschauvinismus und neonationale Machtpolitik

Seit den fünfziger Jahren hat sich der grundlegende Orientierungspunkt konservativer Außenpolitik kaum verändert: die Wiedereingliederung Deutschlands als gleichberechtigtes Mitglied in das Konzert der Großmächte sowie die Erhaltung der weltpolitischen Vorherrschaft der Industrieländer. Westintegration und Wiedervereinigung waren seit Adenauers Zeiten die Eckpfeiler einer Außenpolitik, die zum einen auf eine machtpolitische Revision des Nachkriegsstatus quo - die nationale Normalität - zielte und zum anderen die Möglichkeiten des östlichen Gegners

eindämmen sollte. Wenngleich Konservative wie Dregger in diesem Zusammenhang immer wieder von einem bestimmenden Einfluß Bonns auf eine „Weltmacht Europa“ träumten, basierten die politischen Instrumente, mit denen jene deutschen Interessen wahrgenommen wurden, vor 1989 vor allem auf Washingtons „geliehener Stärke“, d.h. auf der politisch-militärischen Rücken-

deckung für den Frontstaat.

Wie der Streit um SDI oder die Pershing Ia belegen, konnten oder wollten die USA seit Anfang der achtziger Jahre nicht länger einer der Hauptkonkurrenten und zugleich Instrument zur Durchsetzung spezifisch deutscher Sonderinteressen sein. Bonn wurde auf neue Quellen des internationalen Einflusses, d.h. auf die Weltwirtschaft verwiesen: Die „größte Exportnation der Welt“ sei vor allem an offenen Handelsrouten sowie an der Sicherheit von Rohstoffen und Märkten interessiert, sie müsse in die Weltpolitik ausgreifen, und der „Standort Deutschland“ - von Kohl seit 1986/87 immer wieder so genannt - sei zunehmend auf den westeuropäischen Wirtschaftsraum und die politische Verhandlungsmacht der EG angewiesen. Auch ein wiedererstandenes Deutsches Reich in den Grenzen von 1937 allein würde die deutschen Interessen nicht sichern können. Was wäre dieses Land anderes als eine Mittelmacht ohne Atomwaffen, fragte Dregger die CDU-Parteitagsgesandten 1988.

Bereits seit Mitte der achtziger Jahre definierte die deutsche „Weltmacht wider Willen“ ihren geopolitischen Blickwinkel nicht mehr aus einer Randlage der Ost-West-Front, sondern aus ihrer

Position in der Mitte der eng verflochtenen Wirtschaftsregion Europa. Die Öffnung des Ostens hat diese Position lediglich akzentuiert. Für das 80-Millionen-Volk mit den meisten Grenzen in Europa gibt es dazu nach Aussage des Bundeskanzlers keine Alternative. Aus der Europäischen Union müsse ein globaler Akteur entstehen, der in der Lage wäre, mit den USA und Japan die Rahmenbedingungen der Konkurrenz partnerschaftlich zu regulieren und die Entwicklungen in der östlichen wie auch in den südlichen Peripherien maßgeblich zu gestalten. Trotz der Wiedererlangung vollständiger deutscher Souveränität ist die Europäische Union für die Bundesregierung unverzichtbar geblieben, da ein Abdriften in die politische Isolation die internationale Position des Standortes erheblich belasten würde.

So verfolgt die Bundesregierung eine pragmatische Linie. Ihre Machtpolitik neuen Typs greift zwar einerseits verstärkt auf die nationalen Machtressourcen zurück, andererseits baut sie aber die Instrumente für eine gemeinsame weltpolitische Steuerung durch die Industriestaaten aus. Unter dem Stichwort „Verantwortungspolitik“ besteht das vorrangige Ziel der Bundesregierung darin, den materiellen Wohlstand Deutschlands zu sichern.

Neben der Europäischen Union bildet die NATO hierfür ein wichtiges machtpolitisches Instrument, da nur sie gegenwärtig in der Lage ist, potentielle Risiken abzuschrecken und zugleich militärische Macht in die Peripherien zu projizieren. Gewiß ist die konservative Sicherheitsdefinition breiter geworden, insofern hat sie etwas von den FriedensforscherInnen der achtziger Jahre gelernt. Aber im Kern ist das Bedrohungsbild einseitig geblieben: Militärische Macht soll den Standort Deutschland wie auch die anderen Industriemächte schützen. Die wesentlichen Planungsgrundlagen der konservativen Außenpolitik sind nach wie vor nicht die grenzüberschreitenden Herausforderungen, sondern die potentiellen Herausforderer sowie die sozialen Instabilitäten (Stichwort: Armutswanderungen), die das Wohlstandsmodell Deutschland aktuell oder potentiell bedrohen. In diesem Zusammenhang wird die Bundeswehr zu einem Instrument der Einflußsicherung in krisengeschüttelten, strategisch wichtigen Regionen. Als moderne mobile Truppe sichert sie die deutschen Mitentscheidungsbefugnisse im globa-

len Management. In dieser Sicht hat Rühnes Papier zur künftigen Entwicklung und Struktur der deutschen Armee schon recht, wenn es dort heißt: „Heute ist die Bundeswehr unterfinanziert.“ Es gibt wichtigere Dividenden als die des Friedens.

In der Praxis stößt diese Konzeption der gemeinsamen Hegemonie allerdings auf erhebliche Probleme. Bislang kann kaum von einer gemeinsamen westlichen Außenpolitik gesprochen werden, weder im Hinblick auf das osteuropäische Krisen- noch auf das südosteuropäische Kriegsgebiet. Die gelegentlich heftigen Differenzen zwischen Bonn und Paris bzw. Den Haag belegen ein grundlegendes Dilemma konservativer Ambitionen. Sobald ein Führungsanspruch angemeldet wird, stoßen

Ist der Eindruck zutreffend, daß die BürgerInnen wenige Monate vor der Bundestagswahl keine Alternativen haben?

Kohls Bemühungen an machtpolitische Grenzen. Zum einen haben die westlichen Partnerstaaten seit 1989 ihre jeweiligen Interessen, einschließlich ihres Verhältnisses zum vereinten Deutschland, noch nicht hinreichend definieren können. Zum zweiten gibt es Vorbehalte gegenüber dem ökonomischen Riesen am Rhein. Und drittens: Auch nach über vierzig Jahren Bonner Demokratie erinnern sich viele VertreterInnen der europäischen Politikelite daran, daß Deutschland 1945 nicht befreit, sondern besiegt werden mußte; nur eine Minderheit der Deutschen kämpfte im Untergrund oder an der Seite der Alliierten für die Demokratie.

Das Prestige des Vereinigungskanzlers und die Rhetorik der nationalen Normalität - d.h. der Versuch, aus dem Schatten Hitlers hervorzutreten, wie es Franz-Josef Strauß seinerzeit formuliert hatte - paralyisierte den rechten Rand des politischen Spektrums nach 1989 nur kurzzeitig. Der nationalkonservative Druck für eine Verschärfung des deutschen Asylrechts, Gauweilers Attacken gegen das europäische „Esperanto-Geld“ und zuletzt das in Hamburg verabschiedete CDU-Parteiprogramm

verdeutlichen des Kanzlers Grundproblem: Der Spagat zwischen internationaler Integration und nationaler Souveränität läßt ihn immer abhängiger von der Unterstützung seines rechten Parteiflügels werden. Anders als bei seinem Aufstieg in der Opposition werden die vom Parteichef persönlich kaltgestellten Liberalen, wie Geißler oder Biedenkopf, ihn wohl nicht vor diesen Geistern schützen.

Sein Freund Hans-Dietrich Genscher ist im Ruhestand und dessen FDP kann sich kaum selber helfen. Nach 1982 war dies schon einmal ganz anders. „Wandel durch Zusammenarbeit“ hieß die Devise des sogenannten Genscherismus, und indem das Auswärtige Amt immer wieder auf die Einhaltung der Ostverträge drang, beförderte es auch den Sinn für machtpolitische Realitäten innerhalb der CDU. Der plötzliche Wandel in Osteuropa traf jedoch auch die Liberalen unvorbereitet. Die Desintegration der UdSSR raubte ihrem Handelsstaat-Konzept den Partner und leitete den Abschied vom Gestaltungsanspruch ein. Genscher lief nun den Veränderungen in Osteuropa nur noch hinterher, versuchte sich in ad-hoc Schadensbegrenzungen durch Scheckbuchdiplomatie und verhedderte sich letztlich im Gestrüpp der eigenen Initiativen. Seine faktische Demontage der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) durch geographische und sachliche Überfrachtung belegt den Verlust liberaler Politikfähigkeit. Die von Genscher kreierte „Verantwortungspolitik“ wurde immer mehr im Sinne der Konservativen als weltpolitisches Mitspracherecht gedeutet.

Mit dem Amtsantritt von Kinkel hat die FDP die Formulierung der deutschen Außenpolitik an die Beamten der Hardthöhe abgegeben. Zurecht bemerkte eine liberale Wochenzeitung, daß dem Außenminister-plus-Parteivorsitzenden die Zeit zum Nachdenken und damit die eigenen Ideen fehlen. Zwei Beispiele: 1. In den FDP-Leitsätzen zur Europawahl 1994 wird das Ziel eines europäischen Bundesstaates nur noch an einer Stelle erwähnt und auch hier nicht, ohne sich vom Euro-Zentralismus abzugrenzen. Ein klassisch liberales Thema, die Demokratisierung der Europäischen Union, wird mit nur einem Satz erwähnt und sogleich auf 1995/96 vertagt. 2. Nach anfänglichem Optimismus über mögliche Reformen der Vereinten Nationen im Sinne eines Macht- oder

Entscheidungsmonopols der Weltorganisation reduziert sich Bonns Politik am Hudson River inzwischen auf den vor allem von Konservativen geforderten Einzug in den Sicherheitsrat sowie auf die innenpolitische Propagierung der deutschen Beteiligung an friedensschaffenden Kampfeinsätzen. Ohne eigenständiges Profil und ohne erkennbaren Einfluß auf die Formulierung deutscher Außenpolitik haben sich die Liberalen in das politische Abseits manövriert.

Die SPD zwischen Reform- und Standortpolitik

Während der gesamten siebziger Jahre verharteten die deutschen Konservativen in einer Fundamentalopposition gegenüber der sozial-liberalen Ostpolitik. Auch während SozialdemokratInnen das Konzept der Gemeinsamen Sicherheit entwickelten, hielt die CDU/CSU an ihren überkommenen Paradigmen fest. Mit der für alle überraschenden Auflösung der DDR verlor die SPD jedoch ihren konzeptionellen Vorsprung. Das gemeinsame europäische Haus schien zwar zunächst in greifbarer Nähe, aber mit der Desintegration der post-kommunistischen Staaten verloren SozialdemokratInnen nun ihre östlichen Gegenparts. Gemeinsame Sicherheit wurde von vielen in der SPD nun nicht mehr als realpolitisches Projekt auf der Basis gegenseitiger Interessen verstanden, sondern als globaler Anspruch, gewaltförmige Konflikte zu zivilisieren und grenzüberschreitende Probleme zu lösen. In der Folge des Berliner Programms wurde die Orientierung an *Menschheitsinteressen* zwar fortgeschrieben, aber das politisch-praktische Fundament war in eine Krise geraten.

Die rapide Desintegration Osteuropas, Massenelend und Wanderungsbewegungen, ungebremstes Bevölkerungswachstum, gewaltsame Konflikte, Schädigung des Biosystems und weltweite Aufrüstung waren die wesentlichen Stichworte der neuen sozialdemokratischen Bedrohungswahrnehmung. Ein Rückfall in das internationale System des 19. Jahrhunderts - mit seinen Sicherheitsdilemmata und der immanenten Tendenz zum Krieg - wurde abgelehnt. Parteitagebeschlüsse brandmarkten die Zersplitterung der Weltgesellschaft in Nationalstaaten als Anachronismus. Statt dessen sollte eine neue

Weltinnenpolitik etabliert werden, die sich v.a. für internationale Gerechtigkeit einsetzen würde.

Allerdings wurde ein sachliches Problem dieses Konzeptes übersehen: Außer einer von ihr geführten Bundesregierung war die SPD nach 1989 kaum in der Lage, relevante Protagonisten für ihre Weltinnenpolitik zu benennen. Aufgrund ihres politischen, wirtschaftlichen und militärischen Machtpotentials dominieren die nordwestlichen Industriestaaten mittelfristig die Weltpolitik; ein relevantes Störpotential anderer Staatengruppen müssen sie vorerst nicht fürchten. Daher sind die „Standorte“ USA, Japan und Westeuropa einerseits die mächtigsten Akteure bei der Durchsetzung einer Weltordnung nach dem Ende der Bipolarität. Andererseits sind sie machtpolitisch daran interessiert, solche Regelungsmechanismen einer polyzentrischen Steuerung zu entwickeln, die die Kosten des Raubbaus an der Natur anderen aufbürden und regional auftretende Spannungen eindämmen. Alternative Interessen innerhalb der Industriegesellschaften werden vorläufig mit der Hoffnung auf Arbeit und Wachstum eingebunden oder marginalisiert.

Das Dilemma zwischen Sachanforderungen und machtpolitischen „Versuchungen“ bleibt in der SPD-Programmatik unberücksichtigt und ist daher der Ausgangspunkt für ihre Schwäche gegenüber dem konservativen Projekt der globalen *Zweidrittelgesellschaft*. Der Anspruch, ein gerechteres internationales System aufzubauen, bleibt erhalten. Handlungsrelevante Prioritätensetzungen werden aber kaum benannt, da dies z.B. Einbußen beim hiesigen Lebensstandard zur Folge hätte. Während die SPD z.B. eine Umstrukturierung des Weltwirtschaftssystems fordert, strebt sie zugleich die Festigung - wenngleich nicht die Festung - Europas als Wirtschaftsstandort an. Dieser konzeptionelle Dualismus wird nicht überbrückt, weil die internationalen Partner für ein Reformprojekt gegenwärtig fehlen.

In der Tagespolitik folgt die Bonner SPD-Führung zumeist den Vorhaben der Bundesregierung. Zum Beispiel Europäische Union: Die SPD stimmte den Maastrichter Verträgen ohne wesentliche Vorbehalte zu, weil sie in der Integration das entscheidende Mittel gegen eine Renationalisierung deutscher Politik sieht. So zutreffend diese Einschätzung auch sein mag, die führenden SozialdemokratInnen versäumten es,

ausgehend von dieser Schwerpunktsetzung, weitergehende Vorschläge für eine innere Demokratisierung der Europäischen Union zu entwickeln. Angesichts des Widerstandes gegen strukturelle Veränderungen - z.B. aus London - konzentrieren sie sich auf die Wirtschafts- und Währungsintegration. Anders als die Regierung hält die SPD zwar an der Idee der Vereinigten Staaten von Europa fest, betont aber zugleich, daß auch sie einen Brüsseler Zentralismus ablehnt (Stichwort: Subsidiarität). „Wir wollen ein Europa der Bürgerinnen und Bürger, das sich auf das Wesentliche konzentriert“, heißt es im sozialdemokratischen Regierungsprogramm. Hierunter verstehen die VerfasserInnen v.a. die Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, wirtschaftliche Innovation, ökologische Modernisierung, die Gleichstellung von Mann und Frau, Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität sowie eine gemeinsame Steuerung der Zuwanderung. Mit dieser unsortierten Liste möglicher Bedrohungen reagiert Scharpings Team auf widersprüchliche Stimmungslagen in der Bevölkerung, ohne ein eigenes konsistentes Konzept zu entwickeln. Die Vorbehalte werden rhetorisch aufgegriffen aber kaum in eine Handlungsperspektive übertragen.

Hinsichtlich der Kontroversen über eine Erweiterung und/oder Vertiefung der Europäischen Union hatte die SPD nach 1989 zunächst darauf gedrungen, daß die osteuropäischen Länder zügig aufgenommen werden sollten. Angesichts der gravierenden Probleme dort schwenkte sie allerdings um. Inzwischen fordert sie - ebenso wie die Bonner Regierung - eine Annäherung der Reformstaaten an die Union. Am Ende eines solchen Prozesses könne dann die Aufnahme stehen. Scharping widerspricht zwar den Tendenzen zur Militarisierung Europas, unterstützt jedoch z.B. die Kompetenzerweiterung der Westeuropäischen Union (WEU). Die von der SPD abgelehnte Fähigkeit zur kollektiven Projektion militärischer Macht wird so strukturell ermöglicht.

Militärische Risikovorsorge sei nicht überflüssig geworden, heißt es in SPD-Stellungnahmen. Zutreffend ist die Analyse, daß die Ursachen von Gewalt in aller Regel nicht militärisch zu beseitigen sind. Folgerichtig ist nicht mehr von einer Bedrohung die Rede, sondern von Risiken. Das Nordatlantische Bündnis könne z.B. auf die atomare Erst-

schlagoption verzichten und insgesamt abrüsten. Mit Ausnahme dieser Forderungen fehlen jedoch die praktischen Schlußfolgerungen aus der genannten Einschätzung, zumal strukturelle Einschnitte kaum angesprochen werden: Muß die NATO erweitert oder aufgelöst werden? Wie kann sie gegebenenfalls eine eher politische Rolle einnehmen? Ist die multinationale Integration von Truppenverbänden ein Schritt in Richtung Demilitarisierung oder hin zur kollektiven Interventionsfähigkeit? Welchen Beitrag kann die Atlantische Allianz zur Rüstungskontrolle bei den vagabundierenden Atomsprengköpfen leisten? Den programmatischen Ansprüchen fehlt die handlungsleitende Unterfütterung durch Zwischenschritte.

Die Bundeswehr dürfe künftig keine Interventionsarmee werden, d.h. sie soll strukturell angriffsunfähig sein und auf eine Friedensstärke von etwa 300.000 reduziert werden. Die Wehrpflicht wird von SozialdemokratInnen so lange wie möglich erhalten werden und Rüstungsexporte sollen in Zukunft nur noch innerhalb der NATO möglich sein. Mit diesen klar formulierten Unterschieden widerspricht die SPD der verfassungswidrigen Regierungspraxis von CDU/CSU und FDP. Eine sozialdemokratisch geführte Bundesregierung müßte die von der Hardthöhe veröffentlichten Planungen stoppen. Das SPD-Programm bleibt diese Schlußfolgerung sowie alle Hinweise schuldig, wie die Heeresstruktur einem neuen deutschen Rollenverständnis angepaßt werden könnte.

Die europäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) soll schrittweise zu einem System kollektiver Sicherheit ausgebaut werden - ein Vorhaben, das deutsche Konservative seit den siebziger Jahren bekämpft haben. In einem solchen System wären die verbündeten Verteidiger in allen Situationen stärker als jeder mögliche Aggressor. Zur Austarierung der inneren Machtstruktur, wie auch zum Schutz nach Außen wäre die KSZE dann u.a. auf mobile Eingreiftruppen angewiesen. Wenn die Bataillone nicht für machtpolitische Ambitionen mißbrauchbar sein sollen, müßte die SPD jedoch entsprechende Mechanismen, wie z.B. multinationale Korps oder eine Stationierung außerhalb des Herkunftslandes, vorschlagen. Auch für die Übergangsphase bestehen erhebliche konzeptionelle Unstimmigkeiten, denn noch ist unklar, in

welcher Weise NATO und KSZE verknüpft werden sollen.

Die Politik gegenüber den Vereinten Nationen ist letztlich ein weiteres Beispiel für die Ambivalenz sozialdemokratischer Politikplanung. Einerseits sollen die VN ein internationales Machtmonopol erhalten - was wohl nur als sehr langfristige Zielsetzung zu verstehen ist. Andererseits werden die Schritte einer strukturellen Reform nicht im einzelnen dargestellt, so daß der Übergang vom Recht des Stärkeren zur Stärke des Rechts unscharf bleibt. Über die Frage, wie ein Mißbrauch der UNO verhindert werden kann und wie elementare Menschenrechte weltweit durchgesetzt werden könnten, darüber ist die SPD ebenso zerstritten wie die deutsche Linke insgesamt. Mit anderen Worten: Seit der Debatte über eine bundesdeutsche Beteiligung an UNO-Blau-

In der Zwischenzeit dekoriert die SPD unter Führung ihres rechten Flügels bestenfalls das konservative Standortkonzept mit ihren sozialpolitischen Forderungen.

helmen ist offensichtlich, daß das Verhältnis zwischen dem Ideal der Konfliktlösung und einer machtpolitischen Durchsetzungsstrategie (Konfliktbegrenzung) unter den veränderten internationalen Verhältnissen ungeklärt ist. Die realpolitischen Ansätze der Seehemer in der SPD-Fraktionsspitze und die antimilitaristische Haltung vieler VertreterInnen des Frankfurter Kreises werden nicht verklammert. Der Erfolg der Ostpolitik wie auch der Gemeinsamen Sicherheit basierte seinerzeit gerade auf dieser gelungenen Integration von Reform und Realismus.

„Manche, die Scharping lange kennen, sagen, er reagiere auf politischen Druck“, schrieb Günter Bannas am 20. April 1994 in der FAZ. Das eigentliche Problem liegt darin, daß der Kanzlerkandidat gegenwärtig die rechte Hegemonie zur Konservierung des Status quo stärker spürt als eine politische Kraft für Veränderung. Dies gilt sowohl

für die ehemals Einfluß nehmenden sozialen Bewegungen wie auch für die hauseigene Linke. Während das Fundament jeder Zivilgesellschaft, die obrigkeitsskritische Beteiligung der BürgerInnen, zerfasert, konzentrieren sich viele Linke auf eine Grundsatzkritik der Verhältnisse: „Das Kapital zerstört Mensch, Gesellschaft und Natur“ konstatierte Horst Peter in der spw 1/94 zu recht. „Voraussetzung dafür, daß soziale Kräfte auf Seiten der Linken neu gebündelt werden können“ schreiben Möbbeck, Schulze und Westphal an gleicher Stelle, „ist die konzeptionelle Ausformulierung eines präventiv regulierenden globalen Umbau-Reformismus und die Gewinnung von sozialen TrägerInnen für ein solches Projekt“. Dem ambitionierten Vorhaben fehlt jedoch eine durchdachte Rollenzuweisung für den real existierenden Staat BRD sowie die nötigen Hinweise auf Ansätze neuer Bündnisse zwischen sozialen Gruppen (oder gar Klassen?) in den Metropolen bzw. in den Peripherien. In den Vorstellungen vieler Parteilinker klafft eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit, die gegenwärtig nicht durch konkrete Reformvorschläge überbrückt wird. Solange solche Zwischenziele fehlen, die zu Kristallisationspunkten gesellschaftlicher Kontroversen werden, kann weder die innerparteiliche Linke noch die Sozialdemokratie insgesamt ihre Umbau-Ansprüche einlösen. In der Zwischenzeit dekoriert die SPD unter Führung ihres rechten Flügels bestenfalls das konservative Standortkonzept mit ihren sozialpolitischen Forderungen.

Bündnis 90/Die Grünen: Vom Ideal zum Pragmatismus

„In keinem anderen Politikfeld ist die Lücke zwischen grüner Beschlußlage und den Erfordernissen der Realität so groß wie in der Außenpolitik“, konstatierte Achim Schmillen, Mitarbeiter der bündnisgrünen Bundestagsfraktion, vor der letzten Bundesversammlung seiner Partei. In den siebziger Jahren waren die Grünen entstanden, weil eine Vielzahl sozialer Bewegungen der regierungsoffiziellen Realpolitik ein Ende bereiten wollten. Ihr Bedrohungsbild war geprägt von der Abschreckungspolitik und Atomkriegsgefahr, von ökologischer Zerstörung und dem Ver-

lust demokratischer Freiheiten durch einen technokratischen Industrialismus. Die KritikerInnen der etablierten Politik orientierten sich an den Idealen der Gewaltfreiheit und der Basisdemokratie. Die regierungsamtliche Außenpolitik sollte nicht nur verändert sondern durch vernetzte Gesellschaften überwunden werden.

Ähnlich wie viele SozialdemokratInnen sahen die meisten Westgrünen die Vereinigung Deutschlands skeptisch, auch wenn ihre ostdeutschen KollegInnen in den DDR-Bürgerrechtsgruppen zu den InitiatorInnen der Revolution gehörten. Einen wieder auflebenden Nationalismus, zumal in Deutschland, mußten sie als Gefahr sehen, da eine neue deutsche Machtpolitik ihr Projekt einer multikulturellen Zivilgesellschaft gefährden würde. Vor wie nach 1989 fordern Die Grünen nicht nur die Einhegung gewaltförmiger Konflikte oder den Ausbau von Mechanismen zur Streit-schlichtung. Vielmehr steht für sie die grundlegendere Frage des Abbaus struktureller Macht im Mittelpunkt. Ihr Ziel bleibt die Internationalisierung und Zivilisierung der Gesellschaften sowie die Überwindung eines machtbesessenen Etatismus.

Ein Grundpfeiler bündnisgrüner Außenpolitik ist der unzweideutige Verzicht auf nationalstaatliche Lösungen. Sicherheit - oder besser: Frieden - läßt sich nur durch Zusammenarbeit und transnationale Verflechtung herstellen. Insofern vertreten die meisten Bündnisgrünen einen erweiterten Sicherheitsbegriff, ähnlich dem von SozialdemokratInnen, Liberalen und Konservativen. Allerdings wenden sie sich gegen eine einseitig-egoistische Auffassung, die politische und soziale Herausforderungen auf militärische Risiken verkürzt. An die Stelle der traditionellen Außenpolitik wollen sie eine deutsche Politik im internationalen Interesse setzen. Die Bezugspunkte bündnisgrüner Politik sind weder einzelne Nationen noch der Standort Europa, sondern die Weltgemeinschaft.

Der Universalitätsanspruch der Menschenrechte sei zu einem Grundwert dieser internationalen Gemeinschaft geworden, heißt es in bündnisgrünen Programmen. Dabei orientiert sich diese Partei an einer umfassenden Definition der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Diese programmatischen Ausführungen können jedoch allenfalls nor-

mativ, nicht als analytische Aussage gemeint sein, da sie die tatsächliche Pluralität ethnischer, sozialer und religiöser Kulturen vernachlässigen. Jenseits allgemeiner Menschenrechtsdeklarationen ist zu bezweifeln, inwiefern die meisten Gesellschaften der Erde bereit sind, umfassende Individualrechte z.B. von Frauen oder politische Oppositionsrechte tatsächlich zu garantieren.

Eine wertegestützte Weltgemeinschaft existiert gegenwärtig nicht. So kontrastiert der Totalitätsanspruch der vorrangig von den Industrieländern definierten Menschenrechte mit der fehlenden Beschreibung einer Durchsetzungsstrategie. Auch in dieser Hinsicht gibt es deutliche Affinitäten zwischen dem Berliner SPD-Programm und bündnisgrünen Überlegungen. Für letztere sind jedoch die Vereinten Nationen das zentrale politische Instrument einer neuen internationalen Politik. Die Ent-

Gegenüber einer neo-nationalen Außenpolitik à la Schäuble genügt die Skizzierung von Idealen nicht.

scheidungs- und Legitimationsstrukturen der Weltorganisation müßten verändert werden, damit eine machtpolitische Instrumentalisierung ausgeschlossen wird. Bündnis 90/Die Grünen lehnen jegliche Sonderrechte für einzelne Staaten und auch einen deutschen Sitz im Sicherheitsrat ab. Traditionelle Blauhelmeinsätze werden befürwortet und an restriktive Bedingungen geknüpft. Bei innerstaatlichen Konflikten soll die UNO nicht Partei ergreifen. Ein Machtmonopol würden die Vereinten Nationen allenfalls nach ihrer grundlegenden Reform erhalten. Bis dahin bleiben sie von den Einzelstaaten abhängig, sind folglich als Instrument zur Durchsetzung von Menschenrechten von geringer praktischer Wirkung. Eine Einmischung in die Menschenrechtsverhältnisse anderer Gesellschaften und Staaten soll ausschließlich gewaltfrei geschehen, d.h. maximal durch ein System von Boykottmaßnahmen plus wirtschaftlicher Anreize für eine Politikänderung.

In Europa soll eine Friedensordnung entstehen. Für einen Teil der bündnisgrünen Partei wäre diese Ordnung iden-

tisch mit sozialdemokratischen Überlegungen für ein System kollektiver Sicherheit (SKS). In beiden Fällen würde die KSZE das zentrale Forum der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Bündnis 90/Die Grünen fordert allerdings einen strukturellen Umbau der KSZE in eine regionale nichtmilitärische Sicherheitsorganisation einschließlich eines weitergehenden Souveränitätsverzichts der beteiligten Staaten. Hierbei würde es sich nicht um eine SKS, sondern um eine entmilitarisierte Zone handeln. Es bleibt jedoch unklar, mit welchen KSZE-Partnern ein grün inspiriertes Auswärtiges Amt diese Ziele umsetzen könnte.

In vielen Fragen der internationalen Politik sind die roten und grünen Zielformulierungen kompatibel. Sie unterscheiden sich zumeist in Fragen des institutionellen Übergangs. Solche Divergenzen betreffen u.a. die künftige Rolle der NATO. Immer wieder wird in den bündnisgrünen Papieren betont, daß die Atlantische Allianz strukturell ungeeignet sei, die komplizierten zivilen Aufgaben einer gesamteuropäischen Friedensordnung wahrzunehmen. Anders als die große Mehrheit der SozialdemokratInnen wird daher die NATO-Abschaffung gefordert. Wie relevant dieser Programmunterschied jedoch in einer möglichen rot-grünen Regierungspraxis tatsächlich sein würde, ist zur Zeit nicht abzusehen. So gibt es innerhalb des bündnisgrünen Spektrums einen reformerischen Flügel, der von einem schrittweisen Übergang ausgeht. Anders als in früheren Jahren wird auch im Wahlprogramm ausdrücklich davon ausgegangen, daß die Entmilitarisierung der Politik und der Aufbau ziviler Strukturen Prozesse sind, die parallel laufen müssen. Eine Konzentration auf die gemeinsame Gestaltung der Übergangsperiode wäre durchaus möglich und in der Logik der jeweiligen Programme.

Für die SPD wie für Bündnis 90/Die Grünen stellt die Abrüstung eine Grundvoraussetzung jeder künftigen Friedensordnung dar. Beide Parteien lehnen eine deutsche Beteiligung an Interventionen außerhalb des NATO-Gebietes ab. Unterschiede ergeben sich insofern, als die Bündnisgrünen auf eine Bundesrepublik ohne Armee bzw. ohne irgendwelche Zwangsdienste zielen. Auch nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes stehen sie für eine Strategie der einseitigen friedens- und abrüstungspolitischen

Vorleistungen im eigenen Land. Sie erklären allerdings nicht, wie dies heute, in einem multipolaren System, zu einer Abrüstungsdynamik führen soll. In jedem Fall ist die Auflösung der Bundeswehr ein eher langfristiges Ziel, das sicherlich kaum in der kommenden Legislaturperiode zur Debatte stehen wird. Die Einzelforderungen wiederum wären kein Hindernis für einen rot-grünen Konsens: ein atomwaffenfreies Europa oder der Stopp aller militärischen Großprojekte wie Jäger 90/Eurofighter 2000 wird von beiden Parteien unterstützt.

Auch hinsichtlich der Europapolitik gibt es zwischen den roten und bündnisgrünen Positionen keine unüberwindbaren Unterschiede. Beide Oppositionsparteien lehnen eine Wohlstandsfestung ab. Strittig dürfte jedoch die Ausgestaltung eines Standortes Europa sein. Im Hinblick auf die Europäische Union sprechen beide Parteien von einem „Dreiklang der Reformen“ - wo nicht mit diesen Worten, so zumindest in der Substanz. Gemeint sind jeweils die gesamt-europäische Öffnung, eine strukturelle Demokratisierung sowie ein öko-sozialer Umbau der Gemeinschaftspolitik.

Rot-grün oder Barbarei? - Ein Fazit

Jenseits der aktuellen Wahltaktiken existieren zwei mehr oder minder ausformulierte Denkrichtungen über die künftige Rolle Deutschlands in der Welt. Beide greifen auf unterschiedliche Aspekte der Wirtschaftslage zurück: CDU und CSU wollen die nordwestliche Vormachtstellung bewahren und die Bedeutung Deutschlands innerhalb der G7-Gruppe aufwerten. Die wesentlichen Mittel hierzu sind die Wirtschafts- und Währungsunion sowie eine technologische Führungsposition.

Demgegenüber greift die größte Oppositionspartei seit einigen Jahren solche Fragestellungen auf, die sich auf die mittel- und langfristige Perspektive der gegenwärtigen Ökonomie beziehen. Sie entwickelte programmatische Eckpunkte eines öko-sozialen Reformismus, der die Außenpolitik Bonns modernisieren könnte. Zugleich ist die SPD jedoch bestrebt, sich als verantwortungsbewusste Partei der Mitte darzustellen. Sie beugt sich daher in der Tagespolitik dem konservativen Trend,

indem sie Eckpunkte der CDU/CSU-Politik übernimmt und von einer grundlegenden Überarbeitung der deutschen Außenpolitik absieht. Mit ihrem ambivalenten Konzept begeben sich die SozialdemokratInnen ihrer Chance, Mehrheiten für ein neues Reformpaket zu gewinnen. „Wollen sie lediglich Helmut Kohl loswerden, oder wollen sie mehr?“, fragte Gunter Hofmann in der Zeit vom 22. April 1994 zurecht.

Mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen hätte die SPD einen möglichen Koalitionspartner - vorausgesetzt, die Wahlergebnisse lassen dies zu und die grünen MaximalistInnen setzen sich nicht durch. In dieser Perspektive gilt es für Rote und Grüne gleichermaßen, pragmatische Durchsetzungsperspektiven einer bundesdeutschen Außenpolitik zu entwickeln, die Strukturen verändert - wie z.B. in der Verteidigungsplanung - und die sich auf gleichgerichtete Interessen von Partnerstaaten stützt. Die gesellschaftliche Umsetzung dieses Vorhabens dürfte die Kräfte einer SPD-Grünen Bundesregierung absorbieren.

Die Schwierigkeit, nicht rassistisch zu sein



A. Kapalka / N. Räthzel (Hg.)
Rassismus in
Politik, Kultur und Alltag
160 S., 16,80 DM

Bei Ihrem Buchhändler erhältlich

Mundo Verlag
Hansaring 82, 50670 Köln
Tel: 02 21/ 91 28 46 - 25
Fax: 02 21/ 9 12 12 61

Themen, die uns angehen

• Aktuell • Kontrovers • Kritisch •



Flucht vor Folter und Tod



H. Hamm / W. Jung /
H. Knott (Hg.)

Asylsuchende berichten
160 S., 19,80 DM
ISBN 3-89452-385-9



TÖDLICHE HILFE



Brigitte Erler

Dienstreife in
Sachen Entwicklungshilfe
108 S., 16,80 DM
ISBN 3-89452-218-6



IM NAMEN ALLAHS



Bahman Nirumand (Hg.)

Islamische Gruppen
und der Fundamentalismus
in der BRD
168 S., 19,80 DM
ISBN 3-89452-307-7

Bei Ihrem Buchhändler erhältlich

Gesamtverzeichnis anfordern bei:

DREISAM VERLAG, Hansaring 82, 50670 Köln
Tel: 02 21/ 91 28 46 - 18 Fax: 02 21/ 9 12 12 61

spw verschenkt zwei nützliche Bücher an alle, die ein neues **spw**-Abonnement an die Frau oder an den Mann bringen.

Köstlichkeiten aus aller Welt -

je 100 Kochrezepte!

Ladenpreis: DM 19,80 (Dreisam-Verlag)

- (11) Brasilianische Gerichte
- (12) Griechische Gerichte
- (13) Indonesische Gerichte
- (14) Italienische Pasta-Gerichte
- (15) Mexikanische Gerichte
- (16) Portugiesische Gerichte
- (17) Provenzalische Gerichte
- (18) Russische Gerichte
- (19) Türkische Gerichte



Mit dem richtigen Ratgeber - immer vollen Durchblick!

Ladenpreis: DM 24,50 (Dreisam-Verlag)

- (21) Umwelt-Lexikon
- (22) Haushalt ohne Gift
- (23) Recht am Arbeitsplatz
- (24) Mieterrechte
- (25) Rechtsratgeber für Arbeitslose
- (26) Verbraucherrechte
- (27) Zusammen leben - ohne Tauschein
- (28) Reisen und Recht



Was Sie immer schon mal lesen wollten!

- (31) Jürgen Kuczynski,
Probleme der Selbstkritik
(32) Lutz Hoffmann,
Die Unvollendete Republik
(33) L. Elm/D. Heither/G. Schäfer,
Füxe, Burschen, alte Herren
Ladenpreis: jeweils DM 24,80
(34) K.-H. Heinemann/W. Schubarth
Der antifaschistische Staat
entläßt seine Kinder
Ladenpreis: DM 14,80
(Papyrossa Verlag)



Bitte beide Nummern der
Buchgeschenke auf der
Abo-Karte angeben!