

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rudolf Hickel/Jan Priewe

Die Finanzpolitik seit 1974 auf dem Prüfstand  
Argumente für ein umweltorientiertes Langzeit-Beschäftigungsprogramm

Peter von der Lippe

Die Wiederholung der öffentlichen Verschwendung  
Vollbeschäftigung durch neue Beschäftigungsprogramme  
und mehr staatlichen Interventionismus?

Michael Opielka

Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der  
Wohlfahrtsgesellschaft

B 36/86  
6. September 1986

Rudolf Hickel, Dr. rer. pol., geb. 1942; Studium der Wirtschaftswissenschaft; danach wissenschaftlicher Assistent zuerst an der Universität Tübingen, dann am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität Konstanz; seit 1972 Professor für Politische Ökonomie mit den Schwerpunkten Wirtschafts- und Finanzpolitik an der Universität Bremen.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Radikale Neoklassik — Ein neues Paradigma zur Erklärung der Massenarbeitslosigkeit?; (zusammen mit Heiner Heseler) Mit Wirtschaftsdemokratie gegen Wirtschaftskrise, Opladen 1986; (zusammen mit Manfred Gurgsdies) Pilotstudie: Umwelt und Beschäftigung — Nationale und internationale Studien im Überblick — Anhaltspunkte für ein Programm „Arbeit und Umwelt“ im Lande Bremen, Hamburg 1986; Mitherausgeber mehrerer Zeitschriften sowie Mitglied der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“, Bremen 1986.

Jan Priewe, Dr. rer. oec., geb. 1949; Studium der Volkswirtschaft an den Universitäten Konstanz und Marburg; seit 1982 Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Fachhochschule Darmstadt. Arbeitsgebiete: Arbeitsmarktpolitik, Regionalpolitik, Krisentheorie.

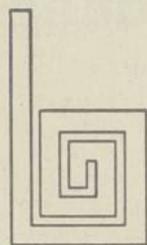
Veröffentlichungen u. a.: Zur Kritik konkurrierender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorien, Frankfurt—Bern—New York 1984; Die drei großen Krisen des deutschen Kapitalismus: Ein wirtschaftsgeschichtlicher und -theoretischer Vergleich, in: J. Goldberg (Hrsg.), Große Krisen des Kapitalismus — lange Wellen der Konjunktur?, Frankfurt 1985; Regionalpolitik in der Krise — Entwicklungstendenzen und Alternativen, in: Jahrbuch für Sozialökonomie und Gesellschaftstheorie, Opladen 1986.

Peter Michael von der Lippe, Dr. rer. pol., geb. 1942; Professor für Statistik und Ökonometrie an der Universität Essen (Gesamthochschule); Studium der Volkswirtschaftslehre an den Universitäten München und Marburg/Lahn.

Veröffentlichungen: Bücher und Aufsätze über statistische Methoden, Anwendungen ökonometrischer Methoden, Wirtschaftsstatistik (Erhebungen und Daten der amtlichen Statistik), Ostforschung (insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung der Volksrepublik Polen) und über die sozialliberale Koalition. Mitarbeit an Projekten in Entwicklungsländern und statistische Gutachten für Industrieunternehmen. Zusammen mit H. D. Westerhoff: Die sozialliberale Reformpolitik, ein wirtschaftspolitischer Irrweg, in: ORDO Jahrbuch 1985; Wirtschaftsstatistik, Stuttgart 1985.

Michael Opielka, Dipl. Päd., geb. 1956; Studium der Rechtswissenschaften, Erziehungswissenschaften, Psychologie und Ethnologie an den Universitäten Tübingen und Bonn; seit 1983 wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bundestagsfraktion der GRÜNEN für allgemeine Sozialpolitik.

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg.) Die ökosoziale Frage, Frankfurt 1985; (Hrsg. zusammen mit Georg Vobruba) Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt 1986; (Hrsg. zusammen mit Ilona Ostner) Umbau des Sozialstaats, Essen 1986 (i. E.).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

— Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983 und 1984 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Die Finanzpolitik seit 1974 auf dem Prüfstand

## Argumente für ein umweltorientiertes Langzeit-Beschäftigungsprogramm

### I. Die Kritik an Beschäftigungsprogrammen

Unstrittig sollten die großen Herausforderungen an die aktuelle Wirtschafts- und Finanzpolitik sein: der Abbau der Massenarbeitslosigkeit und damit die Verhinderung des sozialen Abstiegs für einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung sowie die Überwindung der Umweltkrise. Die Strategien zur Einlösung dieser Ziele weichen bei allem Einverständnis über die Ziele als solche fundamental voneinander ab. Während die Politik der „marktwirtschaftlichen Revitalisierung“ im Prinzip auf eine Ausweitung und Stärkung einzelwirtschaftlicher Gewinnrationalität setzt, konzentriert sich die „andere Wirtschaftspolitik“ — so die Etikettierung des „Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ (SVR) in seinem Jahresgutachten 1985/86<sup>1)</sup> — auf eine aktive Beschäftigungspolitik durch qualitative Wachstumsförderung ebenso wie durch nachhaltige Arbeitszeitverkürzung. Wichtiger Bestandteil dieser Strategie sind langfristige umweltorientierte Beschäftigungsprogramme.

Die Kritik an Beschäftigungsprogrammen aus der Sicht der neoklassischen Wirtschaftstheorie und der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik konzentriert sich auf die folgenden Einwände<sup>2)</sup>, die hier diskutiert werden sollen:

— Die Finanzpolitik der siebziger Jahre mit einer Vielzahl von Einzelprogrammen sei ineffizient und letztlich kontraproduktiv gewesen. Dieses Pauschalurteil beruht auf zwei Unterstellungen: Zum einen wird behauptet, es sei eine aktive und konsistente beschäftigungsorientierte Finanzpolitik verwirklicht worden; zum anderen wird erklärt, diese Politik stimme mit der heutigen Forderung nach Beschäftigungsprogrammen überein.

<sup>1)</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Bonn 1985, Ziffer 203 ff.

<sup>2)</sup> Zusammenfassend heißt es im Jahreswirtschaftsbericht 1983 der Bundesregierung: „Mit kurzatmigen staatlichen Ausgabenprogrammen können gegenwärtig — auch angesichts der Haushaltslage — weder die Beschäftigungs- noch die Anpassungsprobleme nachhaltig gelöst werden. Unter den gegenwärtigen Bedingungen würden sie die Kapitalmärkte zusätzlich belasten und das Vertrauen der Investoren beeinträchtigen. Die Tendenz zur Preisstabilisierung würde gefährdet und der für mehr Investitionen wichtige Rückgang des Zinsniveaus verhindert.“ (Ziffer 15).

— Konkret wird seitens des Sachverständigenrates — ohne nähere empirische Überprüfung — das einzige mittelfristig ausgerichtete Programm der siebziger Jahre, das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP), kritisiert: „Es ist nicht vergessen, daß dieses Programm Element einer Finanzpolitik war, die mit ihren preis- und zinssteigernden Wirkungen und dem starken Anstieg der Staatsschuld eine Verschlechterung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bewirkte und zu Wachstumsschwäche sowie hoher Arbeitslosigkeit in der Folge beigetragen hat.“<sup>3)</sup>

— Aktive Finanzpolitik verdränge privatwirtschaftliche Aktivitäten, sei es infolge erhöhter Staatsverschuldung und vermeintlich dadurch bedingter Zinssteigerung, sei es durch Inflationseffekte, welche letztlich zur Fehlallokation volkswirtschaftlicher Ressourcen führten.

— Beschäftigungsprogramme würden nur ein „konjunkturelles Strohfeuer“ entfachen, jedoch keinen nachhaltigen Beschäftigungszuwachs auslösen.

— Erhöhte Staatsausgaben („mehr Staat“) würden zu einer ordnungspolitischen Fehlentwicklung führen, die die Triebkräfte privatwirtschaftlichen Wachstums lähme.

All diesen Einwänden ist gemeinsam, daß sie ein Phantombild von aktiver Finanzpolitik und staatlichen Beschäftigungsprogrammen zeichnen, das der Realität nicht entspricht, jedoch als Vorwand dient, sich einer gründlichen empirischen Analyse und Aufarbeitung der Erfahrungen mit verschiedenen beschäftigungspolitischen Instrumenten staatlicher Finanzpolitik zu entziehen. So wird das Kind mit dem Bade ausgeschüttet, und keynesianische Politikansätze werden vollends verworfen anstatt produktiv weiterentwickelt. Die Logik der Einwände ist letztlich die Rechtfertigung der seit 1982 betriebenen angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die mit der konjunkturellen Wende 1983 auf einen „langanhaltenden Aufschwung“ (Sachverständigenrat) setzt und Beschäftigungsprogramme entbehrlich erscheinen lassen soll.

<sup>3)</sup> Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Ziffer 217.

Dabei können die Erfahrungen nach vier Jahren Aufschwung einen gewinnwirtschaftlichen Wachstums- und Beschäftigungsoptimismus nicht begründen: Der 1983 einsetzende Aufschwung war bislang der schwächste in der Konjunkturgeschichte der Bundesrepublik (die jährlichen Wachstumsraten des realen Bruttosozialprodukts waren von 1983 bis 1986 mit 2,5 v. H. niedriger als mit 4,5 v. H. im Aufschwung von 1976 bis 1979); überdies war ein erheblicher Teil des Aufschwungs durch Leistungsbilanzüberschüsse und neuerdings auch durch die Ölpreisbaisse (seit Anfang 1986) bedingt, während die binnenwirtschaftlichen Antriebskräfte bis in dieses Jahr sehr schwach blieben. Bis 1985 ist das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen (Summe der geleisteten Arbeitsstunden) noch zurückgegangen. Erst 1986 steigt es voraussichtlich geringfügig<sup>4)</sup>. Für den Aufschwung von 1983 bis in dieses Jahr wird mit einem Zuwachs von 500 000 Arbeitsplätzen gerechnet, womit erst die Hälfte der in der letzten

Rezession verlorenen Arbeitsplätze zurückgewonnen wäre; ein erheblicher Teil des Zuwachses kann auf Arbeitszeitverkürzungen (ca. 200 000) zurückgeführt werden.

Alle langfristigen Arbeitsmarktprognosen weisen — selbst bei günstigen Annahmen — eine bis zum Jahr 2000 nicht nennenswert zurückgehende Zahl von registrierten Arbeitslosen aus<sup>5)</sup>. Da es sich dabei um Durchschnittswerte handelt, ist darin bereits eine drastisch über den Sockel von rund zwei Millionen registrierten Arbeitslosen hinaus ansteigende Arbeitslosigkeit in kommenden Rezessionen impliziert. Es kann eigentlich kein ernsthafter Zweifel daran bestehen, daß auch auf längere Sicht durch Mobilisierung der „marktwirtschaftlichen Selbstheilungskräfte“ ein Abbau der Arbeitslosigkeit nicht möglich sein wird. Wer daher die fatale Gewöhnung an die Unterbeschäftigung nicht hinnehmen will, muß über andere Strategien nachdenken.

## II. Die Finanzpolitik von 1974 bis 1985: Vom Stop-and-Go zum endgültigen Verzicht auf aktive Beschäftigungspolitik

Die heute weitverbreitete Ablehnung langfristiger Beschäftigungsprogramme innerhalb der praktischen Finanzpolitik sowie durch die Mehrheit der beratenden Wissenschaft beruft sich, wie schon erwähnt, auf negative Erfahrungen mit finanzpolitischen Initiativen insbesondere in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre. Daher ist eine empirische Analyse der finanzpolitischen Praxis sowie ihrer gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dringend erforderlich. Es zeigt sich, daß es eine einheitliche, die gesamtwirtschaftliche Entwicklung verstetigende und arbeitsplatzsichernde Finanzpolitik in diesem Zeitraum nicht gegeben hat. Nach einer Phase konjunktureller und struktureller Instrumentalisierung, die jedoch von Anfang an nicht in ein fiskalisches Gesamtkonzept eingebunden war und durch die restriktive Geldpolitik der Deutschen Bundesbank immer wieder gestört wurde, hat sich die angebotsorientierte Doktrin der Finanzpolitik durchgesetzt: Verzicht auf den Einsatz der öffentlichen Haushalte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einerseits und auf eine qualitative Wachstumspolitik andererseits. Insgesamt

vollzog sich die Finanzpolitik global sowie mit den Einzelmaßnahmen eher in Form von „Wechselbädern“, die immer wieder auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung destabilisierend wirkten<sup>6)</sup>.

### 1. Impulse der Finanzpolitik für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung

Eine Abschätzung der Wirkungen der Finanzpolitik der Gebietskörperschaften auf die konjunkturelle Entwicklung der Auslastung des Produktionspotentials nach dem „Impulskonzept“<sup>7)</sup>, wie es das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) entwickelt hat, macht deutlich, ob

<sup>4)</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, (1986) 26, S. 336. Vgl. auch: Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '86, Köln 1986, S. 72 ff.

<sup>5)</sup> Prognos, Die Zukunft der Arbeitslandschaft, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 94 (1985) 1/2.

<sup>6)</sup> Vgl. dazu ausführlich: R. Hickel/J. Prieue, Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974 bis 1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Beschäftigungsprogramm, Bremen 1985 (PIW-Studie Nr. 3).

<sup>7)</sup> Hier wird dem Impulskonzept des DIW der Vorzug gegeben: Es mißt die Richtung des konjunkturellen Beitrags der öffentlichen Haushalte an dem Einnahmen- und Ausgabenvolumen, das sich in einem Jahr ergeben hätte, wenn es mit der Rate des auslastungsbereinigten Produktionspotentials gewachsen wäre. Vgl. zu den Ergebnissen: D. Vesper/R. Zwiener, Konjunkturelle Effekte der Finanzpolitik 1974 bis 1981, in: DIW-Wochenbericht, (1982) 19, S. 25; D. Teichmann/D. Vesper, Defizitabbau behält Vorrang — Zur Entwicklung der öffentlichen Haushalte 1984/85, in: DIW-Wochenbericht, (1984) 39.

das gesamte Haushaltsgebaren auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung einschränkend (kontraktiv) oder ausweitend (expansiv) wirkte. Trotz methodischer Bedenken<sup>8)</sup>, die mit diesem Konzept verbunden sind, lassen sich die folgenden Etappen der Finanzpolitik seit 1974 festhalten<sup>9)</sup>:

1. 1974 und 1975 wurde in vergleichsweise beträchtlichem Ausmaß eine antizyklische, d. h. der konjunkturellen Krise entgegenwirkende Finanzpolitik betrieben, die im wesentlichen auf Steuerentlastungen (Steuer- und Kindergeldreform), die nicht direkt konjunkturpolitisch begründet wurden, und auf der Erhöhung von staatlichen Transferzahlungen (z. B. Arbeitslosenunterstützung, Investitionszulagen) beruhte.

Von den staatlichen Investitionen gingen so gut wie keine expansiven Effekte aus. Immerhin stieg 1974 und 1975 das reale Bruttosozialprodukt (BSP) dank der expansiven Haushaltsimpulse um 1,2 v. H. bzw. 3,3 v. H. stärker als bei einer konjunkturneutralen Finanzpolitik (ohne Berücksichtigung von „Multiplikatoreffekten“, die sich aus den konsuminduzierten Folgewirkungen finanzpolitischer Impulse ergeben). Nach Schätzungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) wurden dadurch 60 000 (1974) bzw. 240 000 (1975) Arbeitsplätze gesichert. Bei einer nur konjunkturneutralen Haushaltspolitik, d. h. einem Verzicht auf die expansiven Impulse, wäre 1975 die Arbeitslosigkeit um rund ein Drittel höher gewesen.

2. In der zweiten Phase 1976 und 1977 schaltete die Finanzpolitik, beginnend mit dem „Haushaltsstrukturgesetz“ 1975, abrupt auf Sparkurs um. Das reale Bruttosozialprodukt fiel infolgedessen um ca. 1,8 v. H. (1976) bzw. 1,6 v. H. (1977) niedriger aus als bei einer konjunkturneutralen Finanzpolitik. Die Beschäftigungswirkung war entsprechend negativ und störte den überwiegenden Teil der Folgewirkungen der beschäftigungssichernden Finanzpolitik in der ersten Phase.

3. Ende 1977 wurde wieder umgeschaltet: 1978 bis 1980/81 setzte eine schwach expansive Phase ein, die vor allem von Steuermindereinnahmen (besonders 1981) und etwas verstärkten öffentlichen Bruttoinvestitionen (1978 bis 1980) getragen wurde. Letzteres war vorrangig auf das „Zu-

kunftsinvestitionsprogramm“ (ZIP) zurückzuführen, das den starken Rückgang der Bruttoinvestitionen in den Jahren von 1975 bis 1977 annähernd wettmachte. Gleichwohl war die expansive Wirkung auf das reale Bruttosozialprodukt mit 0,4 v. H. (1978), 0,3 v. H. (1980) und 0,6 v. H. (1981) sehr schwach. 1979 war sie sogar leicht restriktiv. Die Expansionsanstrengungen dieser Jahre, die in ihrer Summe durchaus ein nicht unbeträchtliches Mittelvolumen umfaßten, dienten überwiegend dazu, die Nachwirkungen der vorangegangenen Restriktionsphase zu kompensieren.

4. Ab 1982 setzte erneut eine bis 1985 anhaltende restriktive Phase ein, die überwiegend auf Ausgabenkürzungen in den Bereichen des Sozialsystems ausgerichtet war. Die Weichenstellung hierfür war bereits 1981 unter der sozialliberalen Bundesregierung erfolgt. Das reale Bruttosozialprodukt blieb von 1982 bis 1985 um insgesamt 3,5 v. H. unter jenem Niveau, welches bei einer konjunkturneutralen Haushaltspolitik erreicht worden wäre. Auch die OECD schätzt den realen Wachstumsverlust durch die restriktive Haushaltspolitik in den Jahren von 1982 bis 1984 auf etwa 3 v. H.<sup>10)</sup> Berücksichtigt man die direkten und indirekten Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, dann entspricht dies einem Verlust von 400 000 bis 500 000 Arbeitsplätzen.

Insgesamt zeigt sich also ein gesamtwirtschaftlich bedenklicher Zick-Zack-Kurs der Gebietskörperschaften seit 1974. Anfangs war die Finanzpolitik noch — ob bewußt oder unbewußt sei dahingestellt — an der Konzeption antizyklischer Konjunkturpolitik orientiert: expansive Finanzpolitik in der Krise, restriktive Budgetpolitik im Aufschwung, wengleich von einer mittelfristig angelegten verstetigenden wachstums- und beschäftigungsorientierten Finanzpolitik auch in den siebziger Jahren nicht die Rede sein konnte. Ab 1981/82 ging man dann offen zur „angebotsorientierten“ Politik über, die die effektive Nachfrage schwächte und gleichzeitig Wachstumspotentiale in Feldern öffentlichen Bedarfs nicht erschloß.

Angesichts der halbherzigen und unsystematischen Finanzpolitik der Vergangenheit ist es unzulässig, die damaligen beschäftigungs- und konjunkturpolitischen Erfahrungen pauschal als Argument gegen langfristige Beschäftigungsprogramme zu verwenden.

<sup>10)</sup> Vgl. OECD-Länderbericht Deutschland, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, (1984) 52, S. 4.

<sup>8)</sup> Vgl. zur Kritik des vom Sachverständigenrat verwendeten Konzepts des „konjunkturneutralen Haushalts“: G. Krause-Jung, Zum Konzept des konjunkturneutralen öffentlichen Haushalts, in: Finanzarchiv, NF Bd. 30 (1971/2); T. Thormählen/G. Stahl, Das „neue“ Meßkonzept des Sachverständigenrates, in: Wirtschaftsdienst, (1980) 2.

<sup>9)</sup> Die folgenden Angaben beruhen auf: R. Hickel/J. Priewe (Anm. 6), S. 4ff.

## 2. Konkunkturpolitische Programme 1974 bis 1985 im Überblick

Im Rahmen einer Systematisierung der finanzpolitischen Instrumente seit 1974 lassen sich verschiedene Typen — mit differierenden Wirkungen auf Konjunktur, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung — unterscheiden, die nur zum geringsten Teil als beschäftigungspolitische Initiativen bezeichnet werden können:

1. *Steuervergünstigungen für Unternehmen* (z. B. Verbesserungen bei den Abschreibungsmöglichkeiten, Senkung der Vermögensteuer und der Gewerbesteuer): Sie zielen auf eine direkte und globale Verbesserung der Liquidität der Unternehmen. Ob sie investitionssteigernd wirken und ob die Investitionen mit einem Beschäftigungszuwachs verbunden sind, hängt einerseits von der gesamtwirtschaftlichen Situation ab, andererseits von den jeweiligen Finanzierungspotentialen der Unternehmen. Jedoch waren es — im Durchschnitt — in den vergangenen zwölf Jahren nicht Finanzierungsengpässe, sondern mangelnde Anlagefelder, die den Unternehmen das Investieren erschwerten.

2. *Einkommensteuerentlastungen und Steigerung sozial- und familienpolitischer Transfers für private Haushalte*: Je nachdem, ob es sich bei den Begünstigten um untere, mittlere oder höhere Einkommensschichten handelt und je nach Ausmaß der von der Einkommenshöhe abhängigen Sparquote wird der private Konsum angeregt und werden Multiplikatorprozesse in Gang gesetzt. Entlastungen im unteren Einkommensbereich lösen wegen der höheren Konsumquote stärkere Expansions-effekte als in hohen Einkommensbereichen aus. Ob die Investitionstätigkeit belebt wird, hängt zum einen vom Auslastungsgrad der Produktionskapazitäten und zum anderen von der erwarteten Dauerhaftigkeit des induzierten Konsumimpulses ab. Die Beschäftigungseffekte sind ungewiß.

3. *Zuschüsse, Zulagen und Subventionen an Unternehmen* (z. B. Investitionszulagen, Lohnkostenzuschüsse, Zinsvergünstigungen): Sie sind bisher nicht mit Beschäftigungsaufgaben verbunden worden und wirken ähnlich indirekt und unsicher wie Steuerentlastungen für Unternehmen. Die „Mitnahmeeffekte“ (die staatlichen Zuwendungen werden für ohnehin geplante Maßnahmen „mitgenommen“) sind im allgemeinen — wie etwa Untersuchungen zu den Investitionszulagen zeigen<sup>11)</sup> — sehr hoch.

<sup>11)</sup> Vgl. F. Neumann/W. Gerstenberger, Investitionszulage verhindert stärkeren Investitionseinbruch, in: Ifo-Schnelldienst, (1976) 10; A. Städtler, Investitionszulage dämpfte den Beschäftigungsrückgang, in: Ifo-Schnelldienst, (1985) 3.

4. *Direkte investive und konsumtive (vor allem personelle) Mehrausgaben der Gebietskörperschaften*: Sie wirken unmittelbar und direkt auf Produktion und Wachstum; sie sind sektoral und überregional gezielt und bedarfsorientiert in Engpaßbereiche lenkbar. Die Beschäftigungswirksamkeit hängt zum einen davon ab, ob zusätzliche investive oder konsumtive Nachfrageimpulse in der Privatwirtschaft initiiert werden. Zum anderen wird sie durch die jeweilige Verarbeitung der Nachfrageimpulse bei den auftragsempfangenden Unternehmen (sei es in Form von Überstunden, Arbeitsintensivierung, Rationalisierung, Leiharbeit, sei es in Form von Neueinstellungen) beeinflusst.

Schließlich kann der Staat zusätzliche Produktion in gewissem Umfang durch Auflagen, Gebote und Verbote administrieren, ohne daß bei den öffentlichen Haushalten selbst Ausgaben anfallen. Dies gilt vor allem für den Umweltschutz (z. B. über die durch Abgaben und Auflagen ausgelösten Investitionen zur Senkung von Schadstoffemissionen).

Von den dargestellten Typen staatlicher Finanzpolitik können nur die Maßnahmen im Rahmen des Typs 4 als Beschäftigungsprogramm bezeichnet werden, da sie direkt und kontrollierbar auf die Produktion wirken. Bei den anderen Maßnahmen stehen andere Ziele im Vordergrund. Zwar können auch Subventionen und Zuschüsse gezielt beschäftigungspolitisch eingesetzt werden, z. B. um Entlassungen zu verhindern, jedoch müssen sie dann an nachprüfbar Auflagen gebunden sein. Im allgemeinen sind die Mitnahmereffekte in diesem Bereich so hoch, daß es sich hier mehr um Instrumente der Gewinnsubventionierung als um aktive Beschäftigungspolitik handelt. Administrierte Produktion kann zwar durchaus sehr beschäftigungswirksam sein, sie sollte jedoch eine direkt wirkende Finanzpolitik ergänzen und nicht ersetzen. Sie bleibt im folgenden ausgeklammert (weil nicht zur Finanzpolitik gehörend), obwohl etwa die Beschäftigungswirkungen des Umweltschutzes inzwischen beträchtlich sind.

Tabelle 1 zeigt eine grobe Schätzung des finanziellen Volumens der dargestellten Typen finanzpolitischer Initiativen in den ersten drei Phasen der Finanzpolitik von 1974 bis 1981, wobei die Typen 1 und 2 zusammengefaßt sind. Das Gesamtvolumen von direkten Ausgabenprogrammen, Zulagen und Zuschüssen an Unternehmen sowie Steuerentlastungen und Sozialtransfers betrug rund 73 Mrd. DM. Davon flossen nur ca. 42 v. H. in direkte Ausgabenprogramme, nämlich 31 Mrd. DM. Mit rund 20 Mrd. DM wurden private Haushalte und Unternehmen entlastet bzw. begünstigt. Diesem Betrag sind bereits die restriktiven Wirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes in den Jah-

**Tabelle 1: Finanzpolitik nach Maßnahmekategorien 1974 bis 1981<sup>12)</sup>**  
(Maßnahmenvolumen in Mrd. DM)

Phase	Direkte Ausgabenprogramme („Typ 4“)	Zulagen/Zuschüsse an Unternehmen („Typ 3“)	Saldo aus Steuerbe- (-) und -entlastungen (+) sowie Sozialtransfers bei privaten Haushalten, einschließlich Steuerentlastungen bei Unternehmen („Typen 1 und 2“)
1974—1975	3	2,2	14
1976—1977	6,4	8,1	-28,1 <sup>a)</sup>
1978—1981	21,5	12,2	28 <sup>a, c)</sup> (-16,9) <sup>b)</sup>
Summe 1974—1981	30,9	22,5	20,1 <sup>a, c)</sup> (-24,8) <sup>a, b)</sup>
	53,4		
	73,5 <sup>a, c)</sup>	(28,6) <sup>b)</sup>	

a) Die expansiven Wirkungen der Steuer- und Kindergeldreform sind nur für das Jahr 1975 berücksichtigt.

b) Einschließlich der restriktiven Wirkungen des 1. Haushaltsstrukturgesetzes in den Jahren 1978 und 1979 nach Angaben der Bundesregierung.

c) Das Entlastungsvolumen der Steuerreform 1977 (wirksam ab 1978) und 1978 (wirksam ab 1979) ist nur für die jeweiligen Anfangsjahre berechnet worden.

ren 1976 und 1977 (-28 Mrd. DM), nicht jedoch in den Jahren 1978 und 1979 (44,9 Mrd. DM) gegengerechnet worden. Das Volumen der Ausgabenprogramme ist mit 31 Mrd. DM also nur geringfügig größer als das des Haushaltsstrukturgesetzes in den Jahren 1976 und 1977.

Die Zulagen und Zuschüsse an Unternehmen machen mit rd. 22,5 Mrd. DM immerhin etwa 30 v. H. des gesamten Finanzvolumens aus. Faßt man die Ausgabenprogramme sowie die Zulagen/Zuschüsse an Unternehmen als expansive Maßnahmen (1974 bis 1981: 53,4 Mrd. DM) auf, dann standen dieser Summe bei voller Berücksichtigung der Wirkungen des Haushaltsstrukturgesetzes in den Jahren von 1976 bis 1979 restriktive Impulse von 24,8 Mrd. DM entgegen (vgl. Tabelle 1), und das trotz diverser Steuer- und Kindergeldreformen<sup>13)</sup>.

Wie schwach dosiert die Ausgabenprogramme waren, geht schon daraus hervor, daß sie mit rund 31 Mrd. DM nur etwa 0,9 v. H. der gesamten Ausgaben der Gebietskörperschaften (ohne Sozialversicherungen) im Zeitraum von 1974 bis 1981 ausmachten. Rechnet man die Zulagen/Zuschüsse an Unternehmen hinzu, dann waren es 1,6 v. H. (53,4 Mrd. DM) der Gesamtausgaben der Gebietskörperschaften in Höhe von 3 405 Mrd. DM.

Es gab im Zeitraum von 1974 bis 1981 sechs direkt nachfragefördernde Ausgabenprogramme, die

vom Volumen, der Struktur und der Befristung her allerdings sehr unterschiedlich ausgefallen sind:

1. 1974: „Einmaliges Programm für Gebiete mit speziellen Strukturproblemen“ (0,9 Mrd. DM).
2. 1974: „Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung“ (0,95 Mrd. DM).
3. 1974: „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ (1,13 Mrd. DM).
4. 1975 (wirksam 1976): „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ (5,75 Mrd. DM).
5. 1978 bis 1981: Zukunftsinvestitionsprogramm (ZIP) (16 Mrd. DM).
6. 1978 bis 1979: Mehrausgaben des Bundes (5,2 Mrd. DM).

Mit Ausnahme des Zukunftsinvestitionsprogramms, das sich auf vier Jahre erstreckte, handelte es sich um kurzfristige konjunkturelle Impulsprogramme. Zudem verpuffte ein Teil der Konjunkturwirkung wegen einer teilweise gleichzeitig betriebenen globalen Restriktionspolitik des Staates und einer kontraktiven Geldpolitik, die die Geldversorgung wegen Inflationsängsten äußerst knapp hielt. Und schließlich schränkte auch der ständige Wechsel des Vorzeichens staatlicher Impulse die Expansionseffekte ein. Im Grunde dienten alle Programme der Kompensation gleichzeitiger oder — wie beim Zukunftsinvestitionsprogramm — vorangegangener Kürzungen in den investiven Kernhaushalten. Sie waren

<sup>12)</sup> R. Hickel/J. Priewe (Anm. 6), S. 25.

<sup>13)</sup> Vgl. auch: F. Hemmerich, Die Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1974—78, Berlin 1982, S. 100ff.

überdies nur von einer sehr zögerlichen komplementären Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst begleitet. Angesichts der zaghaften Dosierung, ihrer Kurzfristigkeit und der damit einhergehenden globalen Restriktionspolitik der Gebietskörperschaften konnten sie nur eine sehr geringe Wirkung entfalten. Schließlich wurden die Programme nicht mit beschäftigungspolitischen Auflagen verbunden. So wurde die Zusatzproduktion teilweise durch unternehmensinterne Maßnahmen (Überstunden, Arbeitsintensivierung und Leiharbeit) bewältigt, ohne daß die Beschäftigung entsprechend gestiegen ist.

Damit wird deutlich, daß institutionell abgesicherte Beschäftigungsprogramme mit langer Laufdauer notwendig sind, die in eine insgesamt expansive Finanzpolitik und zielgleiche Geldpolitik eingebettet und mit Beschäftigungsaufgaben versehen werden müssen.

Hierzu bietet die Finanzpolitik seit 1974 lediglich ein Programm, dessen Bewertung Anhaltspunkte für ein Langzeitbeschäftigungsprogramm abgeben kann. Das Zukunftsinvestitionsprogramm wurde im März 1977 beschlossen und mit einem Finanzvolumen von 16 Mrd. DM ausgestattet, welches in die Investitionsbereiche „Verbesserung des Verkehrssystems“, „rationelle und umweltfreundliche Energieversorgung“, „wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge“, „Wohnumfeldverbesserung“ und „Berufsbildung“ gelenkt wur-

den<sup>14)</sup>. Der „Umweltanteil“ dieses qualitativen Wachstumsprogramms, das zugleich eine Nachfrage- wie auch eine Produktionsstrukturgestaltung anstrebte, wird auf 62 v. H. geschätzt<sup>15)</sup>. Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sorgten u. a. für eine Konzentration auf zusätzliche Projekte (Minimierung von Mitnehmereffekten), für die Vermeidung hoher Folgekosten, für die Förderung privater Projekte nur beim Vorliegen öffentlichen Interesses und für die Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten<sup>16)</sup>.

Die Beschäftigungseffekte des Zukunftsinvestitionsprogramms wurden vom Bundesfinanzministerium bereits nach einem Jahr auf 70 000 bis 80 000<sup>17)</sup> und seitens des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung auf 150 000 bis 180 000 Personen im Jahre 1978 geschätzt<sup>18)</sup>. Die kon-

<sup>14)</sup> Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 33 vom 30. März 1977.

<sup>15)</sup> W. Meissner/N. Lee, Die Rolle der Gemeinschaft bei beschäftigungswirksamen und umweltverbessernden Maßnahmen, o. O. 1984.

<sup>16)</sup> Vgl. H. Tofaute, Ergebnisse der Umfrage des DGB zum Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung, in: WSI-Mitteilungen, (1978) 8.

<sup>17)</sup> Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Programm für Zukunftsinvestitionen — Bilanz nach einem Jahr, in: BMF-Dokumentation, (1978) 9.

<sup>18)</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, (1980) 11; vgl. auch: R. Rau, Die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen auf Wachstum und Beschäftigung bis 1979 — Simulationsrechnungen mit dem RWI-Konjunkturmodell, in: RWI-Mitteilungen, (1977) 28, S. 235.

Tabelle 2: Staatsverschuldung und Zinsentwicklung 1974—1985

Jahr	Staatsverschuldung <sup>1)</sup>		Zinssatz am Kapitalmarkt <sup>2)</sup> in %	Realzinsen <sup>3)</sup> in %
	Mrd. DM	in % des BSP		
1974	27,3	2,8	10,6	3,8
1975	63,8	6,2	8,7	2,7
1976	48,0	4,3	8,0	4,6
1977	31,2	2,6	6,4	2,7
1978	39,6	3,1	6,1	2,0
1979	46,6	3,3	7,6	3,1
1980	57,1	3,8	8,6	4,2
1981	75,7	4,9	10,6	6,4
1982	69,9	4,4	9,1	4,4
1983	55,0	3,3	8,0	4,8
1984	46,2	2,6	7,8	5,8
1985	36,5	2,3	7,0 <sup>4)</sup>	5,0 <sup>4)</sup>

<sup>1)</sup> Finanzierungssaldo von Bund, LAF, ERP-Sondervermögen, EG-Anteil, Länder und Gemeinden.

<sup>2)</sup> Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere.

<sup>3)</sup> Kapitalmarktzins abzüglich Preissteigerungsrate des BSP.

<sup>4)</sup> Durchschnitt Januar bis Oktober.

Quelle: Finanzbericht 1986: SVR, Jahresgutachten 1985/86; Monatsberichte der Deutschen Bundesbank.

junktuelle Aufwärtsbewegung von 1977 bis zum Höhepunkt 1979 mit einem realen Wirtschaftswachstum von 4 v. H. wurde durch das Programm gestärkt und damit der nachfragebedingten Wachstumsschwäche entgegengewirkt.

Die Finanzpolitik unter dem Regime der Angebotsdoktrin kann sich somit nicht auf schlüssige Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Kontroverse um die behauptete Verdrängung privatwirtschaftlicher Aktivitäten durch Staatstätigkeit („Crowding out“-Thesen) stützen. Die am weitesten verbreitete Verdrängungsthese, derzufolge die Neuverschuldung des Staates die Kapitalmarktzinsen erhöht und somit privatwirtschaftliche, fremdfinanzierte Investitionen verdrängt, läßt sich jedenfalls für diesen Zeitraum empirisch

nicht belegen. Ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Staatsverschuldung und der (nominalen und realen) Bewegung der Kapitalmarktzinsen ist nicht beobachtbar (vgl. Tabelle 2). So lagen die Realzinsen 1975 trotz hoher Staatsverschuldung sehr niedrig, während sie seit 1982 in der Phase des Schuldenabbaus stiegen. Im Gegensatz zu dieser Verdrängungsversion ist das Zinsniveau vor allem durch die restriktive Geldpolitik bestimmt<sup>19)</sup>. Dies läßt sich für die Geldpolitik seit 1981 besonders gut beobachten. Die Geldpolitik richtete sich auf die Hochzinsen in den USA aus, um einen Wechselkursverfall über dadurch ausgelöste Kapitalexporte aus der Bundesrepublik zu verhindern<sup>20)</sup>. Der Anstieg des Kapitalmarktzinses hat sich deshalb unabhängig vom Staatsschuldenabbau Geltung verschafft.

### III. Beschäftigungsprogramme und „zuviel Staat“ als Wachstumsbremse?

Wie bereits eingangs erwähnt, gehört es zu den gängigen Argumenten der Kritiker von staatlichen Beschäftigungsprogrammen, daß „zuviel Staat“ — meist gemessen mit dem Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt (Staatsquote) — schädlich sei, weil die privatwirtschaftlichen Triebkräfte des Wirtschaftswachstums gehemmt würden. Entsprechend dieser Argumentation wurde in einer im Dezember 1985 durch das Bundesfinanzministerium vorgelegten Studie über die „Aufgaben und Ziele einer neuen Finanzpolitik — Grenzen staatlicher Verschuldung“ der finanzpolitische Kurs der Bundesregierung bis zum Jahr 1995 festgeschrieben. In endgültiger Abkehrung von den „alten Rezepten der siebziger Jahre“ wird eine Modellrechnung mit folgenden Aussagen vorgelegt: Bei Annahme einer nominalen Rate des wirtschaftlichen Wachstums (Inflationsrate eingerechnet) von 5 v. H. im Jahresdurchschnitt bis 1995 sollen die Bundesausgaben nur mit jahresdurchschnittlich 3 v. H. unterproportional ausgeweitet werden. Dieser Rückzug des Staates aus dem volkswirtschaftlichen Kreislauf, so die Modellrechnung, führt zu einer geschätzten Absenkung der Staatsquote von jetzt ca. 48 v. H. auf 42,3 v. H. im Jahre 1995. Wegen des

parallel verlaufenden Rückgangs der Steuerquote (Anteil der Steuern am Volkseinkommen) von jetzt ca. 23,7 v. H. auf dann 21,7 v. H. bei gleichzeitiger Reduktion der Bundesneuverschuldung von momentan ca. 29 Mrd. DM auf 15 Mrd. 1995 wird erwartet, daß diese Strategie der Staatsquotensenkung bis 1995 ein steuerliches Entlastungsvolumen von über 60 Mrd. DM freisetzen kann.

Die Modellannahmen jedoch sind heroisch. Daß Jahr für Jahr im Durchschnitt ein nominales Wirtschaftswachstum von 5 v. H. gesichert werden soll (in vier Jahren des jüngsten Aufschwungs wird jahresdurchschnittlich die Rate von etwas über 2 v. H. erreicht), ist unrealistisch. Das Schrumpfen der Staatsquote beeinträchtigt den volkswirtschaftlichen Kreislauf. Öffentliche Wachstums- und Beschäftigungsfelder werden nicht mobilisiert, während jedoch die Folgekosten dieser Politik der Erweiterung des „privatwirtschaftlichen Korridors“ etwa im Bereich der Umweltschäden wachsen. Aktive Beschäftigungspolitik wird für die nächsten zehn Jahre ausgeschlossen.

Die von der Senkung des staatlichen Anteils an der Produktion erhoffte Wachstumswirkung ist in hohem Maße spekulativ, die Aussagekraft der Staatsquote selbst methodisch zweifelhaft<sup>21)</sup>. Internationale Vergleiche demonstrieren, daß es hochentwickelte Länder gibt, bei denen mit deutlich ansteigender Staatsquote — in Japan nahm sie von 1970 bis 1984 um 15 v. H. zu — überdurch-

<sup>19)</sup> Vgl. R. Pohl, Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank im Lichte steigender Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen, (1982) 1; siehe auch DIW-Wochenbericht, (1985) 33.

<sup>20)</sup> F. Filc, Monetäre Wechselkursstheorie, makroökonomische Portfoliotheorie und wechselkursorientierte Geldpolitik, in: W. Ehrlicher/D. B. Simmert (Hrsg.), Geld- und Währungspolitik der Bundesrepublik Deutschland, Beihefte zu Kredit und Kapital, (1982) 7.

<sup>21)</sup> Vgl. dazu: K. Littmann, Definition und Entwicklung der Staatsquote, in: Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 42, Göttingen 1975.

schnittliche Raten des Wirtschaftswachstums realisiert werden konnten<sup>22)</sup>. Für die USA konnte nachgewiesen werden, daß die Kombination aus Steuersenkungen und Anstieg der Staatsverschuldung seit 1981 privatwirtschaftliche Aktivitäten nicht verdrängt, sondern mobilisiert („Crowding in“) hat<sup>23)</sup>. Durch die Senkung der Staatsquote dagegen — hierfür ist die Bundesrepublik Deutschland ein Beispiel — wird nicht nur die gesamtwirtschaftliche Nachfrage geschwächt und von daher kein Raum für Privatinvestitionen geschaffen, sondern die Erschließung neuer qualitativer Wachstumfelder im Bereich öffentlicher Zukunftsvorsorge — Umweltschutz, Energieeinsparung, Infrastruktur — ebenso wie die Ausweitung des privaten Konsums über multiplikative Folgewirkungen eines Beschäftigungsprogramms wird versäumt.

Insgesamt unterstellen alle Versionen des Verdrängungsmechanismus ein ausschließliches Konkurrenzverhältnis zwischen Staat und Privatwirtschaft und übersehen dabei, daß öffentliche Aktivitäten global sowie strukturell zugleich Folge und Voraussetzung ökonomischer Entwicklung sind.

In seinem Jahresgutachten 1985/86 begründet der Sachverständigenrat (SVR) noch einmal seine Auffassung von der wachstumssteigernden Wirkung einer gesenkten Steuerquote: „Der private Sektor kann sich also bei einem Rückzug des Staates mehr ausdehnen, als es den Steuerersparnissen und der so bewirkten Mehrnachfrage nach privaten Gütern entspricht. Deshalb wird die Zahl der im privaten Sektor neu geschaffenen Arbeitsplätze größer sein können als die Zahl der Arbeitsplätze, die im staatlichen Sektor aufgegeben werden“ (Ziffer 190). Längst ist der Test auf diese These gemacht worden — und negativ ausgefallen: Seit Jahren sinkt die Steuerlast der Unternehmen, deren liquide Mittel gleichzeitig steigen, während die Investitionen allenfalls wegen der Exportnachfrage zunehmen, binnenwirtschaftlich jedoch stagnieren. Auch für die USA läßt sich nachweisen, daß die Investitionszuwächse im vergangenen konjunkturellen Aufschwung vorwiegend nachfrageinduziert waren.

Das Dogma von der wachstumsstimulierenden Funktion einer niedrigen Staatsquote verschleiert die Tatsache, daß der (Sozial-)Staat eben andere, aber gesellschaftlich relevante Wachstumfelder — hier werden sie summarisch als „qualitativ“ apostrophiert — erschließt als die Privatwirt-

schaft und privatwirtschaftliche Investitionen immer wieder zu Überkapazitäten führen, weil sich die Masseneinkommen wegen des Vorrangs für die Gewinne unzureichend entwickeln. Denn in der Kontroverse um Beschäftigungsprogramme geht es nicht nur um die Option Privatwirtschaft versus Staat als Akteure, sondern auch um die Erschließung anderer stofflicher Entwicklungsbe- reiche, kurzum: um unterschiedliche Wachstums- und Entwicklungskonzeptionen.

Die gewinnwirtschaftliche Angebotspolitik geht weiterhin von einer strengen Trennung zwischen der Konjunktur- und Wachstumspolitik aus. Nur für kurzfristige konjunkturelle Probleme wird neben angebotspolitischen Maßnahmen auch der begrenzte Einsatz von Instrumenten zur konjunkturellen Nachfragesteuerung zugestanden. Angesichts der konjunkturellen Besserung seit 1983 wird ein nachfrageorientierter Handlungsbedarf strikt abgelehnt. Zur Überwindung der wirtschaftlichen Wachstumsprobleme wird nur eine angebotsorientierte Politik der „Verbesserung der Rahmenbedingungen“ (Lohnkostendämpfung, Steuerentlastungen, Modernisierung, Staatsquotensenkung, Deregulierung) für geeignet gehalten und die aufgabengezielte Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage strikt abgelehnt. Indem aber der enge Zusammenhang von Konjunktur und Wachstum zerrissen wird, entgeht den Angebotstheoretikern der Tatbestand überzyklisch anhaltender Überkapazitäten, die einen „strukturellen“ Nachfragemangel zum Ausdruck bringen. Die Angebotstheoretiker sehen ebenfalls nicht oder unzureichend, daß ein Langzeit-Beschäftigungsprogramm keineswegs nur auf die kurzfristige Auslastung der existierenden Produktionspotentiale abzielt, sondern zugleich der Ausbau und die strukturpolitische Umgestaltung des Produktionspotentials in das Zentrum rückt.

Auch in seinem Jahresgutachten 1985/86 hält der Sachverständigenrat kurzfristige „klassische“ Konjunkturprogramme für zulässig und sogar notwendig („... sollte der Einsatz der Nachfragepolitik auf den Ausnahmefall beschränkt bleiben, in dem eine Rezession mit kumulativem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage droht“ [Ziffer 215]), während er andererseits den Kritikern zustimmt: „Wirtschaftspolitik muß verstetigt werden und sich an mittel- oder langfristigen Zielen orientieren. Dazu passen keine kurzfristigen staatlichen Beschäftigungsprogramme“ (Ziffer 213). Zu diesem widersprüchlichen Ergebnis gelangt man, wenn man den Zusammenhang von kurz- und langfristiger Wirtschaftsentwicklung auseinanderreißt. Statt dessen ist zu betonen, daß die anhaltend unteroptimale Kapazitätsauslastung nicht nur ein konjunkturelles Phänomen

<sup>22)</sup> Vgl. B. Seidel, Die öffentlichen Haushalte im internationalen Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, (1985) 24.

<sup>23)</sup> Vgl. H.-P. Fröhlich, Do Public Budget Deficits Crowd Out Private Capital Expenditures?, in: *Interconomics*, (1985) Mai/Juni.

ist, sondern zugleich die Wachstumsdynamik des Produktionspotentials schwächt. Ein längerfristiges Beschäftigungsprogramm zielt sowohl auf den

kurzfristigen Konjunktur- als auch den längerfristigen Wachstumseffekt ab, und zugleich soll es eine aktive strukturpolitische Steuerung ermöglichen.

## IV. Plädoyer für ein umweltorientiertes Beschäftigungsprogramm

### 1. Prinzipien eines längerfristigen Beschäftigungsprogramms

Die seit Anfang der siebziger Jahre deutlich abgeschwächte Wachstumsdynamik der deutschen Volkswirtschaft resultiert — neben anderen Faktoren — aus einem fortwährenden Mißverhältnis zwischen produktivem Kapazitätsausbau gegenüber der kapazitätsauslastenden konsumtiven privaten und staatlichen Endnachfrage aus dem Inland. Auf Dauer kann und sollte dieses Mißverhältnis nicht durch Leistungsbilanzüberschüsse kompensiert werden, da sich dadurch die Binnen- nachfrage anderer Länder verschlechtert. Langfristig ist eine proportionale Entwicklung von Inlandsangebot und -nachfrage, Investitionen und Konsumtion erforderlich; werden indessen die Gewinne gesteigert, ohne daß sich die Endnachfrageverhältnisse bessern, so drohen entweder Überkapazitäten oder eine starke nicht-investive Gewinnverwendung, in der Regel in Form der Geldkapitalbildung. Tatsächlich ist der Anteil der Nettoanlageinvestitionen an der gesamten Vermögensbildung des Unternehmenssektors (ohne Wohnungswirtschaft) von 68 v. H. in den sechziger Jahren auf 46 v. H. in der Periode von 1977 bis 1984 gesunken<sup>24</sup>). Die Schere zwischen Geld- und Sachvermögensbildung hat sich weit geöffnet; die durchschnittliche Selbstfinanzierungsfähigkeit der Unternehmen mit Eigenmitteln hat sich im Trend deutlich verbessert. Nicht Kapitalmangel ist das Problem, sondern die überschüssigen Ersparnisse der Unternehmen und privaten Haushalte (das Sparen der privaten Haushalte ist in den letzten 20 Jahren beträchtlich gestiegen), die nur unzulänglich in inländische Nachfrage transformiert werden<sup>25</sup>). An diesem Problem müssen Beschäftigungsprogramme ansetzen.

Ein zweiter Ansatzpunkt ergibt sich daraus, daß große beschäftigungsschaffende Wachstumspotentiale existieren, die sich dem privatwirtschaftlichen Rentabilitätskalkül weitgehend entziehen:

<sup>24</sup>) R. Hickel/J. Prieue (Anm. 6), S. 65 ff.

<sup>25</sup>) Vgl. auch: M. Teschner, Sparen, Investieren und Wirtschaftswachstum, in: Konjunkturpolitik, (1984) 4, S. 233 ff.; G. Böttger/K. Gretschmann/P. H. Huppertz, Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie, in: Wirtschaftsdienst, (1981) 3, S. 151 ff.; dies., Finanzierungspotentiale kompensatorischer Staatsbudgets, in: Konjunkturpolitik, (1981) 4, S. 207 ff.

Hierzu gehören zukunftsorientierte Vorsorgepolitik für die Umwelt ebenso wie die Reparatur ökologischer Altlasten, aber auch die Energieeinsparung und die erforderliche Umstrukturierung der Energiewirtschaft, der soziale Wohnungsbau, kommunale Infrastruktur etc. Hier hat sich ein großer, teils neuer, teils auf Nachholbedarf beruhender „Programm-vorrat“ aufgestaut. Es ist ein qualitatives Wachstums- und Wohlfahrtspotential, das nur durch systematische staatliche Initiative mobilisiert werden kann.

Hier soll kein Plädoyer für eine Wiederbelebung kurzfristig-keynesianischer Globalsteuerung entwickelt werden, die angesichts der tiefgreifenden Wachstumsschwäche in der Tat nur konjunkturelle Strohfeuer entfachen und angesichts des erforderlichen und erwünschten Strukturwandels die sektorale Wirtschaftsstruktur nur konservieren würde. Es geht weder um die Schaffung von Arbeitsplätzen „um jeden Preis“ noch um die Förderung von Wirtschaftswachstum als gewinnwirtschaftlichen Selbstzweck. Vielmehr ist eine fundamentale Weiterentwicklung der klassisch-keynesianischen Wirtschaftspolitik erforderlich, die Joan Robinson wie folgt begründete: „Als Keynes orthodox wurde, vergaß man die Frage . . . zu diskutieren, wozu Beschäftigung dienen sollte.“<sup>26</sup>) In der Verbindung von arbeits- und umweltorientierter Strukturpolitik mit Wachstumspolitik liegt die eigentliche Logik der Forderung nach qualitativem Wachstum. Diese Neuorientierung ließe sich auch als Übergang vom kurzfristigen Globalsteuerungs- zum längerfristigen Programm-Keynesianismus bezeichnen.

Unzutreffend wäre es, derartige Konzeptionen als nachfrageorientierte Strategien zu bezeichnen; zwar soll die private und staatliche Endnachfrage gestärkt und verstetigt werden, und dies nicht nur zwecks kurzfristiger Verbesserung des Auslastungsgrades der Produktionskapazitäten. Vielmehr geht es um eine langfristig angelegte Produktionsstrukturpolitik, die das vorhandene Produktionspotential sozial und ökologisch umstrukturiert und brachliegende Ressourcen mobilisiert.

<sup>26</sup>) J. Robinson, Die zweite Krise der ökonomischen Theorie, in: W. Vogt (Hrsg.), Seminar Politische Ökonomie — Zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie, Frankfurt/M. 1973, S. 52.

Soweit es sich um neue staatliche Aufgabenfelder handelt, ist naturgemäß eine dauerhafte Erhöhung der Staatsausgaben und — bei gleichbleibenden privatwirtschaftlichen Aktivitäten — eine gesteigerte Staatsquote erforderlich.

Ein „Programm-Keynesianismus“ durch längerfristige Beschäftigungsprogramme erfordert gegenüber dem traditionellen kurzfristigen „deficit-spending“ in der Rezession einen anderen Finanzierungsmodus: Zusätzliche Staatsverschuldung hat jetzt lediglich die Funktion der kurzfristigen Anlauffinanzierung; danach muß eine Selbstfinanzierung durch Steuermehreinnahmen und/oder durch Abbau volkswirtschaftlicher Kosten der Arbeitslosigkeit und der Umweltzerstörung oder aber durch gezielte Besteuerung volkswirtschaftlich weitgehend funktionsloser Einkommen erfolgen (siehe Abschnitt IV.3.).

Auch muß über flankierende Begleitmaßnahmen nachgedacht werden: Erstens über eine Geldpolitik der Notenbank, die die Finanzpolitik der Regierung nicht konterkariert, sondern zinspolitisch abstützt und fördert; zweitens durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die sich vorrangig an dem Qualifizierungs- und Schulungsbedarf der schwer vermittelbaren Gruppen unter den Arbeitslosen orientiert. Hierauf wie auf mögliche andere komplementäre Politikbereiche kann in diesem Beitrag nicht näher eingegangen werden.

Beschäftigungsprogramme der hier anvisierten Art sind in den letzten Jahren immer wieder gefordert worden. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat bereits 1978 und 1979 in einer verfeinerten und aktualisierten Fassung seine nachfrageorientierte Strategie zur „Wiederherstellung der Vollbeschäftigung“ über zusätzliche Ausgaben für die Jahre 1980 bis 1985 im Umfang von 130 Mrd. DM in Feldern qualitativen Wachstums begründet<sup>27)</sup>. Der DGB fordert seit 1978 ein mittelfristiges Beschäftigungsprogramm mit mittlerweile 50 Mrd. DM für die nächsten Jahre. Die „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ hat in ihrem jüngsten „Memorandum '86“ ein 100 Mrd. DM-Programm für die nächsten beiden Jahre gefordert, um mit einem wirtschaftspolitischen „Kraftakt“ einen qualitativen Wachstumspfad bei Sicherung und Schaffung von 800 000 Arbeitsplätzen zu erreichen<sup>28)</sup>. Das Programm der GRÜNEN „Umbau der Industriegesellschaft“ (Entwurf) enthält faktisch ein staatliches Beschäftigungsprogramm für 200 000 bis 300 000 Arbeitsplätze, auch wenn Beschäftigungsprogramme ver-

bal abgelehnt werden<sup>29)</sup>. Auch die SPD fordert mit ihrem „Sondervermögen Arbeit und Umwelt“ eine Art Beschäftigungsprogramm, das unmittelbar aus den öffentlichen Haushalten herausgelöst werden soll, indem es mit einem differenzierten Zuschlag auf einzelne Energieverbrauchsarten („Umweltpfennig“) mit 4,7 Mrd. DM ausgestattet werden und damit insgesamt 18 Mrd. DM Produktionsaktivitäten (1 v. H. des Bruttosozialproduktes 1984) auslösen soll; nach Ifo-Berechnungen könnte dieses Programm ca. 200 000 Arbeitsplätze schaffen<sup>30)</sup>.

## 2. Programmvorrat für qualitative Wachstumsfelder

An Programmvorrat für eine qualitative Wachstumspolitik mangelt es nicht. Daß großer Bedarf besteht, wird auch vom Sachverständigenrat konzediert<sup>31)</sup>. Zum einen besteht als Folge der in den letzten Jahren rückläufigen Investitionspolitik der Gebietskörperschaften — insbesondere der Kommunen — ein großer Erhaltungs- und Erneuerungsbedarf in „klassischen“ Infrastrukturbereichen (Straßen, Gebäudereparaturen etc.)<sup>32)</sup>. Darüber hinaus gibt es neuen bzw. zusätzlichen Bedarf im Umweltschutz, bei der Energieeinsparung, der Verkehrspolitik, in der Berufsbildung und im sozialen Wohnungsbau. So hat das ‚Deutsche Institut für Urbanistik‘ (DIFU) in den Bereichen Ausbau traditioneller Infrastruktur, Maßnahmen im Sektor des Umweltschutzes sowie der Schadensbeseitigung an öffentlichen Bauwerken und Wohngebäuden allein für die Kommunen einen Investitionsbedarf von 1985 bis 1990 in Höhe von 358 Mrd. DM (in konstanten Preisen) und somit eine jahresdurchschnittliche Wachstumsrate von 15 v. H. geschätzt (jährlich 58 Mrd. DM)<sup>33)</sup>. Indessen waren die kommunalen Investitionen 1984 mit 30,5 Mrd. DM auf einem historischen Tiefstand angelangt, der um 26 v. H. unter

<sup>29)</sup> Die GRÜNEN, Umbau der Industriegesellschaft (Entwurf), Bonn 1986 (Februar), S. 20.

<sup>30)</sup> Vgl. Bundestags-Drucksache 10/1722 vom 5. Juli 1984; „Sondervermögen ‚Arbeit und Umwelt‘“, in: Politik — Aktuelle Informationen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, (1984) 4; sowie: Mehr Arbeit durch Umweltschutz? Stellungnahme des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft vom 14. Oktober 1985 in Bonn zum Antrag der SPD-Fraktion „Sondervermögen ‚Arbeit und Umwelt‘“, München 1985.

<sup>31)</sup> Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1984/85, Bonn 1984, Ziffer 230. Ähnlich auch: Deutsche Bundesbank, Monatsberichte, (1984) 12, S. 22, und (1985) 2, S. 29.

<sup>32)</sup> Vgl. F. Stille/W. Kirner, Deutliche Veralterung der Infrastruktur, in: DIW-Wochenbericht, (1985) 11.

<sup>33)</sup> M. Reidenbach/Ch. Knopf (DIFU), Der kommunale Investitionsbedarf Mitte der 80er Jahre — Eine Einschätzung, Berlin 1985.

<sup>27)</sup> Vgl. DIW-Wochenbericht, (1978) 15 und (1979) 13.

<sup>28)</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Anm. 4), S. 227ff.

dem des Jahres 1980 (in jeweiligen Preisen) lag, obwohl die Gemeinden einen Haushaltsüberschuß von 1,5 Mrd. DM erwirtschaftet hatten. Die öffentlichen Investitionen insgesamt waren 1984 — preisbereinigt — unter das Niveau von 1963 heruntergekürzt worden; erst in diesem Jahr ist die Talfahrt aufgehalten worden.

Im Zentrum eines Langzeit-Beschäftigungsprogramms könnte folgender Aufgabenvorrat, der aus vielen Untersuchungen destilliert worden ist, stehen<sup>34</sup>):

#### a) Umweltschutz

Das Hessische Umweltministerium errechnete in einem Programm „Arbeit und Umwelt“<sup>35</sup>) einen langfristigen Investitionsbedarf (in konstanten Preisen) von 770 Mrd. DM (davon die Hälfte Mittel der Privatwirtschaft) mit einem Beschäftigungseffekt von 635 000 Mann-/Fraujahren. Darin sind Maßnahmen zur Energiepolitik, zum Wohnungsbau, zur Stadtsanierung und für verkehrspolitische Verbesserungen enthalten. Diese Bereiche werden weiter unten noch gesondert aufgeführt. Der umweltpolitische Investitionsbedarf im engeren Sinn umfaßt ein Volumen von 42,3 bis 50,8 Mrd. DM in den folgenden Bereichen: Gewässer (5 bis 6 Mrd. DM), Wasserschutz (0,1 Mrd. DM), Luftreinhaltung (8,5 bis 13 Mrd. DM), Lärmschutz (5 bis 8 Mrd. DM), Abfallbeseitigung (10 Mrd. DM), Naturschutz, Landschaftspflege (13,7 Mrd. DM).

R.-D. Brunowsky und L. Wicke<sup>36</sup>) schlagen ein 10-Jahres-Öko-Programm vor, das ein öffentliches Investitionsvolumen von 66 Mrd. DM enthält, mit dem direkte und indirekte Beschäftigungswirkungen von 500 000 „ausgelasteten Arbeitsplätzen“ erzielt werden können. Folgende Aufgabenbereiche sind vorgesehen: Luftreinhaltung (11 Mrd. DM), Gewässerschutz (25 Mrd. DM), Bodenschutz (10 Mrd. DM), Lärmbekämpfung (10 Mrd. DM), Energieeinsparung (10 Mrd. DM). Eine detaillierte Bedarfsermittlung, die hier nicht wiedergegeben werden kann, steht hinter diesem Programm. Seitens des Deutschen Instituts für Urbanistik wird ein detaillierter kommunaler umweltpolitischer Aufgabenkatalog ge-

nannt<sup>37</sup>): Rauchgasentschwefelung bei Kraftwerken, Reinigung des Grundwassers von chemischen Stoffen bei der Wasserversorgung, Sanierung der Mischwasserkanalisation, Erweiterung der Kläranlagen um eine dritte Reinigungsstufe, Bau von Sondermülldeponien, Sanierung von Altdeponien (1 000 bis 2 000 Altdeponien werden als problematisch eingestuft), Beseitigung von „Altlasten“ (z. B. Reinigung kontaminierter Böden), Maßnahmen gegen das Waldsterben.

#### b) Energiepolitik

Für den Bereich einer ökologisch verträglichen Energieversorgung bzw. Energieeinsparung liegt eine Fülle von Studien zur Abschätzung des Investitionsbedarfs sowie der Beschäftigungseffekte vor. Das Programm des Hessischen Umweltministeriums nennt folgenden langfristigen Investitionsbedarf: Verbesserte Wärmedämmung (vor allem Gebäudeisolierung) 270 Mrd. DM, Ausbau der Fernwärmeversorgung 80 Mrd. DM. W. Ströbele<sup>38</sup>) schätzt den zusätzlichen privaten und öffentlichen Investitionsbedarf im Bereich der Energiepolitik von 1980 bis zum Jahr 2000 vorsichtig auf 480 bis 520 Mrd. DM. Hinter dieser Kalkulation steht die Realisierung des Konzeptes eines „sanften Energiepfades“. In seiner Studie „Energiesparen als Beschäftigungspolitik“ hat Spitzley ein „Raumwärmeszenario 2000“, das mit folgenden Wirkungen rechnet, vorgelegt<sup>39</sup>): Schaffung von (netto) mehr als 300 000 Arbeitsplätzen bis zum Jahr 2000; Einsparung von Heizöl in Höhe von 170 Mrd. Liter (360 Mrd. Liter bis zum Jahre 2010); Senkung der Umweltbelastung allein aus Gebäudeheizungen auf rund ein Viertel der Schadstoffemissionswerte von 1978; Erwirtschaftung eines monetären Nettonutzens (vor allem wegen wegfallender Energiekosten und Kosten für Umweltreparaturen) von 50 Mrd. DM bis zum Jahre 2000. Schließlich haben O. Hohmeyer und H.-J. Rahner das Marktpotential von sechs Einspar- und regenerativen Technologien im Energiebereich für 1985 auf 9 bis 16 Mrd. DM (in Preisen von 1972) veranschlagt. Der Beschäftigungseffekt dieser Maßnahmen hätte selbst bei Berücksichtigung des Produktivitätsanstiegs zwi-

<sup>34</sup>) Vgl. zusammenfassend: R. Hickel, Programm vorrat als Voraussetzung nachfrageorientierter Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: F. Buttler u. a. (Hrsg.), Staat und Beschäftigung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 88, Nürnberg 1985, S. 361 ff.

<sup>35</sup>) Vgl. Der Hessische Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Arbeit und Umwelt, Wiesbaden 1983.

<sup>36</sup>) Vgl. R.-D. Brunowsky/L. Wicke, Der Öko-Plan, München 1984, S. 157 ff.

<sup>37</sup>) Vgl. M. Reidenbach/Ch. Knopf (Anm. 33).

<sup>38</sup>) Vgl. W. Ströbele, Energiepolitik am Scheideweg?, in: WSI-Mitteilungen, (1980) 3.

<sup>39</sup>) Vgl. H. Spitzley, Energiesparen als Beschäftigungspolitik — Zur Kosten-Nutzen-Analyse der Energiesparstrategie „Raumwärmeszenario 2000“ — Energiesparen schont die Umwelt, schafft Arbeitsplätze und macht unabhängiger und finanziert sich selbst, in: Schriftenreihe „Energie und Gesellschaft“, Heft 18, TU-Berlin 1983.

schen 1972 und 1985 bei 230 000 bis 420 000 Mann-/Fraujahren liegen können<sup>40)</sup>.

### c) Verkehrspolitik

Das Hessische Umweltministerium schätzt den Investitionsbedarf für Verkehrsberuhigung sowie den Fuß- und Radwegebau auf 110 Mrd. DM. Der Ausbau des Öffentlichen Personen-Nahverkehrs (ÖPNV) erfordert Investitionen in Höhe von mindestens 1 Mrd. DM.

### d) Wohnungsbau

Das Hessische Umweltministerium veranschlagt den Investitionsbedarf für Stadtsanierung auf 10 Mrd. DM. Nimmt man die erforderliche Modernisierung von 3 Millionen Wohnungen und den Neubedarf von 800 000 Sozialwohnungen hinzu, dann ergibt sich ein Investitionsvolumen von 275 Mrd. DM. Hinzugerechnet werden müßte auch der Sanierungsbedarf im Rahmen der Energieeinsparung (vgl. Punkt b).

### e) Berufsbildung

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik<sup>41)</sup> fordert die Schaffung von mindestens 100 000 zusätzlichen Ausbildungsstellen, den Ausbau von außer- und überbetrieblichen Ausbildungsstätten sowie die Förderung betrieblicher Ausbildungsplätze für qualifizierende Ausbildung.

### f) Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst

Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung<sup>42)</sup> ermittelt einen erheblichen zusätzlichen Stellenbedarf im öffentlichen Dienst. Dieser Bedarf besteht in erster Linie im Bereich des Gesundheitswesens (es fehlen in öffentlichen Krankenhäusern 60 000 Pfleger und Krankenschwestern und 10 000 Ärzte<sup>43)</sup>), im Bildungssektor und in den Hochschulen sowie im Bereich der sozialen Dienste (Behinderte, Suchtkranke, Resozialisierung, Jugend- und Altershilfe etc.). Erheblicher Personalbedarf existiert auch in den Arbeits- und den Finanzverwaltungen. Nach verschiedenen Schätzungen sind insgesamt 150 000 bis 360 000 zusätzliche Arbeitsplätze erforderlich, von denen aller-

dings ein Teil bei Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und anderen Trägern angesiedelt sein könnte<sup>44)</sup>. Das DIW schlug deshalb 1984 die Schaffung von jährlich 40 000 bis 50 000 zusätzlichen Stellen im öffentlichen Dienst (unter Beibehaltung der derzeitigen Struktur von Voll- und Teilzeitkräften) bei Bund, Ländern und Gemeinden vor (1985 bis 1990 200 000 bis 250 000). Dies entspräche einem jahresdurchschnittlichen Personalzuwachs von etwa 1 v. H. im staatlichen Sektor. Durch die hinzuwachsenden Programmaufgaben im Rahmen qualitativer Wachstumspolitik entsteht mittelfristig zweifellos ein weiterer Personalbedarf.

Die aus einer Fülle von Studien hier zusammengefaßten Ergebnisse belegen: Es gibt einen dringlichen öffentlichen Programmbedarf mit Schwerpunkt in den Regionen und Kommunen. Die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen läßt sich somit mit der ökonomisch sinnvollen Mobilisierung der Produktion in diesen öffentlichen Aufgabefeldern verknüpfen. Der Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit und gegen die schädlichen Folgen der bisherigen Wirtschaftsentwicklung vereinigt sich in der Forderung nach einem Langzeit-Beschäftigungsprogramm für die mittlere Frist.

## 3. Finanzierungspotentiale

Zu Unrecht werden häufig vermeintliche Finanzierungsprobleme als Haupthindernis für längerfristig umweltorientierte Beschäftigungsprogramme angesehen. Dabei wird übersehen, daß es eine Vielzahl zum Teil sehr detaillierter Finanzierungsvorschläge gibt, die bei entsprechendem politischen Willen durchaus umsetzbar sind<sup>45)</sup>. Wer Beschäftigungsprogramme für nicht finanzierbar hält, verkennt das Grundproblem einer Volkswirtschaft mit geringer Wachstumsdynamik, unterausgelasteten Produktionskapazitäten, hoher Arbeitslosigkeit und starker Umweltschädigung: Erstens kann durch den hier geforderten „Programm-Keynesianismus“ ein zusätzliches Wohlfahrts- und Wachstumspotential erschlossen werden, so daß sich kein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel ergibt (etwa in dem Sinne: weniger private, mehr staatliche Ausgaben). Es werden auch nicht mehr Einkommen verteilt als entstehen, sondern die Einkommensentstehung und da-

<sup>40)</sup> Vgl. O. Hohmeyer/H.-J. Rahner, Untersuchung der Auswirkungen des Baus von ausgewählten Technologien zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung von regenerativen Energiequellen auf die Produktion und Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Bremen 1980.

<sup>41)</sup> Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '84, Köln 1984, S. 160f.

<sup>42)</sup> DIW-Wochenbericht, (1984) 23, S. 269f.

<sup>43)</sup> Ebda, S. 267.

<sup>44)</sup> Prognos AG, Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Basel 1979.

<sup>45)</sup> Vgl. R. Hickel, Wer soll das bezahlen?, in: M. Bolle/P. Grottian (Hrsg.), Arbeit schaffen — jetzt!, Reinbek bei Hamburg 1983; Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (Anm. 4), S. 249ff.; DIW-Arbeitskreis Arbeitsmarktperspektiven, Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie der Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht, (1979) 13.

mit auch der Verteilungsspielraum sollen ausgeweitet werden. Zweitens geht es darum, der überbordenden Geldkapitalbildung aus Gewinn- und anderen höheren Einkommen entgegenzuwirken, indem gesamtwirtschaftlich funktionslose, d. h. nicht oder nur mit starker Verzögerung sachinvestiv verwendete Gewinneinkommen steuerpolitisch möglichst rasch in den volkswirtschaftlichen Kreislauf zurückgeschleust werden, Drittens schließlich sollen die hohen Folgekosten aufgrund der Massenarbeitslosigkeit und der Umweltzerstörung vermindert werden, so daß entsprechende Ressourcen freigesetzt werden können.

Konkret sind damit folgende Finanzierungspotentiale angesprochen:

— Nach einer gewissen Anlaufzeit der Programme, d. h. bis sie realwirtschaftlich greifen, entstehen zusätzliche Einkommen und damit Steuer Mehreinnahmen, so daß sich über einen längeren Zeitraum erhebliche Selbstfinanzierungseffekte einstellen.

— Nach einer OECD-Berechnung betragen die jährlichen Umweltschäden ca. 3 bis 5 v. H. des Bruttosozialproduktes; geschätzten jährlichen Schäden von 45 bis 75 Mrd. DM stehen Umweltschutzausgaben von ca. 20 Mrd. DM gegenüber. Umweltschutzprogramme können mehr Schäden mindern<sup>46)</sup>, als sie kosten. In ähnlicher Weise gilt dies für Maßnahmen der Energieeinsparung, für präventiven Arbeitsschutz und Gesundheitsvorsorge, wodurch hohe Energiekosten und Unfall- sowie Krankheitskosten eingespart werden können.

— Die direkten und indirekten Kosten der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenunterstützung, Ausfall an direkten und indirekten Steuern und Sozialbeiträgen) belaufen sich auf über 50 Mrd. DM jährlich<sup>47)</sup>, was ca. 3 v. H. des Bruttosozialproduktes entspricht; bei reduzierter Arbeitslosigkeit werden entsprechende finanzielle Ressourcen frei.

Schließlich eröffnen sich über eine Durchforstung der Ausgaben sowie der Einnahmen öffentlicher Haushalte weitere Finanzierungspotentiale für ein Beschäftigungsprogramm. Hier bieten sich die folgenden Maßnahmen an:

<sup>46)</sup> Vgl. L. Wicke, Die Soziale Marktwirtschaft in der umweltpolitischen Bewährungsprobe, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/85, S. 17.

<sup>47)</sup> E. Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkungen und Kostenvergleich, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1985) 1.

— Striktere Handhabung des Steuerrechts, Bekämpfung der Steuerhinterziehung und Wirtschaftskriminalität, die Einführung eines sozial abgestuften Quellenabzugsverfahrens für die Vermögenseinkünfte bei den privaten Haushalten sowie die Verminderung und Zinsbelastung von Steuerrückständen;

— Abbau produktions- und beschäftigungspolitisch unakzeptabler Steuersubventionen;

— Schwerpunktsetzung bei den öffentlichen Ausgaben auf den Programmvorrat des Langzeit-Beschäftigungsprogramms;

— Erschließung neuer Steuerquellen wie etwa die bereits erwähnte stärkere Besteuerung nicht sachinvestiv genutzter Gewinne, Einführung einer Ergänzungsabgabe für Besserverdienende (ab DM 60 000 bzw. 120 000 für Ledige/Verheiratete);

— Einsatz der öffentlichen Kreditaufnahme zur kurzfristigen Vorfinanzierung des Programms;

— Einführung eines Arbeitsmarktbeitrags für alle Erwerbstätigen einschließlich Selbständige und Beamte, um die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu erleichtern;

— Stärkere Besteuerung von knappen Naturressourcen, um deren Einsparung zu induzieren.

Langzeit-Beschäftigungsprogramme sind durchaus finanzierbar. Ihre Verwirklichung hängt freilich von der Interessenlage und damit zwangsläufig verbundener Widerstände ab. Angesichts der trotz konjunkturellen Aufschwungs anhaltenden Massenarbeitslosigkeit sowie der voranschreitenden Umweltschädigungen spricht die politische Vernunft für eine schnelle und nachhaltige Überwindung dieser Situation. Der Blick zurück auf die wirtschaftlichen Wachstumsbedingungen in den fünfziger Jahren gibt keine Richtschnur für den heutigen Handlungsbedarf ab. Die wirtschaftliche Nachkriegsentwicklung war historisch singulär; die anhaltenden ökonomischen Entwicklungsprobleme offenbaren den daran geknüpften „kurzen Traum immerwährender Prosperität“ (B. Lutz). Ein qualitatives Langzeit-Beschäftigungsprogramm mit ökologischer Ausrichtung bietet einen zentralen Anknüpfungspunkt, um aus den Erfahrungen der letzten Jahre neue Strukturen entstehen zu lassen.

An die Stelle von Vorurteilen gegenüber Beschäftigungsprogrammen und pauschalen ideologischen Ressentiments gegen „mehr Staat“ muß eine sachliche Diskussion treten.

# Die Wiederholung der öffentlichen Verschwendung

## Vollbeschäftigung durch neue Beschäftigungsprogramme und mehr staatlichen Interventionismus?

Seit Ende der siebziger Jahre wird in Kreisen der Politik (insbesondere von SPD, DGB und den GRÜNEN) und der Wissenschaft (vor allem vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin) die Forderung erhoben, durch eine Neuauf- lage und Verstärkung von zuvor weitgehend erfolglos gebliebenen „Beschäftigungsprogram- men“, durch Anhebung der Staatsquote und mit mehr staatlichem Dirigismus der Arbeitslosigkeit Herr zu werden. Die Wirtschaftspolitik der Bun- desregierung aber ging zu Beginn der achtziger Jahre — nicht erst seit der „Wende“ 1982, also dem Ende der sozialliberalen Koalition — mit Unterstützung der Mehrheitsmeinung der Wirt- schaftswissenschaft (insbesondere auch vertreten vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) einen ande-

ren Weg, den Weg der sogenannten „angebots- orientierten Wirtschaftspolitik“.

Angesichts eines zur Zeit wieder stärker werden- den Rufes nach Reformismus und Interventionis- mus stellt sich die Frage, ob im Lichte der Erfah- rungen mit der Finanzpolitik der sozialliberalen Koalition überhaupt Anlaß besteht, den Ver- heißungen derartiger Strategien Glauben zu schenken. Konkret lautet die Frage, ob damit nicht die Wiederholung eines gescheiterten Expe- riments zu befürchten wäre, eine Wiederholung, die selbst dann nicht ratsam wäre, wenn der Ab- bau von Arbeitslosigkeit nach Art der „Angebots- politik“, d. h. durch Verbesserung der Rahmenbe- dingungen für private Investitionen, zu langsam und längerfristig betrachtet als zu unsicher ange- sehen werden sollte.

### I. Die Ökonomie des Geldausgebens

Den geistigen Hintergrund, vor dem eine „Politik der Schaffung von Arbeitsplätzen“ durch mehr Staatsausgaben gefordert wird, vermag besonders deutlich eine Schrift von Rudolf Hickel und Jan Prieue<sup>1)</sup> zu vermitteln, die dem Beitrag beider Autoren in dieser Ausgabe zugrunde liegt. Ihre Arbeit kommt zu dem Ergebnis, daß die Erfah- rung der siebziger Jahre gezeigt habe, daß allein eine solche Politik erfolgreich sei bei der Wieder- gewinnung der Vollbeschäftigung. Demgegenüber dürfte jedoch eher genau das Gegenteil der Fall sein.

Beschäftigungsprogramme sind nach Hickel und Prieue nicht nur konjunkturell geboten, sie seien auch ein wichtiger, wenn nicht sogar entschei- dender Motor des Wachstums. Ähnlich wie schon im Programm „Arbeit und Umwelt“ der SPD wird behauptet, daß eine geeignete staatliche Ausga- benpolitik sowohl verstetigend wirken als auch qualitative Wachstumspotentiale des öffentlichen Bedarfs erschließen könne (Stadterneuerung, so- zialer Wohnungsbau, Altenbetreuung, Beseiti-

gung von Umweltschäden usw.). Die Beschäfti- gungsprogramme der sozialliberalen Koalition seien zwar mit der Ausnahme des Zukunftsinv- estitionsprogramms (ZIP)<sup>2)</sup> von 1977/78 nicht von

<sup>2)</sup> Dieses Programm wird von den Befürwortern von Beschäftigungsprogrammen mehr und mehr zum Vor- bild genommen. Dabei war es stets umstritten. Es wird nicht nur bezweifelt, daß es mehr geleistet hat als zur Besetzung bereits vorhandener Arbeitsplätze beizutragen (so z. B. der Sachverständigenrat in seinem Jahres- gutachten 1977/78, Ziff. 325). Es wird auch allgemein anerkannt, daß das ZIP mehr inflations- als wachstums- fördernd war, weil es durch die von ihm ausgelöste Zu- nahme der Baupreise *real* nur wenig bewirkte. Vgl. hierzu z. B. auch D. Vesper, Wider die Staatsverschul- dungshysterie, in: Die Tageszeitung (TAZ) vom 4. De- zember 1981. In diesem Artikel werden im übrigen, was die Beurteilung der praktizierten Beschäftigungs- programme, der Vorschläge neuer, massiver und umweltpol- itisch gezielter und gebündelter Programme, die Hoff- nung auf qualitatives Wachstum und die Verharmlosung der Staatsverschuldung betrifft, genau die Thesen von Hickel und Prieue vertreten. Nach Meinung des damali- gen Bundesfinanzministers Lahnstein seien dagegen die auf dem Bonner Wirtschaftsgipfel 1978 versprochenen zusätzlichen Staatsausgaben, wozu auch das ZIP gehört, überflüssig gewesen und hätten nur dazu geführt, daß im Jahre der Hochkonjunktur 1979 der Preisauftrieb ver- stärkt worden sei (zitiert nach T. Sarrazin, Das Lächeln der Sphinx — oder: Die Staatsverschuldung und die Krise der Globalsteuerung, in: Aus Politik und Zeit- geschichte, B 38/81, S. 3).

<sup>1)</sup> R. Hickel/J. Prieue, Ineffiziente Instrumente oder unzureichende Anwendung? Die Finanzpolitik von 1974—1984 auf dem Prüfstand: Argumente für ein Be- schäftigungsprogramm, PIW Progress-Institut für Wirt- schaftsforschung, Bremen 1985.

der Art gewesen, wie sie nach Hickel und Priewe allein wirksam und erforderlich sei, nämlich als längerfristig angelegte, qualitative Wachstumsfelder erschließende und mit entsprechenden Auflagen (z. B. Beschäftigungsaufgaben) und Dirigismen arbeitende Ausgabenprogramme. Sie seien vielmehr Wechselbäder von stop and go gewesen, kurzfristiges Krisenmanagement, das zudem durchweg zu schwach dosiert gewesen sei. Desweiteren habe man auch Instrumente benutzt, die von Hickel und Priewe ziemlich grundsätzlich abgelehnt werden, nämlich Investitionszulagen und Steuerentlastungen (insbesondere des Unternehmenssektors). Gleichwohl könne jedoch hieraus nicht der Schluß gezogen werden, die Programme hätten versagt. Im Gegenteil, ein neues Beschäftigungsprogramm sei nötig, und zwar je größer die Ausgaben desto besser.

Im Vergleich dazu weise die Konsolidierungspolitik der Endphase der sozialliberalen Koalition, insbesondere aber nach der „Wende“ seit 1982, eine „katastrophale Erfolgsbilanz“ auf. Sie habe eine halbe Million Arbeitsplätze gekostet, sei prozyklisch und krisenverschärfend gewesen.

Angesichts solcher Gedankenabfolgen könnte man in der Tat den Eindruck gewinnen, es gäbe nichts Segensreichereres als eine ausgabenfreudige öffentliche Hand. Umfragen hätten denn auch gezeigt, so Hickel und Priewe, daß es genügend Nützliches gäbe, wofür Geld ausgegeben werden könne. Doch wäre es nicht schon sehr eigenartig, wenn Umfragen etwas anderes gezeigt hätten? Denn daß sowohl die Bürger als auch die Bürokratie Ideen entwickeln, wie Geld ausgegeben werden könnte, das sie nicht oder vermeintlich nicht selbst aufzubringen haben, kann nicht überraschen. Interessant ist daher auch nicht die Frage, was man als Bedarf empfindet, sondern was man als Preis hierfür zu zahlen bereit ist. Ebenso wenig kann es überraschen, daß durch mehr Staatsausgaben auch mehr Beschäftigung entstehen kann. Eine besonders naheliegende und wirkungsvolle Lösung im Sinne dieses Zusammenhangs wäre es ja, einfach die Arbeitslosigkeit durch eine entsprechende Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst zu beseitigen. Warum geht man nicht diesen Weg, wo er doch so naheliegend wäre?

Jede Konsolidierungsbemühung, so z. B. das Haushaltsstrukturgesetz vom 28. August 1975 oder die „Operationen“ der Bundesregierung von 1982 bis 1984, war nach Ansicht der Autoren Hickel und Priewe angeblich schädlich und kontraproduktiv. Es gibt keine Kürzung von Staatsausgaben, die von ihnen als ökonomisch erforderlich und vorteilhaft begrüßt wird. Von den Maßnahmen der Konjunkturbelebung empfehlen

sie — abgesehen von Steuerentlastungen und Einkommenstransfers zugunsten privater Haushalte im unteren Einkommensbereich — vor allem die direkten investiven und konsumtiven (vor allem personellen) Mehrausgaben der Gebietskörperschaften, verbunden mit Auflagen, Ge- und Verboten. Diese seien allen anderen Maßnahmen überlegen.

Für Sparsamkeit und Zurückhaltung des Staates gibt es demgegenüber kein Argument, das sie gelten lassen. Angeblich waren es nicht die expansiven Ausgabenprogramme, die die Staatsschulden, die Zinssätze und Zinsausgaben nach oben getrieben, private Investitionen zurückgedrängt und zu Fehllenkungen von Kapital und Arbeit geführt haben. Es waren im Gegenteil immer nur die restriktiv wirkenden Ausgabenkürzungen und geldpolitischen Maßnahmen, die Schaden anrichteten. Selbst Preisstabilität ist in der ökonomischen Theorie von Hickel und Priewe eher etwas Schädliches<sup>3)</sup>; sie ist ein Indikator der unzureichenden Ausschöpfung der Wachstumspotentiale<sup>4)</sup>. Überschüsse in den Gemeindehaushalten seien „volkswirtschaftlich unsinnig“, so die These beider Autoren, die andererseits den Rückgang öffentlicher Investitionen beklagen<sup>5)</sup>.

Nie waren es nach ihrer retrospektiven Sicht der wirtschaftlichen Entwicklung die direkten expansiven Maßnahmen, die bedenklich waren. Sollten diese einmal real nicht hinreichend gewirkt haben, sei es, weil die Baupreise gestiegen sind, sei es, weil die Einkommen und damit die Nachfrage zu gering waren, dann war es immer eine vorangegangene restriktive Politik, die hierfür verantwortlich gemacht wird. Sie habe die nötige Baukapazität vernichtet und habe die private Nachfrage, die angeblich allein entscheidend ist für Investitionen, Beschäftigung und damit auch Einkommen, geschwächt.

Angenommen, diese Thesen sind richtig, und sie sind ja nach Meinung der Autoren nicht nur theoretisch fundiert, sondern auch empirisch belegt, dann haben wir es hier in der Tat mit einer sehr einfachen Ökonomie zu tun, in der allein dafür Sorge getragen werden muß, daß der Staat genügend Geld ausgeben kann. Die Wirtschaftspolitik der Autoren ist einfach, weil es in ihr keine im engeren Sinne ökonomischen Aufgaben zu lösen gibt. Denn Ausgabenprogramme zu entwerfen ist kein schwieriges ökonomisches Problem, anders dagegen die Beschaffung des Geldes und die Len-

<sup>3)</sup> R. Hickel/J. Priewe (Anm. 1), S. 57. Die Autoren fordern dann auch „eine Geldpolitik im Dienst des Kampfs gegen Arbeitslosigkeit“, die auf Inflation keine Rücksicht nimmt. Ebd. S. 54.

<sup>4)</sup> Ebd., S. 57.

<sup>5)</sup> Ebd., S. 28.

kung des Geldes in die produktivste Verwendung. Aber weil die Staatsverschuldung nach dieser Sichtweise keine Gefahr darstellt, ist auch die Geldbeschaffung kein Problem. Und weil die Ergebnisse einer „politisierten Bedarfsdiskussion“ unbesehen akzeptiert werden und weil — bei „Zugrundelegung eines volkswirtschaftlichen Rentabilitätsbegriffes, der sich nicht immer mit dem privatwirtschaftlichen Gewinnkalkül deckt“ — das entsprechende politische Marketing alles „produktiv“ machen kann, wird es auch keine Kosten in dem Sinne geben, daß eine alternative Verwen-

dung des Geldes vielleicht die bessere gewesen wäre<sup>6)</sup>.

Die sozialliberale Bundesregierung ist mehr als einmal auf internationaler Ebene, und oft genug von heimischen Kritikern aufgefordert worden, durch staatliche Maßnahmen für einen Boom zu sorgen, um die Weltkonjunktur zu beleben<sup>7)</sup>. Wenn man dem wirtschaftspolitischen Konzept von Hickel und Priewe folgt, ist es vollkommen unverständlich, warum sie damals die geforderte Ausgabenexpansion nicht betrieben hat.

## II. Globalsteuerung und innere Reformen

Es ist schade, daß Plädoyers für Beschäftigungsprogramme, wie z. B. die Arbeit von Hickel und Priewe, die Fiskalpolitik erst im Zeitraum ab 1974 betrachten. Dadurch werden die ausgabenfreudigen Anfangsjahre der sozialliberalen Ära ausgeblendet und es wird somit auch nicht erkennbar, warum sich die Fiskalpolitik seit etwa 1975 überhaupt um Konsolidierung bemühte und warum sie bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung versagte. Betrachtet man dagegen die Finanzpolitik der gesamten Periode der sozialliberalen Koalition, so wird deutlich, warum das Konzept von Interventionismus und Reformismus langfristig versagen mußte: „Die sozialliberale Koalition ist letztlich an der Finanzpolitik gescheitert.“<sup>8)</sup> Es wäre deshalb nicht gerade sehr naheliegend, das Experiment noch einmal mit mehr finanziellem Aufwand und mehr unbegründeten Erwartungen wiederholen zu wollen.

### 1. Was der Interventionismus leisten sollte

Ende der sechziger Jahre war es in weiten Kreisen, nicht nur in denen, die der SPD nahestanden, eine Grundüberzeugung, daß der Staat durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente Konjunkturzyklen entscheidend beeinflussen und dadurch stabilisieren könne und solle, und daß es außerdem bei der Versorgung mit öffentlichen

Gütern wie z. B. im Bildungs- und Gesundheitswesen, im Städtebau oder bei den sozialen Diensten sowie hinsichtlich der Korrektur der Einkommens- und Vermögensverteilung einen erheblichen Nachholbedarf gäbe. Diese Sichtweise<sup>9)</sup> lief darauf hinaus, einen verstärkten Interventionismus des Staates zu fordern. Bemerkenswert ist rückblickend gesehen, daß diese Forderung

— damals gerade zu einer Zeit erhoben wurde, als hinsichtlich der Erreichung gesamtwirtschaftlicher Ziele, insbesondere der Vollbeschäftigung, verglichen mit heute ausgesprochen befriedigende Zustände herrschten und daß

— schon damals, Ende der sechziger Jahre, die stabilisierende Aufgabe der Finanzpolitik verbunden wurde mit der Mittelbeschaffung für ausgabenintensive Reformen, die mit Wachstum und „Lebensqualität“ motiviert waren. Deshalb sollte bewußt die Staatsquote erhöht werden, um Staatsverbrauch, aber auch Einkommenstransfers und öffentliche Investitionen steigern zu können.

Anfangs gab es deshalb gerade auch in der „Linken“ Vorbehalte gegen einen Interventionismus, bei dem der Staat als „ideeller Gesamtkapitalist“ dem Kapitalismus zum Überleben verhilft (so das nicht geringe Selbstbewußtsein des Reformismus im Vertrauen auf die Realisierbarkeit des Steuerungs- und Reformvorhabens). Denn: „Staatliche Wirtschaftspolitik, die auf Vermeidung einer Krise abzielt, bedeutet also zwangsläufig Verfesti-

<sup>6)</sup> Ebd., S. 73. Es überrascht daher auch nicht, daß die Ausgaben des Staates immer rational und „hochgradig produktiv“, die der Privatwirtschaft dagegen tendenziell irrational sind. Nur bei letzteren werden Arbeitsplätze wegrationalisiert und es entstehen „überzyklisch anhaltende Überkapazitäten“, die infolge restriktiver staatlicher Ausgabenpolitik nicht die nötige staatliche und private Nachfrage finden können.

<sup>7)</sup> Der Bonner Wirtschaftsgipfel 1978 ist ein Beispiel hierfür. Vgl. Anm. 2.

<sup>8)</sup> T. Sarrazin, Die Finanzpolitik des Bundes 1970 bis 1982. Eine kritische Würdigung, in: Finanzarchiv, 41 (1983) 3, S. 373.

<sup>9)</sup> Rückblickend kann bezweifelt werden, ob die beschriebene Überzeugung überhaupt seinerzeit durch die Fakten gestützt war. Es gab damals nicht nur hinsichtlich der Erfüllung stabilitätspolitischer Ziele (Wachstum, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht), sondern auch bei der Versorgung mit öffentlichen Gütern keinen Anlaß, der oben beschriebenen Sicht zu folgen. Dies ist die These von R. Merklein in ihrem Buch: Die Deutschen werden ärmer. Staatsverschuldung, Geldentwertung, Markteinbußen, Arbeitsplatzverluste, Reinbek bei Hamburg 1982.

gung gesellschaftlicher Verhältnisse (Systemstabilisierung), Vertretung von Kapitalinteressen und Vermeidung gesellschaftlicher Konflikte.“<sup>10)</sup>

Angeregt durch erste Mißerfolge dieser Politik und zugleich beflügelt durch Reformprojekte, die teuer waren, aber auch auf Widerstände stießen, entstanden schon früh Diskussionen darüber, wie die staatliche Globalsteuerung verfeinert, wirksamer und durchsetzungsfähiger (gegen reformfeindliche Kräfte) gemacht werden könnte. „Verstärkte kollektive Kapitalbildung und Finanzierung, Begrenzung der Preisautonomie, Investitionslenkung“<sup>11)</sup> waren damals die Stichworte.

Der staatliche Steuerungsanspruch, d. h. die Behauptung, die „visible hand“ einer Bürokratie könne Stabilität eher garantieren als die „invisible hand“ des Marktes, wenn ihr nur ein ausreichendes Instrumentarium staatlicher Interventionen zur Verfügung stünde, verband sich schon damals, also zu Beginn der sozialliberalen Ära, mit der Idee des qualitativen Wachstums durch Reformen und mit entsprechenden Ausgabenprogrammen. Die Staatsausgaben sollten der „Modernisierung“ der Wirtschaft und der Steigerung der „Lebensqualität“ dienen. Zu jener Zeit kamen Zweifel am Sinn des (quantitativen) Wirtschaftswachstums auf, zugleich aber wurde eine immerwährende Wohlstandssteigerung durch Wachstum als eine im Grunde problemlose Angelegenheit aufgefaßt.

In allen Bereichen diagnostizierte man einen „beklemmenden Reformstau“ und „Problemdruck“. Überall gab es einen wissenschaftlich fundierten „Bedarf“ und überall entstand auch der Ruf nach entsprechender staatlicher Aktion. Die meisten Themen, die seinerzeit die Menschen bewegten, sind heute „out“: Lehrermangel und „Bildungskatastrophe“, Ärztemangel und das klassenlose Krankenhaus, Bodenspekulation, Beteiligung am Produktivvermögen, Mitbestimmung und Humanisierung der Arbeit, Theoretisierung und Politisierung der Berufsbildung, sozialer Wohnungsbau usw. Später kam vor allem der Umweltschutz hinzu.

Das Programm der SPD als Regierungspartei in Bonn war (und ist auch heute noch) eine Verbindung von Interventionismus und Reformismus. Spätestens 1982 mußte es erkennbar als gescheitert angesehen werden. Weitgehende Ähnlichkeiten damit weist das Konzept von Hickel und Priewe auf: Beschäftigungsprogramme und „qua-

litatives Wachstum“ oder, wie sie es definieren, die „Verbindung von langfristig ausgerichteter Wachstumspolitik mit offensiver zielgerichteter Strukturpolitik“. Ungebrochen ist nicht nur das Vertrauen in den stabilisierungspolitischen Nutzen wachsender Staatsausgaben, sondern auch in deren Wirksamkeit für „qualitatives“ Wachstum, also für die „Lebensqualität“. Selbst alte Reformdiskussionen leben wieder auf, wie z. B. der Ausbau der Hochschulen (nachdem die Spitze des „Studentenbergs“ überschritten ist), die Reform und Expansion der beruflichen Bildung, die inzwischen als verfehlt erkannte „Objektförderung“ im sozialen Wohnungsbau (in einer Zeit, in der man sich über eine Reduktion des öffentlich geförderten Wohnungsbestands Gedanken macht), die Stadtsanierung sowie die Ausweitung des öffentlichen (zu Lasten des privaten, individuellen) Personennahverkehrs und des Personals im öffentlichen Dienst, in Krankenhäusern, Jugendämtern usw.

## 2. Antizyklische Fiskalpolitik

### a) Das Konzept

Dem erwähnten Steuerungsanspruch des Staates glaubte man vor allem mit einer planmäßigen, längerfristig vorausschauenden Finanzpolitik gerecht werden zu können. Das Instrument, von dem man sich eine Stabilisierung der Konjunktur vor allem versprach, war die antizyklische Finanzpolitik. Dieses Konzept der Fiskalpolitik bedeutet, Umfang und Struktur der Staatseinnahmen und Staatsausgaben zum Zwecke der Verstärkung der Konjunktur und orientiert an einer mittelfristig befriedigenden Auslastung des Produktionspotentials bewußt zu verändern. Der Versuch, expansive Impulse abzugeben durch mehr Ausgaben, auch kreditfinanzierte, also durch „deficit spending“, gehört dazu ebenso wie die vorübergehende Reduktion der Staatsausgaben bzw. Erhöhung der Staatseinnahmen, um Überschüsse (surplus saving), also Reserven für spätere Konjunkturbelebungsmaßnahmen, zu bilden. Es soll hier nicht diskutiert werden, ob dieses Konzept überhaupt befriedigend praktiziert werden kann<sup>12)</sup>, entscheidend ist vielmehr

— das Ziel der Verstärkung konjunktureller Schwankungen, gemessen an der Erreichung von

<sup>10)</sup> W. Meißner, Stabilitätspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Systemstabilisierung?, in: WSI-Forum „Stabilisierungspolitik“ vom 5. bis 7. Dezember 1973, WSI-Studie, (1974) 27.

<sup>11)</sup> Ebd., S. 66.

<sup>12)</sup> Die Einwände gegen das Konzept aus dieser Sicht sind bekannt: falsches „timing“ und falsche Dosierung der Instrumente, Probleme, die sich aus der föderalistischen Ordnung und der mangelhaften Diagnose- und Prognosefähigkeit der Konjunktur ergeben, sowie die Gefahr, durch ein „stop and go“ eher destabilisierend als verstetigend zu wirken.

Vollbeschäftigung und Preisstabilität sowie außenwirtschaftlichem Gleichgewicht;

— die konjunkturgerechte Abfolge von expansiven und restriktiven Maßnahmen von deficit spending und surplus saving.

Antizyklische Fiskalpolitik ist am Gleichgewicht orientiert, an der Vermeidung von zu viel und zu wenig, sie ist nicht Wachstumspolitik, sondern soll expansive oder kontraktive Impulse geben, und zwar jeweils nur dann und nur insoweit es das Ziel der Verstetigung erforderlich macht. Sie muß deshalb auch nicht einhergehen mit einer ständig wachsenden Staatsverschuldung. Sie ist jedenfalls nicht eine „Finanzpolitik im Dienste der Sicherung von Beschäftigung und Schaffung von qualitativem Wachstum“, die Hickel und Priewe vorschwebt und die eine Wiederholung der zu Beginn der sozialliberalen Koalition propagierten Politik zur Steigerung der Staatsquote wäre, allerdings mit noch weniger Rücksicht auf Preisstabilität, angemessene Staatsverschuldung und marktwirtschaftliche Spielregeln.

#### b) Erfolg und Mißerfolg des deficit spendings

Es kann keine Frage sein, daß eine Konjunkturbelebung durch eine expansive Ausgabenpolitik des Staates notwendig und erfolgreich sein kann und daß es auch Situationen gibt, in denen zu Recht über zu wenig expansive Impulse der Fiskalpolitik geklagt wird. Letzteres hat sogar der Sachverständigenrat gelegentlich getan, obgleich er sich seit Ende der siebziger Jahre gegen eine undifferenzierte Anwendung von „Beschäftigungsprogrammen“ und für eine „angebotsorientierte“ Wirtschaftspolitik ausgesprochen hat. So stellte er beispielsweise in seinem Jahresgutachten 1977/78 fest: „Im nachhinein zeigte sich, daß das Maß an Konsolidierung zu groß war für einen so moderaten Aufschwung“ (Ziff. 321). Er zeigte somit durchaus Verständnis für die Auffassung, daß mehr Ausgaben belebend hätten wirken können und daß das Tempo der 1976 eingeleiteten Konsolidierungspolitik vielleicht anfänglich zu schnell war. Entscheidend ist jedoch, daß der Sachverständigenrat im Unterschied zu den Befürwortern von Beschäftigungsprogrammen

— kreditfinanzierte Ausgabenprogramme primär als vorübergehende konjunkturpolitische Maßnahmen begreift (im Sinne der antizyklischen Fiskalpolitik), von ihnen aber nicht eine dauerhafte Stimulierung von Wachstum und Beschäftigung erwartet, und

— selbst im konjunkturpolitischen Einsatz dieses Instruments hinsichtlich der Ursachen und Bekämpfungsmöglichkeiten einer Depression differenziert zwischen nachfrage- und strukturell-be-

dingten Unterbeschäftigungssituationen, wobei letztere verstärkt angebots-, nicht aber nachfragepolitische Maßnahmen erfordern.

Beide Punkte, die im übrigen der herrschenden Auffassung der Ökonomen entsprechen, werden deutlicher, wenn man die Situation bei der ersten erfolgreichen Anwendung der Nachfragepolitik zur Konjunkturbelebung 1967 mit der Situation von 1975 vergleicht, wie dies der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1977/78 getan hat. Er setzte sich darin auch mit der schon damals weit verbreiteten Auffassung auseinander, der Staat hätte nach der Rezession von 1975 für eine kraftvollere Nachfrageexpansion sorgen können und sollen (Ziff. 238, 244, 319). Der Vergleich zwischen 1967 und 1975 zeigt, daß die Bedingungen für den Aufschwung nach 1975 von seiten der Nachfrage (Export- und Konsumnachfrage) ähnlich günstig waren wie nach 1967, hinsichtlich des expansiven Impulses der Finanzpolitik sogar noch günstiger, gleichwohl kam es aber nach 1975 nicht zu einem anhaltenden, sich selbst tragenden Aufschwung. Vielmehr zeigten sich trotz der kräftigen Nachfragestützung schon 1976 Schwächetendenzen: „Zumindest bis weit in das Jahr 1976 hinein waren von der konjunkturellen Nachfrageentwicklung her Bedingungen gegeben, die eine Selbstverstärkung der Auftriebskräfte hätten ermöglichen können. Die Entwicklung nach 1975 läßt zumindest Zweifel an der These aufkommen, daß ein kräftiger Nachfrageimpuls allein einen sich selbst tragenden Aufschwung einleiten kann“ (Ziff. 248).

Der entscheidende Unterschied zwischen den beiden verglichenen Situationen lag nach Meinung des Sachverständigenrates darin, daß Mitte der siebziger Jahre

— die Weltkonjunktur infolge einer allgemeinen Inflation und der Ölpreiskrise so schwach war, daß die Expansion unserer Exporte nicht lange genug anhalten konnte, um auch zu einer Investitionskonjunktur zu führen;

— die veränderten außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen<sup>13)</sup> und die Erfolge der Inflationsbekämpfung einen Strukturwandel verlangten (z. B. Energieeinsparungen), der jedoch nicht rasch genug vollzogen werden konnte;

— das Reallohniveau stark angestiegen war;

— die Investitionstätigkeit durch Vorschriften und Einspruchsmöglichkeiten erschwert und verunsichert wurde, ohne daß dies durch eine entsprechend höhere Risikoprämie entgolten wurde.

<sup>13)</sup> Zahlungsbilanzprobleme vieler Importländer, Aufwertung unserer Währung und flexible Wechselkurse.

Aus diesen Gründen hatte, so der Sachverständigenrat, die Angebotsseite auf die Nachfrageimpulse nicht im erwarteten Maße reagiert, d. h., es wurde nicht ausreichend investiert, nicht weil die Nachfrage fehlte, sondern weil die Angebotsbedingungen für eine Kapazitätserweiterung ungünstig waren.

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre traten also Bedingungen ein, die eine Wiederholung des Erfolges von Karl Schiller bei der Konjunkturbelebung 1967 mit einem Programm von seinerzeit nur 8,6 Mrd. DM vereitelten. Dies waren die nicht zuletzt auch durch die Reformpolitik verursachten Inflationsprozesse und Verteilungskämpfe (Kampf um eine höhere Lohnquote und eine höhere Staatsquote).

Verteilungskämpfe fanden nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene (Anstieg der Rohöl- und Rohstoffpreise) statt. Sie führten zur Anhebung des Kostenniveaus und zu einer Schwächung des Wachstumspotentials und deshalb auch dazu, daß die Bedingungen für eine erfolgreiche keynesianische Nachfragepolitik allmählich entfielen. Deshalb war auch die staatliche Schuldenaufnahme 1975 konjunkturpolitisch nicht mehr so zu beurteilen wie 1967<sup>14)</sup>. Hinzu kam, daß nicht nur der Staat durch seine Transferzahlungen bemüht war, den Bürgern eine Kürzung der Realeinkommen, die nach dem Ölpreisschock eigentlich unvermeidbar war<sup>15)</sup>, zu ersparen, sondern auch die Tarifpolitik nicht konjunkturgerecht war, wobei sich der Staat mit Lohn- und Gehaltserhöhungen von 12,3 % im öffentlichen Dienst 1974 als Vorreiter betätigte. Dies geschah in der Annahme, daß nur eine konjunkturrell bedingte Unterauslastung des Produktionspotentials, nicht aber eine strukturell bedingte Wachstumsschwäche vorlag.

Man glaubte also, daß die Bedingungen des keynesianischen „demand management“ 1975 genauso wie 1967 gegeben waren. Sie waren es aber offenbar nicht, denn sonst hätte diese Politik erfolgreicher sein müssen, als sie es war. Karl Schiller hat die These vertreten, daß keynesianische Politik die Bedingungen ihrer Wirksamkeit selbst zerstört, je länger und je expansiver sie betrieben wird<sup>16)</sup>. Daß 1975 der Erfolg von 1967 nicht wie-

derholt werden konnte, bestätigt diese These deutlich.

Anders als Hickel und Priewe, die davon ausgehen, daß praktisch jeder Mißerfolg einer expansiven Finanzpolitik in vorausgegangenen oder gleichzeitigen restriktiven Maßnahmen begründet ist, gibt die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland viel eher Anlaß zu fragen, ob es nicht gerade die Ausgabenexpansion sein kann, die dazu führt, daß spätere Konjunkturbelebungen durch Ausgabenprogramme nicht mehr greifen. Denn sie werden auch solche Investitionen anregen, die dann später bei gestiegenem Kostenniveau und Wechselkurs, bei veränderten weltwirtschaftlichen Bedingungen oder wenn ein Inflationstrend, den man in den Erwartungen vorweggenommen hatte, gebrochen ist, nicht mehr wettbewerbsfähig sind<sup>17)</sup>. Investitionen und Arbeitsplätze, die nur durch eine zusätzliche staatliche Nachfrage rentabel werden, bleiben dies oft auch nur so lange, so lange der Staat mit entsprechenden Programmen nachhilft. Sie verdanken nämlich ihre Existenz faktisch einer Subvention. Genauso wie Subventionen keine Dauererscheinung sein sollten, sondern vielmehr als Katalysator wirken sollten, um Anpassungen an das Marktgeschehen zu erleichtern und zu beschleunigen, gilt dies auch für das deficit spending. Es ist wirksam<sup>18)</sup>, wenn der Staat, indem er unausgelastete Kapazitäten in Anspruch nimmt, im privaten Bereich einen Einkommensmultiplikator quasi über eine „Initialzündung“ auslöst<sup>19)</sup>. Die „Lehrbuchsituation“ ist gegeben, wenn trotz ausreichend hoher Rentabilität Investitionen nur deshalb zögernd in Gang kommen, weil sich optimistische Zukunftserwartungen noch nicht stabilisiert haben. Eine „Initialzündung“ ist dann möglich und geboten. Bei einem nicht zündfähigen Gemisch kann sie dagegen keinen Erfolg haben. Oder anders gesagt: Einen Mangel an Eigendynamik der Wirtschaft kann man nicht „durch den Einsatz notfalls beliebig großer Finanzmittel des Staates dauerhaft überspielen“<sup>20)</sup>.

<sup>17)</sup> Der Sachverständigenrat vermutete in der Tat in seinem Jahresgutachten von 1977/78, daß der Investitionsboom von 1968 bis 1971 in diesem Sinne zu Überinvestitionen geführt hat (Ziff. 276).

<sup>18)</sup> Darstellungen der im folgenden ausgeführten Thesen zum deficit spending, die im übrigen die „herrschende“ Lehrmeinung sind, finden sich u. a. auch in A. Möller/R. Schwebler, Schuld durch Schulden? Nutzen und Grenzen der Staatsverschuldung, München—Zürich 1981, S. 34 f.

<sup>19)</sup> Ein kreditär ausgelöster Wachstumsprozeß im großen Stil war z. B. der Marshall-Plan nach dem Zweiten Weltkrieg.

<sup>20)</sup> Jahresgutachten 1977/78 des Sachverständigenrats, Ziff. 336.

<sup>14)</sup> So H. Schlesinger, Das Verhängnis der öffentlichen Verschuldung. Die Geldpolitik darf dem Schuldner „Staat“ nicht helfen, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27. Oktober 1984.

<sup>15)</sup> Ebd.

<sup>16)</sup> Zurück zur Konzentrierten Aktion, Gespräch mit Karl Schiller über die Ursachen der Wirtschaftskrise und die Möglichkeiten, sie zu bekämpfen, in: M. Jungblut (Hrsg.), Bundesrepublik ratlos. Den Sozialstaat durch die Krise retten, München 1982.

### c) Das Versagen der antizyklischen Fiskalpolitik

Um der Finanzpolitik der sozialliberalen Koalition gerecht zu werden, ist auf die begrenzte Einwirkungsmöglichkeit des Bundes und deshalb die nicht unerhebliche Mitverantwortung der Länder und der Sozialversicherung hinzuweisen<sup>21)</sup>. Gleichwohl sind der Bundesregierung jedoch Fehler bei der Durchführung einer antizyklischen Finanzpolitik unterlaufen, die vermeidbar waren und ihr zuzurechnen sind. Zu nennen wäre vor allem<sup>22)</sup> die ständige und sehr erhebliche Überschätzung des realen Wirtschaftswachstums<sup>23)</sup> und damit auch der Steuereinnahmen sowie die Unterschätzung des Ausgabenbedarfs. Man hatte offenbar die Wirkung der u. a. durch die Ausgabenexpansion ausgelösten inflationären Prozesse auf die Staatsausgaben und die Wirkung des Staatskredits nicht zutreffend antizipiert. Zur Selbstfinanzierung der staatlichen Defizite ist es nicht gekommen und auch der Effekt auf das reale Wachstum blieb hinter den Erwartungen zurück.

Der Fehler einer solchen Konzeption von Fiskalpolitik, die sowohl eine antizyklische Globalsteuerung als auch die finanzielle Umsetzung der Reformpolitik leisten sollte, wurde aber erst offensichtlich, als Mitte der siebziger Jahre gleichzeitig die Weltkonjunktur erlahmte, die Kontrolle über das Geldvolumen wiederhergestellt werden konnte, die Geldillusion zerstört war und das Zinsniveau anzusteigen begann. Auch für die meisten derjenigen, die damals die Rekordkreditaufnahme von 1975 befürworteten und deren Beschäftigungseffekt positiv beurteilten, war klar, daß die veränderten Bedingungen ein Umdenken in der Finanzpolitik nötig machten. So entstand eine Art „Doppelstrategie“ mit zwei Zielen:

- Förderung der Beschäftigung durch *mehr* Ausgaben;
- Zurücknahme des Kreditbedarfs, also Konsolidierung durch *weniger* Ausgaben.

Dieses Dilemma war Ausdruck des Scheiterns jenes alten Konzeptes, was in der Ökonomie stets bedeutet, daß es auf falschen Erwartungen aufgebaut war.

<sup>21)</sup> T. Sarrazin (Anm. 8), S. 374. Der Autor hebt auch die Rolle der FDP bei der Diskrepanz zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenentwicklung des Bundes hervor. Hiernach „dominierten, vereinfacht ausgedrückt, auf der Ausgabenseite des Bundeshaushalts die Vorstellungen der SPD und auf der Einnahmenseite die Vorstellungen der FDP“ (S. 375).

<sup>22)</sup> Vgl. T. Sarrazin (Anm. 8).

<sup>23)</sup> Im Orientierungsrahmen der SPD, bei vielen Reformprojekten (z. B. im Bildungsgesamtplan) und in der mittelfristigen Finanzplanung rechnete man bis in die achtziger Jahre mit jährlich 4 bis 5 % realem Wachstum. Die tatsächlich realisierten Wachstumsraten waren bekanntlich etwa halb so groß.

Nach einer weitverbreiteten<sup>24)</sup>, z. T. auch von Autoren, die der gegenwärtigen Opposition nahestehen, geteilten Einschätzung wurde ein entscheidender Fehler von der sozialliberalen Koalition 1978 begangen, „als wider Erwarten ein relativ kräftiger Aufschwung eingetreten war, der jedoch nicht zum Abbau der staatlichen Neuverschuldung genutzt wurde. Damit war eine Sockelverschuldung zementiert, die dann bei späterem Abflachen der Konjunktur nicht mehr abgebaut, sondern nur aufgestockt werden konnte“<sup>25)</sup>. Vergessen wird jedoch oft, daß zwar erst die weltwirtschaftlichen Probleme Mitte der siebziger Jahre zu einem Umdenken in der Fiskalpolitik führten, weil die Kreditaufnahme von 1975 die Grenzen des politisch Akzeptablen erreichte, die entscheidenden Fehler aber früher begangen wurden. Schließlich war es die Reformpolitik mit der Ausweitung und Dynamisierung sozialer Leistungen, dem Anstieg des Personalstands, mehr aber noch die Personalkosten und die Anhebung der Abgabenbelastung, die dazu führte, daß später die Beschäftigungsprogramme nicht mehr regulär finanzierbar waren. Ehrgeizige Reformvorhaben waren dafür verantwortlich, daß in Jahren des Booms die Staatsausgaben überproportional stiegen (vgl. Tabelle 1) und deshalb von 1970 und 1973 und von 1978 bis 1980 keine konjunkturpolitische Manövriermasse entstehen konnte<sup>26)</sup>.

Die Bundesregierung unter Helmut Schmidt ab 1974 nahm zwar Abschied von der Reformeuphorie der Regierung Brandt, sie stellte systemverändernde Initiativen zurück und erkannte die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Staatsfinanzen, aber sie bewältigte nicht wirklich das oben beschriebene Dilemma. So schreibt Alex Möller<sup>27)</sup>: „Mitte der siebziger Jahre wurde dann allen bewußt, daß Ressourcen nicht grenzenlos zur Verfügung stehen. Es scheint aber, daß man danach weiter über Arbeitsmarktprogramme konjunkturelle Impulse geben wollte, obwohl damals eigentlich ein struktureller Anpassungsprozeß einzuleiten war. Statt diesen Anpassungsvorgang

<sup>24)</sup> Nach K. Schiller (Anm. 16), S. 51, hätte man in den Jahren von 1978 bis 1980 eine Konjunkturausgleichsrücklage bilden müssen. Vgl. auch H. Schlesinger (Anm. 14).

<sup>25)</sup> U. E. Simonis, Am Ende des Wachstums? Einige Nach-Gedanken zur Wirtschaftspolitik der sozialliberalen Koalition, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1983) 1, S. 35. Es verträgt sich jedoch nicht gut mit dieser Auffassung, wenn Simonis andererseits der Koalition vorwirft, sie habe die staatliche „Stützung“ der Wirtschaft durch eine „aktive“ Strukturpolitik und die Harmonisierung von Ökonomie und Ökologie durch Programme, die sowohl wachstums- als auch beschäftigungs- und umweltpolitische Ziele verfolgten, nicht konsequent genug betrieben.

<sup>26)</sup> T. Sarrazin (Anm. 8), S. 376.

<sup>27)</sup> A. Möller/R. Schwebler (Anm. 18), S. 36.

**Tabelle 1: Jährliche Wachstumsraten des nominalen und realen Bruttosozialprodukts, der Staatsausgaben und der Ausgaben der Sozialversicherung zu jeweiligen Preisen (in %)**

Jahr	Wachstumsraten des		Wachstumsraten der Ausgaben	
	nominalen Bruttosozialprodukts	realen Bruttosozialprodukts	des Staates **)	der Sozialversicherung
1969	12,01	7,51	10,54	9,95
1970	13,03	5,04	13,20	9,75
1971	11,26	3,00	15,21	15,04
1972	9,75	4,20	12,06	15,89
1973	11,37	4,69	13,33	16,09
1974	7,26	0,19	14,98	19,41
1975	4,44	-1,45	14,52	18,74
1976	9,40	5,58	7,24	9,42
1977	6,48	2,65	6,60	6,57
1978	7,70	3,26	6,59	5,56
1979	8,13	3,96	8,11	6,57
1980	6,34	1,48	8,09	7,82
1981	4,03	1,48	5,99	7,88
1982	3,36	-0,96	3,82	5,62
1983 *)	4,93	1,53	2,56	2,33
1984 *)	4,65	3,04	4,03	4,37
1985 *)	4,61	2,41	3,02	3,12

\*) Vorläufige Ergebnisse

\*\*\*) Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Quellen: G. Kopsch, Der Staat in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen 1960—1982, in: Wirtschaft und Statistik, (1983) 10, S. 749 ff. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tabelle 22\*, 34\*; Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1985, Vorbericht.

nun rasch in Gang zu bringen, wurde durch zahlreiche Programme, die kaum noch einen konjunkturellen Impuls brachten, die Strukturänderung verschoben ...“.

### 3. Der Finanzbedarf der Reformen

Unter konjunktur- und finanzpolitischen Aspekten kann man der Reformpolitik<sup>28)</sup> im einzelnen nachsagen, daß

— durch ehrgeizige Ausgabenprogramme das Produktionspotential vom Staat Anfang der sieb-

<sup>28)</sup> Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrats 1975, Ziff. 64 ff.

ziger Jahre über Gebühr in Anspruch genommen wurde, dabei aber private Ansprüche nicht entsprechend zurückgedrängt werden konnten. Stabilisierungsüberlegungen traten dadurch zwangsläufig in den Hintergrund, wodurch insbesondere Verteilungskämpfe und Inflationsprozesse ausgelöst wurden, deren Beherrschung ab Mitte der siebziger Jahre Sparmaßnahmen und eine restriktive Geldpolitik erforderlich machten;

— die Reformen vor allem personalintensive Bereiche mit nur geringen Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung (z. B. Bildungspolitik) betreffen. Auch wegen der gewollten Umverteilung von Einkommen stiegen die staatlichen Personalausgaben erheblich mit der Folge, daß die Staatsquote *real* gar nicht in dem geplanten Umfang angehoben werden konnte;

— man sich offenbar im Vertrauen auf eine Selbstfinanzierung der Reformen über steigende

**Tabelle 2: Staatsquote, Abgabenquote und Auslastungsgrad des Produktionspotentials (in %)**

Jahr	Staatsquote <sup>1)</sup>	Abgabenquote <sup>2)</sup>	Auslastungsgrad <sup>3)</sup>
1969	38,9	37,4	99,6
1970	39,1	36,5	100,1
1971	39,9	37,5	98,6
1972	40,6	38,0	98,3
1973	41,6	40,3	99,0
1974	43,4	40,9	96,3
1975	45,8	40,9	92,6
1976	46,4	42,1	95,7
1977	46,8	43,2	96,3
1978	46,9	42,4	97,6
1979	47,7	42,2	99,4
1980	48,0	42,4	98,7
1981	48,0	42,4	96,9
1982	47,2	42,5	94,7
1983*)	46,2	42,2	94,8
1984*)	46,6	42,5	96,1
1985*)	46,4	42,4	—

\*) Vorläufige Ergebnisse

<sup>1)</sup> Ausgaben des Staates in % des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen

<sup>2)</sup> Steuern und Sozialbeiträge in % des Bruttosozialprodukts in jeweiligen Preisen

<sup>3)</sup> Bruttosozialprodukt (zu Marktpreisen) in % des Produktionspotentials in jeweiligen Preisen

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tabelle 34. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1985, Vorbericht.

**Tabelle 3: Ziele der Wirtschaftspolitik**

Jahr	Preisindex für die Lebenshaltung <sup>1)</sup>	Arbeitslosen-		Wachstum <sup>3)</sup> in %	Saldo der Leistungsbilanz in Mio DM	Wechselkurs <sup>4)</sup>
		quote <sup>2)</sup> in %	Zahl (in 1 000)			
1969	1,90	0,8	179	7,46	7 498	4,19
1970	3,56	0,7	149	5,15	3 183	4,23
1971	5,08	0,8	185	2,89	2 770	4,23
1972	5,62	1,1	246	4,21	2 731	4,18
1973	6,94	1,2	273	4,69	12 354	4,11
1974	6,91	2,5	582	0,27	26 581	3,90
1975	5,94	4,7	1 074	-1,59	9 932	3,60
1976	4,39	4,6	1 060	5,41	9 915	3,36
1977	3,62	4,5	1 030	2,95	9 498	3,15
1978	2,71	4,3	993	2,87	18 111	3,02
1979	4,17	3,7	876	4,15	-11 091	2,85
1980	5,37	3,7	889	1,36	-28 617	2,64
1981	6,30	5,3	1 272	0,16	-12 441	2,49
1982	5,27	7,6	1 833	-0,65	8 201	2,37
1983	3,31	9,3	2 258	1,20	10 507	2,27
1984	2,42	9,3	2 266	2,57	17 807	
1985	2,20		2 304	2,11	38 863	

<sup>1)</sup> Index für alle privaten Haushalte 1980 = 100, jährliche Wachstumsrate in %.

<sup>2)</sup> Anteil der Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen in %.

<sup>3)</sup> Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts zu konstanten Preisen von 1980.

<sup>4)</sup> Wechselkurs der DM in Kaufkraftstandards des SAEG (Statist. Amt der Europäischen Gemeinschaft).

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tab. 12\*, 18\*, 22\*, 52\*, 67\* Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1985, Vorbericht.

Einkommen und dadurch wieder steigende Steuereinnahmen nicht um eine zusätzliche, dauerhafte und ergiebige Einnahmequelle (etwa durch eine generelle Steuererhöhung) bemühte<sup>29)</sup>.

Die mit der Reformpolitik der ersten Phase der sozialliberalen Koalition verbundenen Ausgabensteigerungen konnten also nicht stabilitätsgerecht durchgesetzt werden. Sie lösten inflationäre Verteilungskämpfe aus, die durch Preissteigerungen

<sup>29)</sup> Abgesehen von einigen Verbrauchsteueranhebungen wurden den Bürgern nicht dauerhaft höhere Steuern abverlangt. Bei den direkten Steuern wurde in Steuerreformen sogar die „heimliche Steuerprogression“ ausgeglichen. Der rückzahlbare Konjunkturzuschlag von 1970 und der Stabilitätzuschlag von 1973 bis Mitte 1974 waren nur vorübergehende Maßnahmen. Anders verhält es sich bei den Sozialabgaben, bei denen es zu einer erheblichen und dauerhaften Niveauanhebung kam. Dieses generelle Finanzierungsdefizit der Reformpolitik wurde zunächst durch den Boom und die Inflation, von der der Staat nominell zu profitieren glaubte, verdeckt. Es wurde dann aber offensichtlich, als die Rezession zu Steuerausfällen und beschäftigungspolitischen Mehrausgaben führte. Bei einer vorausschauenderen Finanzierung der Reformen hätte es ab 1975 einen geringeren Kreditbedarf gegeben.

zumindest teilweise wieder zunichte gemacht wurden. Darüber hinaus waren die Ausgabensteigerungen nicht mehr finanzierbar, sobald zusammen mit der Weltrezession die Wachstumskräfte nachließen. Während nach einer Schätzung von Thilo Sarrazin in der Zeit zwischen 1970 und 1974 jährliche Ausgabensteigerungen in Höhe von 6 bis 8% konjunkturgerecht gewesen wären, gab der Bund und der öffentliche Gesamthaushalt im Durchschnitt jedes Jahr etwa 11 bis 12% mehr aus (in einigen Bereichen bis zur ersten Ölkrise waren es sogar 20% und mehr) — und dies ohne gleichzeitig für eine dauerhafte konjunkturunabhängige Anhebung der Steuern Sorge zu tragen<sup>30)</sup>.

Aber nicht nur bei den Staatsfinanzen, auch bei der Finanzierung der sozialen Sicherung hatte man die Reserven bereits weitgehend verbraucht, als sie dann in der Rezession ab Mitte der siebziger Jahre dringend benötigt worden wären. Auch

<sup>30)</sup> T. Sarrazin (Anm. 8), S. 374. Man beachte, daß die von mir in Tabelle 1 dargestellten Wachstumsraten größere Werte für den öffentlichen Gesamthaushalt vermuten lassen, als sie Sarrazin angibt.

hier sind die Ausgaben in den Boomjahren im Vergleich mit dem Sozialprodukt und den (Beitrags-) Einnahmen überproportional gestiegen. Als dann zur Belebung der Konjunktur Überschüsse und aus sozialpolitischen Gründen Leistungsverbesserungen notwendig waren, erwiesen sich die Haushalte der Sozialversicherungsträger als sanierungsbedürftig; die Leistungen mußten gekürzt werden.

Das Sozialversicherungssystem wurde zunehmend mit versicherungsfremden staatlichen Aufgaben der Umverteilung, Berufsförderung und -bildung usw. sowie durch Ausweitung des Leistungsangebots (z. B. bei der Krankenversicherung) belastet. Über jeden sich temporär abzeichnenden Überschuß wurde sofort durch Ausgabensteigerung verfügt. Die wichtigsten Beispiele sind die Einführung der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“<sup>31)</sup> mit dem Arbeitsförderungsgesetz 1969, die Rentenreform 1972 (flexible Altersgrenze, Rente nach Mindesteinkommen und Vorziehen der Rentenanpassung) sowie die Leistungsverbesserungen der Krankenversicherung 1971 und 1974. Deshalb geriet die Bundesanstalt für Arbeit schon in den Jahren 1970 und 1971, als damals die Arbeitslosenquote mit 0,7 bis 0,8% ihr Minimum erreichte, ins Defizit. 1972 mußte der Beitragssatz von 1,3 auf 1,7% angehoben werden. Bei der Rentenreform 1972 rechnete man trotz Bedenken des Sozialbeirats mittelfristig nicht mit einem konjunkturellen Rückschlag. Zusammen mit der reformbedingten Ausgabensteigerung führten dann Beitragsausfälle wegen geringer werdenden Lohnsteigerungsraten zu erheblichen Defiziten der Rentenversicherung seit 1975.

Diese Entwicklung vollzog sich bei gleichzeitig steigender Arbeitslosigkeit, einer Kostenexplosion im Gesundheitswesen und sich verschlechternden Staatsfinanzen. Weniger Großzügigkeit bei den sozialpolitischen Reformen hätte dazu geführt, daß das Niveau der Sozialversicherungsbeiträge geringer, die finanziellen Reserven und der staatliche Beitrag zur Geldvermögensbildung hingegen größer und dadurch auch die Möglichkeiten der fiskalpolitischen Konjunkturbelebung seit 1975 besser gewesen wären. Statt dessen war man zu Ausgabenkürzungen im Staatshaushalt und zu kurzfristigen Einnahmen- und Lastenverschiebungen innerhalb des Sozialversicherungs-

<sup>31)</sup> Sie sollte als Ergänzung zur Beschäftigungspolitik nicht nur das globale Beschäftigungsniveau, sondern auch die individuellen Beschäftigungschancen durch staatliche Interventionen verbessern. Sie war also ein Produkt des Optimismus der Reformära, mußte dann aber ihre Dienste einschränken, als Mitte der siebziger Jahre erstmals die Vollbeschäftigung gefährdet war.

**Tabelle 4: Bruttoinvestitionen zu konstanten Preisen von 1980, Lohnkosten je Produkt-einheit und Beschäftigte 1969 = 100**

Jahr	Bruttoinvestitionen (Anlageinvestitionen insgesamt)	Lohnkosten je Produkt-einheit	Beschäftigte <sup>1)</sup>
1969	100	100	100
1970	107,28	119,23	106,97
1971	107,49	122,50	106,23
1972	110,63	129,04	103,85
1973	113,69	138,85	104,29
1974	99,28	151,92	101,52
1975	89,46	161,35	94,94
1976	103,04	163,85	92,66
1977	103,19	169,42	91,87
1978	106,16	175,19	91,29
1979	119,33	180,19	91,56
1980	118,57	192,31	92,20
1981	104,80	200,38	90,14
1982	99,47	206,15	86,98
1983	105,12	208,65	83,38
1984	109,92	209,62	82,50
1985	109,55	211,54	83,41

Zahlen für 1983 und 1984 sind vorläufige Ergebnisse

<sup>1)</sup> im Bergbau und Verarbeitenden Gewerbe

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tab. 26\*, 29\*, 44\*. Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Reihe 1, Konten und Standardtabellen 1985, Vorbericht.

systems gezwungen, mit denen dieses jedoch nicht dauerhaft saniert werden konnte<sup>32)</sup>.

Diese Sanierung der Sozialversicherung war neben der Zurückführung des Kreditbedarfs des Staates das zweite von der sozialliberalen Koalition nicht mehr zu lösende finanzpolitische Problem. Sie belastete aber nicht nur den Bundeshaushalt, sondern führte auch dazu, daß die tendenziell die Beschäftigungsprogramme konterkarierenden Konsolidierungsbemühungen seit 1977 derart groß sein mußten, dabei aber trotzdem nicht ausreichten, „um die bis 1975 angelegten und teilweise auch schon eingetretenen Fehlentwicklungen zu korrigieren“<sup>33)</sup>.

<sup>32)</sup> Hinzu kam, daß das Vertrauen der Bevölkerung in die Solidität notwendig langfristig angelegter Sicherungssysteme, wie z. B. der Rentenversicherung, durch finanzielle Risiken und das Abgehen von der bislang stets praktizierten Rentenanpassungsformel erschüttert wurde.

<sup>33)</sup> T. Sarrazin (Anm. 8), S. 381.

Nicht nur durch Ausgabensteigerungen, die nicht mehr finanzierbar waren, durch Verschuldung und durch Bürokratisierung hatte die Reformpolitik die Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der Wirtschaft geschädigt, sondern auch durch die Zunahme der Ausgabenbelastung. Neben der Strukturverschiebung des Steueraufkommens dergestalt, daß das Gewicht der direkten Steuern zugenommen und das der indirekten Steuern abgenommen hatte, wirkte sich vor allem der Anstieg der Sozialabgaben und die Belastung durch ertragsunabhängige Steuern leistungs- und damit wachstumsfeindlich aus. Die Sozialabgaben sind ein Element der Arbeitskosten, sie verteuern die Beschäftigung und machen ein Ausweichen in die Schattenwirtschaft attraktiv. Deshalb war es auch — abgesehen von politischen Widerständen — am Ende der sozialliberalen Koalition nicht möglich, einen Teil des Konsolidierungsbedarfs durch Steuererhöhungen zu decken. In den siebziger Jahren ist die Sozialleistungsquote von 25,7 auf 33 % gestiegen, die Beitragssätze zur Sozialversicherung von 26,6 auf 35 %, und während die Personalnebenkosten 1969 noch 46,2 % des Entgelts

für geleistete Arbeit darstellten, waren es 1981 schon 77,5 %<sup>34)</sup>.

Ein Bundestagsabgeordneter der SPD bezeichnete es in einem Aufsatz denn auch als Quintessenz der sozialliberalen Reformpolitik, daß diese im Kern eine Verteuerung des Faktors Arbeit dargestellt habe, die „eine spezifische Investitionspolitik zur Folge hatte, die über Rationalisierung, Kapitalexport und Verstärkung arbeitssparender Investitionen zwar die Produktivkräfte weiterentwickelte, aber eine Massenarbeitslosigkeit mit sich brachte und zudem die Finanzierung des Wohlfahrts- und Interventionsstaates ins Wanken brachte“<sup>35)</sup>.

Im Lichte dieser Erfahrungen mit der gutgemeinten ausgabe- und interventionsfreudigen Reformpolitik der siebziger Jahre ist es ziemlich abwegig anzunehmen, man könne das Beschäftigungsproblem durch „mehr Staat“ lösen und erneut auf eine „Selbstfinanzierung“ von Reformen zugunsten der „Lebensqualität“, wie man damals sagte, bzw. des „qualitativen Wachstums“, wie man heute sagt, hoffen.

### III. Alte und neue Beschäftigungsprogramme

Anders als noch vor zehn Jahren werden Beschäftigungsprogramme in den letzten Jahren nicht primär als Maßnahme im Rahmen der antizyklischen Fiskalpolitik gefordert, sondern als mehr oder weniger dauerhafte und massive Wachstumshilfe durch öffentliche Ausgaben. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung legte schon 1978 eine Berechnung vor<sup>36)</sup>, wonach mindestens ein Programm von 30 Mrd. DM (real, d. h. zu Preisen von 1970, jedoch von 65 Mrd. DM in erwarteten Preisen von 1985) erforderlich sei, um die „Nachfrangelücke“ 1985 zu schließen<sup>37)</sup>. Dabei wurde erwartet, daß ein solcher Impuls über Multiplikator- und Akzeleratorprozesse einen Nachfrageeffekt von insgesamt mehr als dem dreifachen Be-

trag (92 Mrd. DM) auslösen wird. In der Zwischenzeit sind zahlreiche weitere „Programme“ dieser Art und „Strategien“ nach dem Motto „Mehr Staat und weniger Arbeit“<sup>38)</sup>, d. h. Expansion von Staatsausgaben und Staatsverschuldung in Verbindung mit Arbeitszeitverkürzung und Lohnerhöhung, vorgeschlagen worden. Die Größenordnung reicht von 50 bis 200 Mrd. DM<sup>39)</sup>.

Bei Betrachtungen dieser Art sind vor allem drei Fragen von Interesse:

1. Was ist von der bei solchen Programmen stets unterstellten und sehr populären „Nachfrage- these“ zu halten, wonach Wachstum und Beschäftigung primär von der Mehrnachfrage abhängen, die vor allem durch höhere Löhne und mehr staatliche Transferzahlungen erzeugt werden sollte?

2. Haben die vorgeschlagenen Ausgaben für die „Wiedergewinnung und Verbesserung der Umweltqualität“, den „Ausbau der Lebensqualität unserer Städte“, die „Anwendung alternativer

<sup>34)</sup> P. von der Lippe, Wandlungen im Verständnis der Sozialpolitik, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 27 (1986) 1, S. 7 ff.

<sup>35)</sup> M. G. Schmidt, Die „Politik der inneren Reformen“ in der Bundesrepublik Deutschland seit 1969, in: C. Fenner/D. Heyder/J. Strasser, Unfähigkeit zur Reform? Eine Bilanz der inneren Reformen seit 1969, Köln 1978.

<sup>36)</sup> Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht, (1978) 15.

<sup>37)</sup> Um die gesamte seit 1978/79 entstandene Nachfrangelücke zu schließen, sei „ein Programmpaket in der Größenordnung von 130 Mrd. DM — zu Preisen von 1970 gerechnet — erforderlich“. Ebd., S. 155.

<sup>38)</sup> Kurzformel des Sachverständigenrats für diese Art der Überwindung der Krise von 1975 im Unterschied zu „mehr Wachstum durch mehr private Investitionen“ (Jahresgutachten 1977/78, Ziff. 352 ff.).

<sup>39)</sup> Der herrschenden Sicht entgegenwirken, Interview mit R. Pohl, in: Vorwärts vom 12. Juli 1986.

Energie- und Rohstoffquellen“ sowie „zur Integration und besseren Versorgung von benachteiligten Gruppen unserer Gesellschaft“ den erwarteten Wachstumseffekt<sup>40)</sup>?

3. Wie wird die geforderte Ausgabenexpansion finanziert?

Angesichts dessen, daß die bisherigen Konjunkturprogramme auch nach Meinung vieler Befürworter der Beschäftigungsprogramme neuer Art einen viel zu geringen Beschäftigungseffekt hatten, ist es verständlich, daß jetzt Programme gefordert werden, deren Größenordnung alle bisherigen Programme in den Schatten stellt. Die Frage danach, wie die Mittel aufgebracht (Erhöhung der Abgabenbelastung und/oder der Staatsverschuldung?) und stabilitätsgerecht ausgegeben werden können, stellt sich also noch mehr als in der Vergangenheit.

### 1. Nachfrageexpansion und Wachstum (Kaufkraftthese der Löhne)

Gegen die herrschende Auffassung, wonach immer noch primär Kostenentlastungen und Verbesserungen der Rahmenbedingungen als Anreiz zur Investition erforderlich sind, wird meist eingewendet, daß solche Maßnahmen nur dann Erfolg haben könnten, wenn die Mehrproduktion auch gewinnbringend abgesetzt werden könne. Für die Absatzerwartung sei jedoch die Nachfrage entscheidend, und diese könne durch Lohnerhöhung gesteigert werden. Nicht niedrige Löhne erhöhen danach die Nachfrage nach Arbeitskräften, weil dann die Kosten gering sind, sondern die Beschäftigung werde genau umgekehrt durch hohe Löhne gesteigert, weil höhere Löhne mehr Kaufkraft bedeuten.

Diese „Theorie“ ist ähnlich wie die Ökonomie des Geldausgebens Ergebnis einseitiger, kausal interpretierter und von Anwendungsvoraussetzungen und entgegenwirkenden Zusammenhängen abstrahierenden globalen Kreislaufbetrachtungen. Natürlich sind Löhne nicht nur Kosten, sondern auch Kaufkraft, und Investitionen hängen auch von den u. a. durch die Nachfrageentwicklung bestimmten Absatzerwartungen ab. Aber man kann auf dieser Erkenntnis allein keine ökonomische Theorie oder gar wirtschaftspolitische Empfehlung gründen. Es wäre dann nämlich völlig unverständlich, warum man nicht versucht, die Arbeitslosigkeit mit einem Schlag durch Verdoppelung

<sup>40)</sup> Das DIW schätzte z. B. in der erwähnten Studie „lediglich Beschäftigungseffekte in der Größenordnung von 200 000 Erwerbstätigen“, während mit der vorgeschlagenen Strategie angeblich „Arbeitsplätze für 1,9 Mio. zusätzliche Arbeitskräfte geschaffen werden können“. Ebd., S. 150, 154.

des Lohnniveaus zu beseitigen oder aber, falls dies nicht ausreichen sollte, es mit einer Verdreifachung probiert. „Theorien“ dieser Art kennen nur eine Kausalrichtung und einen linearen Zusammenhang. Wären sie richtig, so spräche nichts gegen entsprechende einfache Schlußfolgerungen von der folgenden Art:

— je höher die Löhne, desto geringer die Arbeitslosigkeit;

— je kürzer die Arbeitszeit, desto größer die Beschäftigung; oder

— je größer die Staatsausgaben, desto größer das Wirtschaftswachstum.

Zusammenhänge so einfacher Art lassen sich meist auch mit mehr oder weniger raffinierten Methoden der Statistik und Ökonometrie empirisch belegen. Solche Betrachtungen verlieren aber dadurch nicht den Charakter einer Simplifizierung und Vergrößerung. Sie sind generell nur von geringem Wert, weil sie keinen Hinweis auf ein Gleichgewicht geben, auf ein Zuviel und Zuwenig einer Größe, weil sie meist keine Veränderung der Verhaltensweisen berücksichtigen, die eintreten dürften, wenn wirklich nach einem so einfachen Rezept verfahren werden würde, und weil sie keine Bedingungen spezifizieren, unter denen dieser oder aber der meist ebenfalls empirisch zu belegende entgegengerichtete Kausalzusammenhang zu erwarten ist.

Es ist z. B. unmittelbar einsichtig, daß die Höhe der öffentlichen Verschuldung und das Volkseinkommen hoch miteinander korrelieren, und zwar einfach deshalb, weil in den sechziger Jahren beide Größen einem ansteigenden Trend folgten. Für den Zeitraum von 1960 bis 1974 errechnet sich eine Korrelation von 0,9859, was beträchtlich ist und sich auch darin ausdrückt, daß das aufgrund der Staatsverschuldung erwartete Volkseinkommen<sup>41)</sup> im Schätzzeitraum (1960—1974) nur wenig von dem tatsächlich erreichten Volkseinkommen abwich.

Gleichwohl wäre es unsinnig, diesen empirisch festgestellten Zusammenhang kausal zu interpretieren oder auch nur zu extrapolieren. Denn danach hätte die seit 1975 enorm gestiegene Staatsverschuldung in den folgenden Jahren ein wesentlich höheres Volkseinkommen „erzeugen“ müssen. Seit 1981 hätte es gut doppelt so groß sein müssen, als es tatsächlich war. Zwischen 1974 und

<sup>41)</sup> Die mit den Daten (Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrats, Tab. 23\*, 37\*) errechnete Regressionsfunktion lautet

$$\hat{y} = 29,68 + 0,003875x,$$

$$(0,182) (0,0001584),$$

x = öffentliche Verschuldung in Mio. DM,

y = Volkseinkommen in Mrd. DM

**Tabelle 5: Kreditaufnahme und Verschuldung der öffentlichen Haushalte**

	Öffentlicher Gesamthaushalt <sup>1)</sup>			darunter: Bundeshaushalt		
	Nettokredit- aufnahme in Mrd DM	Verschuldung*		Nettokredit- aufnahme in Mrd DM	Verschuldung*	
		in Mrd DM	1969 = 100		in Mrd DM	1969 = 100
1969	2,46	116,1	100,0	0,00	45,4	100,0
1970	6,49	125,9	108,4	1,11	47,3	104,3
1971	13,93	140,4	120,9	1,44	48,8	107,5
1972	15,38	156,1	134,4	3,98	55,3	121,9
1973	11,40	167,8	144,4	2,68	61,4	135,3
1974	22,46	192,4	165,6	9,48	72,1	159,0
1975	53,63	256,4	220,8	29,93	108,5	239,2
1976	46,75	296,7	255,4	25,78	128,4	283,2
1977	31,69	328,5	282,8	21,82	150,2	331,0
1978	40,65	370,8	319,3	26,09	177,5	391,4
1979	43,44	413,9	356,4	25,66	202,6	446,7
1980	53,76	468,6	403,5	27,12	232,3	512,2
1981	69,56	545,6	469,8	37,39	273,1	602,1
1982	68,60	614,8	529,4	37,18	309,1	681,4
1983	56,16	671,7	578,4	31,48	341,4	752,7
1984	49,83	717,5	617,8	28,31	367,3	809,7
1985	42,66**	760,2	654,5	25,06**	392,4	865,0

<sup>1)</sup> Bund, Lastenausgleichsfonds, ERP-Sondervermögen, Öfffa, Länder, Gemeinden

<sup>\*)</sup> Stand jeweils zum Jahresende

<sup>\*\*)</sup> Zunahme des Schuldenbestandes

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tab. 35\*, 37\*, hier 1985 Informationen des Statistischen Bundesamtes (StBA).

1982 haben sich nämlich die öffentlichen Schulden mehr als verdreifacht. Dies hätte nach der berechneten Regressionsfunktion auch eine Verdreifachung<sup>42)</sup> des Volkseinkommens zur Folge haben müssen. Tatsächlich ist es aber noch nicht einmal zu einer Verdoppelung gekommen, sondern nur zu einer Steigerung um 58% in diesem Zeitraum. Dabei spricht eine Korrelation von 0,9859 doch für einen recht engen statistischen Zusammenhang.

Wie sieht es dann aber mit dem vermuteten Kausalzusammenhang „höhere Lohn- und Gehaltssumme bewirkt weniger Arbeitslosigkeit“ aus? In den fünfziger und sechziger Jahren sind die Arbeitslosenzahlen von fast 1,6 Mio. (1950) auf 147 000 (1965) gesunken, gleichzeitig sind aber die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit gestiegen, so daß sich der vermutete Zusammenhang bei diesem — und nur diesem — Zeitraum in den statistischen Zahlen widerspiegelt. Zwischen 1960 und 1973 haben sich dagegen die Arbeitslosenzahlen nur geringfügig verändert; es herrschte nach heutigen Maßstäben Vollbeschäftigung. Da-

her überrascht es nicht, daß die genannten Variablen für diesen Zeitraum nur mit 0,1034 korrelierten. Zwischen 1974 und 1982 aber stieg die Arbeitslosenzahl zunächst auf über eine und dann fast zwei Millionen an, während gleichzeitig die Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit durchschnittlich jährlich um gut 6% zunahmen. Man erhält somit für den Zeitraum 1974 bis 1984 einen positiven Zusammenhang<sup>43)</sup>, eine Korrelation von 0,7653 —, genau umgekehrt, wie es die Kaufkraftthese der Löhne erwarten läßt.

Damit soll nicht behauptet werden, die Kaufkraftthese sei empirisch widerlegt oder es sei als Konsequenz der berechneten Regressionsgeraden<sup>44)</sup> eine Kürzung der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit auf etwa ein Drittel des Standes von 1984 geboten, um die Arbeitslosigkeit vollständig zu beseitigen. Erkennbar sollte aber wohl sein, daß Politikempfehlungen auf der Basis einfacher mechanistisch interpretierter Modelle, bei denen jede Manipulation einer Variablen einen

<sup>43)</sup> Die Regressionsgleichung lautet  $\hat{y} = -1\,103,9 + 3,1168x$  ( $y$  = Arbeitslose in 1 000,  $x$  = Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit in Mrd. DM).

<sup>44)</sup> Vgl. Anm. 43.

<sup>42)</sup> Genau 3,118.

genau vorausberechenbaren Effekt auf eine andere Variable hat, mit Vorsicht zu genießen sind<sup>45</sup>).

Oberflächlich betrachtet mag die Kombination hohe Löhne und hohe Preise beschäftigungspolitisch nicht schlechter (vielen vielleicht sogar besser) erscheinen als die umgekehrte Kombination von geringen Lohnkosten und einer geringeren Inflationsrate. Diese Betrachtungsweise läuft jedoch darauf hinaus, die Gefahren eines inflationären Prozesses für die Verteilung, die Allokation und das Wachstum völlig zu verkennen. Hinzu kommt, wie dargelegt wurde, daß eine Politik, die Inflation in Kauf nimmt, durch die Gewöhnung an Inflation die Voraussetzungen ihrer Wirksamkeit allmählich selbst zerstört. Ist nämlich die „Geldillusion“ bereits weitgehend zerstört und das Kostenniveau im internationalen Vergleich entsprechend angestiegen, dann werden Lohn erhöhungen den erwarteten Nachfrageeffekt nicht haben, sondern vielmehr nur den Prozeß der Rationalisierung und Personalfreisetzung beschleunigen, und Beschäftigungsprogramme werden dann in steigenden Preisen und Importen „verpuffen“<sup>46</sup>).

Das Kostenargument der Löhne wird von den Befürwortern der Beschäftigungsprogramme jedoch indirekt anerkannt, wenn sie den traditionellen Beschäftigungsprogrammen und Maßnahmen der (indirekten) Investitionsförderung im privaten Bereich vor allem vorwerfen<sup>47</sup>), daß dort nur mit arbeitssparenden Innovationen Arbeitsplätze „wegrationalisiert“ werden (jobless growth). Trotzdem wird nicht konsequent aus dieser Beobachtung der Schluß gezogen, daß es in erster Linie eine Frage der Preisrelationen ist, in welchem Verhältnis Arbeit und Kapital eingesetzt werden bzw. ein Faktor durch den anderen ersetzt wird. Falls Beschäftigung kaum noch durch private, sondern nur durch öffentliche Investitionen entstehen könnte, so wäre dies ein Zeichen dafür, daß für die Beschäftigung ein Preis bezahlt werden muß, der über dem Marktpreis liegt und subventioniert werden muß bzw. nur durch dirigistische Eingriffe aufrechterhalten werden kann.

Warum also werden Investitionen vor allem im arbeitsintensiven *staatlichen* Bereich gefordert? Warum fordert man Ausgabenprogramme nur zu-

<sup>45</sup>) Zwischen den hier vorgeführten einfachen Berechnungen und einer mit Politiksimulationen (auf der Basis von Input-Output- oder ökonomischen Modellen) „begründeten“ Forderung nach massiven Beschäftigungsprogrammen besteht nur ein gradueller, nicht ein prinzipieller Unterschied.

<sup>46</sup>) Vgl. K. Schiller (Anm. 16).

<sup>47</sup>) So etwa U. E. Simonis (Anm. 25), S. 36, aber auch R. Hickel/J. Priewe (Anm. 1).

gleich mit *Beschäftigungsaufgaben*? Für die Beschäftigung wird auf Dauer wenig gewonnen, wenn vom Staat durch einen Zwang zur Unwirtschaftlichkeit die Beschäftigungsstruktur verändert wird, statt diese dem (internationalen) Wettbewerb zu überlassen. Wettbewerb bedeutet stets Auslese, und man wird von einem hohen Kostenniveau, von einer Drosselung des Produktivitätsfortschritts und leistungsfeindlichen Strukturen wohl kaum internationale Standortvorteile erwarten können.

## 2. Qualitatives Wachstum?

Zunächst scheint grundsätzlich nichts einzuwenden zu sein gegen den Versuch, die beschäftigungs- und die wachstumspolitische Funktion der Finanzpolitik, insbesondere des Staatskredits, miteinander zu verbinden. Es kann nicht nur sinnvoll, sondern auch geboten sein, den Staatskredit nicht nur als Instrument der antizyklischen Konjunkturpolitik zu nutzen, sondern auch zum Ausbau der Infrastruktur, zur Energie- und Rohstoffeinsparung, für den Umweltschutz usw., kurz: um die Volkswirtschaft risikofester und wettbewerbsfähiger zu machen<sup>48</sup>). Skepsis ist jedoch geboten, wenn man bedenkt, daß der größte Teil der sozial-liberalen Reformprojekte zumindest anfänglich ebenfalls in dieser Weise technokratisch, mit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit<sup>49</sup>) begründet wurde. Dies gilt für die Bildungspolitik<sup>50</sup>) genauso wie für die Humanisierung der Arbeit, für die Stadtsanierung wie für die Mitbestimmung usw.

Bei den neu geforderten Beschäftigungsprogrammen handelt es sich, wie gesagt, zum Teil um die gleichen oder um ähnliche Projekte. Die Überzeugung, mit solchen Reformen nicht nur zur Lebensqualität beizutragen, sondern auch die Effizienz des marktwirtschaftlichen Systems entscheidend zu steigern, war seinerzeit sicherlich genauso wie heute ehrlich und weit verbreitet. Aber selbst bei Vorhaben, deren Bezug zu Wachstum und Effizienz ganz offensichtlich zu sein scheint, wie z. B. der Forschungs- und Technologiepolitik, war bei

<sup>48</sup>) Für T. Sarrazin (Anm. 2), S. 23, geht diese Art der Staatsverschuldung „für mittel- und langfristige Ausgabenprogramme ... prinzipiell in die richtige Richtung“.

<sup>49</sup>) Besonders auffallend ist dies, wenn man den Text des seinerzeit als technokratisch abgelehnten „Langzeitprogramms“, dem Vorläufer des „Orientierungsrahmens '85“, betrachtet.

<sup>50</sup>) Der Gedanke der „Emanzipation“ und der Schule als Keimzelle einer neuen Gesellschaftsordnung trat erst später in den Vordergrund. Anfänglich dominierte die bildungsökonomische Begründung der Reform, wenngleich sie von manchen (z. B. nach eigenem Bekunden von H. Evers bei seinen Gesamtschulplänen) nur eine taktische Bedeutung hatte.

genauerem Hinsehen der Beitrag des Staates zur Effizienzsteigerung in den siebziger Jahren von zweifelhaftem Wert<sup>51)</sup>.

Mißtrauisch muß es auch stimmen, wenn jetzt Befürworter von Beschäftigungsprogrammen alle möglichen Institutionen bemühen, um einen entsprechenden Bedarf zu dokumentieren, von Bürgerinitiativen bis zum Hessischen Umweltministerium, aber gerade jene, deren Aufgabe es in unserem System ist, Bedarf festzustellen und zu befriedigen, nämlich die Unternehmen, nicht berücksichtigen. Des weiteren muß es mißtrauisch stimmen, wenn diese Autoren ausdrücklich einen anderen als den privatwirtschaftlichen Rentabilitätsbegriff fordern, um den Wachstumseffekt ihrer Projekte darzulegen. Würde man, was hier aus Platzgründen nicht erfolgen kann, die einzelnen Projekte auf ihren, wie immer definierten Beitrag zum „qualitativen“ Wachstum hin untersuchen, so würden sich viele Fragen und Zweifel ergeben, nicht nur aufgrund früherer Reform Erfahrungen (z. B. berufliche Bildung), sondern auch aufgrund der absehbaren wirtschaftlichen Entwicklung (z. B. „Wachstumsfeld“ sozialer Wohnungsbau).

Sowohl der Bedarf als auch die Effizienz öffentlicher Investitionen wird häufig überschätzt. Es ist fraglich, ob die vom Staat bereitzustellende Infrastruktur oder die subjektiv empfundenen Defizite bei der Qualität der Umwelt bzw. der Humanisierung der Arbeit usw. überhaupt einen Engpaß für die Produktion darstellen. Hinzu kommen die Folgelasten öffentlicher Investitionen, die stets noch mehr als die „Investitionen“ selbst auf dem Konto „Staatsverbrauch“ zu buchen wären und meist unterschätzt werden. Man kann schlecht gleichzeitig Subventionen kritisieren und zugleich Geld fordern für staatliche „Wohltaten“, um ausgewählte Gruppen durch Umverteilung und öffentliche Güter zum „Nulltarif“ vermeintlich zu begünstigen, oder um in Umfragen und Bürgerinitiativen geforderte Komfortinvestitionen durchzuführen. In allen Fällen gibt es aus der Sicht der Betroffenen stets gute Gründe, um eine solche Politik zu fordern und zu rechtfertigen, aber in allen Fällen entstehen auch neue Bürokratien, neue Belastungen für Steuerzahler und eine Anspruchsmoralität gegenüber dem Staat. Dieser Effekt ist langfristig gesehen noch schädlicher als der ebenfalls nur auf längere Sicht erkennbar werdende Schaden, der mit Verantwortungslosigkeit gegenüber Inflation und Verschuldung angerichtet wird.

<sup>51)</sup> Zu einer Kritik der Forschungspolitik vgl. R. Merklein (Anm. 9), für die in diesem Politikbereich eine im besonderen Maße mißlungene Reform stattfand.

Gegen die Beschäftigungsprogramme „neuer Art“ läßt sich vorbringen<sup>52)</sup>, daß die im Konzept der Beschäftigungsprogramme neuer Art implizit gemachte Voraussetzung, der Staat könne besser als der private Sektor neue Wachstumschancen aufspüren und den Strukturwandel bewältigen, jeder Erfahrung widerspricht. Staatliches Handeln ist im Gegenteil viel mehr als privates von Verteilungsrücksichten und der Tendenz zur Vereinheitlichung, Schematisierung und Beharrung gekennzeichnet.

### 3. Finanzierung der Beschäftigungsprogramme und Staatsverschuldung

Befürworter von Beschäftigungsprogrammen versprechen sich von solchen Programmen oft nicht nur eine „Selbstfinanzierung“ über ein durch das Programm ausgelöstes Wachstum (und damit durch steigende Steuereinnahmen), sondern nicht selten auch per Saldo Überschüsse, also eine Entlastung des Staatshaushalts<sup>53)</sup>. Bei weniger optimistischen Erwartungen hinsichtlich des Staatsausgabenmultiplikators wird immerhin noch eingeräumt, daß eine vorübergehende Zunahme der Staatsverschuldung in Kauf zu nehmen sei<sup>54)</sup>.

#### a) Finanzierung durch Steuern und Sonderabgaben

Eine die Abgabenlast senkende Steuerreform, wie sie schon damals nach der „Wende“ von der seinerzeit neuen Bundesregierung angekündigt wurde, wird von den Befürwortern von Beschäftigungsprogrammen nicht empfohlen. Es wird im Gegenteil, z. B. auch in Kreisen der SPD, eine Senkung der Staatsquote und Rückführung der

<sup>52)</sup> Vgl. das Jahresgutachten 1985/86 des Sachverständigenrats, Ziff. 210 ff.

<sup>53)</sup> So etwa die erwähnte DIW-Studie „Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“ (Anm. 36), in der damit gerechnet wurde, daß ein Programmpaket im Wert von 65 Mrd. DM zu zusätzlichen Einnahmen und Ausgabenentlastungen des Staates in Höhe von 100 Mrd. DM führen werde. In einer späteren Studie („Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung“, in: DIW-Wochenbericht, [1979] 13) hatte das DIW eine noch düstere Status-quo-Prognose vorgelegt, jedoch nur mit zusätzlichen Einnahmen von 71 Mrd. DM (statt 100 Mrd. DM) aufgrund des Programmpakets gerechnet. In jedem Fall wird die Schlußfolgerung aufrechterhalten, „daß nicht eine auf Konsolidierung gerichtete Strategie die Staatsfinanzen am ehesten entlastet, sondern ein expansiver, auf die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung gerichteter Kurs der Finanzpolitik“ (ebd., S. 147).

<sup>54)</sup> „Vollbeschäftigungspolitik hat ihren Preis in Form höherer Verschuldung, und man muß zu diesem Preis auch politisch stehen“, E. Nowotny, in: Auswege aus der Arbeitslosigkeit. Perspektiven der Wirtschafts- und Finanzpolitik in der Bundesrepublik, Forum Arbeit, Bonn 28. Januar 1982, hrsgv. vom SPD-Parteivorstand.

Neuverschuldung für falsch gehalten (so etwa in dem kürzlich viel diskutierten Thesenpapier von Friedhelm Farthmann). Vielmehr sollten für den Staat neue Einnahmequellen erschlossen und Sonderfonds gegründet werden, um die Ausgabenprogramme zu finanzieren.

Gegen die vorgeschlagene Finanzierung durch Steueränderungen, verstärkte Nutzung des Verursacherprinzips oder erhöhte Kreditaufnahme läßt sich einwenden<sup>55)</sup>:

— Eine strengere Verfolgung des Verursacherprinzips zur Finanzierung von Investitionen im Umweltbereich würde evtl. entweder nicht den gewünschten Einnahmeeffekt haben oder aber die internationale Wettbewerbsfähigkeit so sehr beeinträchtigen, daß der Steuerzahler doch in irgendeiner Form herangezogen wird (also das „Gemeinlastprinzip“ Platz greift oder weitere Sonderausgaben<sup>56)</sup> eingeführt werden müssen). Es sind wieder Mitnahmeeffekte wahrscheinlich, insbesondere dann, wenn die Umwelt- und Energiesparprogramme auch privatwirtschaftlich nützlich sind, was sie ja auch sein sollen.

— Es ist mit einer dauerhaften Erhöhung der Staatsausgaben und der Neuverschuldung zu rechnen, und die Annahme, daß sich die zusätzlichen Staatsausgaben etwa zur Hälfte durch dadurch ausgelöste Einkommenssteigerungen selbst finanzieren werden, dürfte zu optimistisch sein. Vielmehr wird diese Politik wieder zu Steuererhöhungen führen, die sich erfahrungsgemäß ungünstig auf die Leistungs- und Risikobereitschaft auswirken. Es ist auch unwahrscheinlich, daß sich ein Staat, der „sich in Jahren guter Konjunktur zusätzliche Ausgaben leistet und sich zusätzlich verschuldet“, zur Ausgaben Disziplin und zur Kosten-Nutzen-Abwägung bereifindet.

Für die Beurteilung eines Beschäftigungsprogramms ist es nicht unwesentlich, wie es finanziert wird. Man kann sich daher auch gegen derartige Programme aussprechen, selbst wenn man sie grundsätzlich für beschäftigungswirksam hält, und zwar allein deshalb, weil man den Entzugseffekt der hierfür erforderlichen zusätzlichen Staatseinnahmen (durch höhere Steuern) für zu groß hält, verglichen mit dem expansiven Effekt der Staatsausgaben. Es ist deshalb auch keineswegs überzeugend, wenn Rüdiger Pohl in einem Inter-

view der Zeitung „Vorwärts“ den Gegnern von Beschäftigungsprogrammen Inkonsequenz vorwirft, weil sie einerseits nationale Beschäftigungsprogramme ablehnen, andererseits aber den konjunkturell expansiv wirkenden Ölpreisrückgang<sup>57)</sup> begrüßen. Natürlich ergibt sich eine ganz andere Situation — auch global-kreislauftheoretisch betrachtet —, wenn Nachfrage durch Einkommenstransfer aus dem Ausland statt aus dem im Inland verdienten Einkommen entsteht.

Ähnlich oberflächlich ist auch das beliebte Argument, die Reagansche Politik sei eine keynesianische Nachfragepolitik der Budgetdefizite<sup>58)</sup>, und dies beweise die Richtigkeit eines verstärkten und dauerhaften deficit spending. Tatsächlich war Reagans Politik jedoch „primär Angebots- und weniger Nachfragepolitik“<sup>59)</sup>, weil sie mit Steuerensenkungen begann. Außerdem kamen Reagan Bedingungen zugute, die auf die Bundesrepublik nicht übertragbar sind (z. B. hohe Zinsen, gleichwohl aber Anstieg der Investitionen wie der Leistungsbilanzdefizite, aber trotzdem, zumindest vorübergehend, steigender Außenwert der Währung). Außerdem ist das amerikanische Experiment noch nicht beendet, und es würde bei einem Land mit einem höheren (Lohn-) Kostenniveau und weniger Attraktivität für Kapitalanleger wohl auch kaum diese Effekte hervorbringen.

Bei Zweifeln an der vollen oder auch nur teilweisen „Selbstfinanzierung“ von Beschäftigungsprogrammen besteht das Problem im Kern in der Frage<sup>60)</sup>, ob eine Steuererhöhung und/oder eine vermutlich dauerhafte Erhöhung der Staatsverschuldung akzeptabel sind/ist. Bekanntlich ist die sozialliberale Koalition an dieser Frage zerbrochen. Es war seinerzeit nicht möglich, weitere sozial- und beschäftigungspolitisch motivierte Steuererhöhungen durchzusetzen (z. B. Streit um die „Ergänzungsabgabe“ für „Besserverdienende“, über eine „Arbeitsmarktabgabe“, Erhöhung der Mineralölsteuer usw.<sup>61)</sup>) oder Bedenken gegen die Staatsverschuldung zu zerstreuen.

<sup>57)</sup> „Das heißt, wir haben in diesem Jahr ein ‚Konjunkturprogramm‘ von vierzig Milliarden Mark, und alle Konjunkturbeobachter halten dies offenbar auch für nötig“. Vgl. das oben (Anm. 39) zitierte Interview, S. 27.

<sup>58)</sup> So z. B. auch R. Hickel/J. Priewe (Anm. 1), S. 58 ff.

<sup>59)</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Argumenten H. Schlesinger (Anm. 14).

<sup>60)</sup> Es sei denn, man verspricht sich von der Nutzung des bestehenden Steuerrechts (Bekämpfung von Steuerhinterziehungen) oder der „Abschöpfung von funktionslosen Gewinnen“ (die dann trotz Abschöpfungsabsicht unvermindert weiter zunehmen) oder ähnlichen Maßnahmen (so etwa R. Hickel/J. Priewe [Anm. 1], S. 71) einen durchschlagenden Einnahmeeffekt.

<sup>61)</sup> Zu entsprechenden Diskussionen während der Endphase der sozialliberalen Koalition vgl. F. Krause-Brewer, Bonn ist schon längst pleite. Das Chaos unserer Finanzen, in: Rheinischer Merkur vom 2. April 1982.

<sup>55)</sup> Sachverständigenrat, vgl. Anm. 52.

<sup>56)</sup> Etwa der „Umweltpfennig“, die Quellenbesteuerung von Sparzinsen oder die Ergänzungsabgabe für Besserverdienende. Auch die Schaffung spezieller Fonds, die der parlamentarischen Kontrolle entzogen wären und mit denen folglich nur eine Ausweitung der Staatstätigkeit verschleiert wird, ist bedenklich. Statt dessen wäre eher eine Steuerensenkung angezeigt. Sie zu ermöglichen ist auch ein Ziel der Konsolidierungspolitik.

b) Inkaufnahme höherer Staatsschulden

Während der sozialliberalen Koalition hat sich der Schuldenstand der Gebietskörperschaften und Gemeinden mehr als verfünffacht, derjenige des Bundes fast versiebenfacht. Die im Jahrzehnt von 1968 bis 1978 „von den öffentlichen Haushalten aufgenommenen Kredite waren ... mehr als doppelt so hoch, wie die in den vorangegangenen zwanzig Jahren seit der Währungsreform insgesamt aufgelaufenen Verbindlichkeiten“<sup>62)</sup>. Dadurch wurde auch die nachfolgende Regierung in ihren finanzpolitischen Möglichkeiten entscheidend eingeschränkt, denn die hauptsächliche Belastung aus dem Schuldendienst wurde bzw. wird erst nach einigen Jahren fällig (insbesondere 1986/87).

Die Konsequenzen zunehmender Staatsverschuldung werden je nach dem politischen Standort gerne entweder dramatisiert oder verharmlost<sup>63)</sup>. Festgestellt werden kann, daß es keine allgemein anerkannten exakten Maßstäbe für eine volkswirtschaftlich vertretbare Verschuldung und Nettokreditaufnahme gibt. Finanzpolitische „Obergrenzen“, etwa dergestalt, daß die gesamte Neuverschuldung für den Schuldendienst verwendet werden muß<sup>64)</sup>, der Kredit also keine Einnahmequelle mehr darstellt, oder gar alle Steuer- und sonstige Einnahmen fast vollständig hierfür verwendet werden müssen, sind so hoch gesteckt, daß sie in der Praxis nicht so schnell, wenn überhaupt jemals relevant werden dürften. Aber lange bevor der öffentliche Kredit an solche Finanzierungstechnische Grenzen stößt, ist er bereits volkswirtschaftlich höchst bedenklich.

Das am meisten diskutierte Problem im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung ist das „crowding out“, d. h. die Verdrängung privater, evtl. sogar gerade besonders risikoreicher und zukunftssträchtiger Investitionen durch die öffentliche Kreditnachfrage über eine von ihr ausgelöste

<sup>62)</sup> Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 1979, S. 15.

<sup>63)</sup> Das Problem hat sicher auch eine psychologische Komponente: Die Erfahrung mit Inflationen hat Furcht vor übermäßiger Staatsverschuldung entstehen lassen. Zur politischen „Wende“ 1982 haben sicher auch diese Befürchtungen maßgeblich beigetragen. Nicht mehr haltbar ist auch die seinerzeit gelegentlich genährte Vorstellung, daß es am besten wäre, wenn sich der Staat überhaupt nicht verschulden würde. Man kann mithin auch von einer Untergrenze, nicht nur von einer Obergrenze der Staatsverschuldung sprechen. Vgl. hierzu W. Stützel, Ober- und Untergrenzen der öffentlichen Verschuldung, in: Kredit und Kapital, (1978) 4, S. 429 ff.

<sup>64)</sup> Diese Situation ist erreicht, wenn die Kreditquote (Neuverschuldung in % des BSP) nicht mehr höher ist als die Zinsquote (Zinsbelastung in % des BSP).

**Tabelle 6: Nettokreditaufnahme, Investitionen (nominal und real) sowie Zinsausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts in Mrd DM**

Jahr	N	I <sub>n</sub>	I <sub>r</sub>	Z
1969	2,46	26,39	50,65	6,24
1970	6,49	32,24	54,74	6,79
1971	13,93	37,57	50,94	7,67
1972	15,38	39,13	59,47	8,77
1973	11,40	41,35	59,75	10,51
1974	22,46	46,13	62,09	12,44
1975	53,63	46,03	59,62	14,51
1976	46,75	43,63	54,33	17,81
1977	31,69	43,21	51,87	20,65
1978	40,65	47,56	54,48	21,74
1979	43,44	53,32	57,40	24,73
1980	53,76	60,00	60,00	29,35
1981	69,56	56,99	54,33	36,41
1982	68,60	52,01	48,20	44,88
1983	56,16	48,18	43,76	51,05
1984	49,83	47,64	42,34	53,33

N Nettokreditaufnahme in Mrd DM

I<sub>n</sub> In öffentliche Sachinvestitionen zu jeweiligen Zinsen (nominal)-

I<sub>r</sub> Öffentliche Sachinvestitionen zu konstanten Zinsen von 1980 (real), deflationiert mit dem Preisindex für Ausrüstungsinvestitionen (1980 = 100)

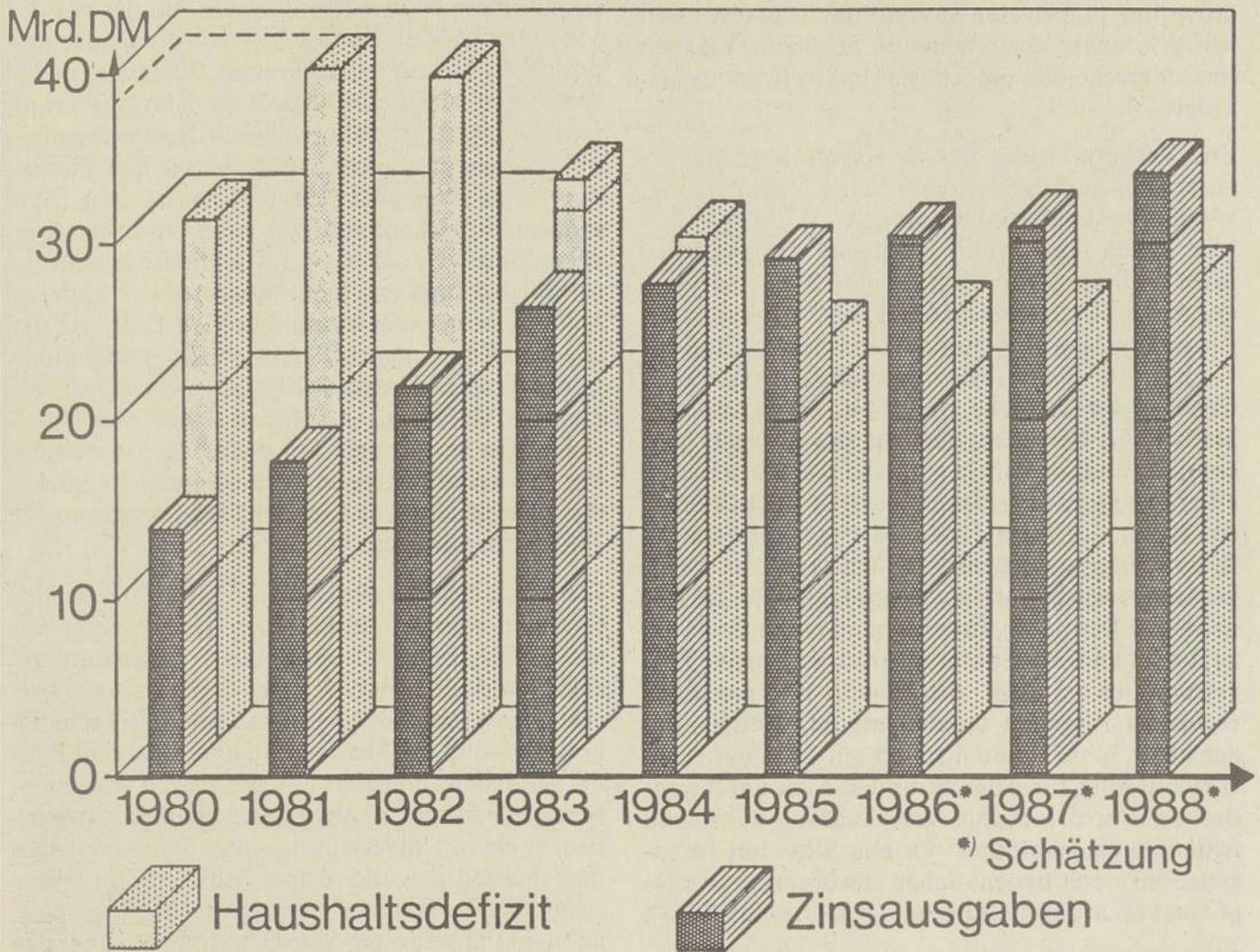
Z Zinsausgaben

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tab. 33\*, 35\*.

Zinssteigerung<sup>65)</sup>. Dadurch führt sich nämlich eine wachstumspolitisch motivierte öffentliche Verschuldung selbst ad absurdum. Es ist umstritten, ob es angesichts der günstigen Zinsentwicklung in der Bundesrepublik bis Mitte der siebziger Jahre ein crowding out gegeben hat (anders verhält es sich mit dem Zeitraum von 1979 bis

<sup>65)</sup> Ein crowding out kann, muß aber nicht notwendig über ein gestiegenes (Real)-Zinsniveau im Inland erfolgen. Selbst wenn die Zinsen nicht gestiegen sind, ist damit nicht bewiesen, daß es kein crowding out gegeben hat, denn die Zinsen hätten ja auch bei geringerer Staatsverschuldung sinken können. Andere, ebenfalls Verdrängung bewirkende Effekte sind Wechselkurse, Preise und Löhne, Vermögenseffekte (Unterlassung von Käufen zugunsten des Erwerbs von Staatspapieren) sowie die Erwartungen („psychologisches crowding out“). Vgl. hierzu G. Fels, Verdrängung und Anstoß, in: Wirtschaftswoche vom 18. Februar 1983. Man kann auch von einer Verdrängung in dem Sinne sprechen, daß Unternehmen mehr in Geldkapital statt in Sachkapital investieren. So etwa T. Sarrazin (Anm. 8), S. 384 ff. Selbst bei einer das Zinsniveau nicht beeinflussenden Kreditaufnahme kann crowding out logisch nicht ausgeschlossen werden, weil nicht feststeht (!), wie die wirtschaftliche Entwicklung ohne diese Kreditaufnahme verlaufen wäre. Vgl. T. Sarrazin (Anm. 2), S. 17 f.

# Haushaltsdefizit und Zinsausgaben



Die Zinsausgaben des Bundes steigen weiter an, obwohl es der Regierungskoalition aus CDU/CSU/F.D.P. gelang, die Haushaltsdefizite zu verringern. Seit dem vergangenen Jahr muß der Bundesfinanzminister bereits mehr für Zinsen als für neue Kredite ausgeben.

Quelle: Bayerische Landesbank

1982<sup>66)</sup>, in dem sich Grenzen der Staatsverschuldung auch in der Weise zeigten, daß die Auslandsverschuldung zunahm, die Laufzeiten der Kredite kürzer wurden, der Außenwert der DM sank und erhebliche Leistungsbilanzdefizite entstanden<sup>67)</sup>). Umstritten ist jedoch auch, wie überhaupt ein crowding out empirisch nachgewiesen werden

<sup>66)</sup> Vgl. T. Sarrazin (Anm. 8).

<sup>67)</sup> Diese Erscheinungen sind auch nach Meinung von W. Stützel (Anm. 63), der ansonsten nicht wenig Argumente für eine Zunahme der Staatsverschuldung bringt, bedrohliche Zeichen für eine nicht mehr vertretbar große Verschuldung. Der Übergang zu kürzeren Laufzeiten könnte nach Stützel mit dafür verantwortlich sein, daß zwischen 1974 und 1978 der Staatskredit wider Erwarten zu sinkenden Zinsen aufgenommen werden konnte.

kann, denn man kann nichts Gesichertes über Umfang und Struktur von Investitionen aussagen, die gar nicht stattgefunden haben, weil sie verdrängt worden sind.

Hypothetisch sind auch Aussagen über Multiplikator- und Akzeleratoreffekte von Programmen<sup>68)</sup>, die mit zusätzlichem Staatskredit finan-

<sup>68)</sup> Diese Effekte sind deshalb so wichtig, weil der Staatshaushalt ja nur dann expansiv wirken kann, wenn die Sekundärwirkungen der Schuldenaufnahme deren Entzugseffekt übersteigen und ihm entgegenwirken. Eine Neuverschuldung zur Deckung konsumtiver Ausgaben bedeutet dagegen, daß der Staat Kapitalvernichtung betreibt, er verwandelt freiwillige Ersparnis in öffentlichen Konsum, den zu finanzieren an sich Aufgabe des Steuersystems ist. Vgl. G. Fels (Anm. 65).

ziert werden sollen. Es überrascht daher nicht, daß es sehr optimistische Schätzungen und Theorien gibt, wonach der Staatskredit die wirtschaftliche Aktivität dermaßen belebt, daß nicht ein crowding out, sondern im Gegenteil sogar ein crowding in privater Investitionen zu erwarten sei. Wie exakt entsprechende Schätzungen auch immer erscheinen mögen, sie sind notwendig spekulativ.

Zur Verharmlosung der Staatsverschuldung besteht aber auch selbst dann keine Veranlassung, wenn diese konjunkturell positive Wirkungen haben sollte. Der wohl wichtigste längerfristige nichtkonjunkturelle Aspekt der Verschuldung, der zudem auch entscheidend zum Wandel in der Einstellung gegenüber der Staatsverschuldung mit Beginn der Konsolidierungspolitik beigetragen hatte, ist der Gedanke, daß ein hohes dauerhaftes Defizit die Bewegungsfreiheit des Budgets einengt, die andererseits ja gerade die Voraussetzung einer erfolgreichen antizyklischen Fiskalpolitik ist. Wenn der Schuldendienst (insbesondere die Zinszahlung) nach dem Sozialhaushalt zum zweitgrößten Ausgabeposten wird und auch für die Abnahme öffentlicher Investitionen verantwortlich ist, bleibt kein Spielraum mehr für expansive Programme, es sei denn, die Steuern und sonstigen regulären Abgaben werden erhöht. Anfang der achtziger Jahre mußten schon gut 80% der Neuverschuldung für Tilgung und Zinsen aufgewendet werden, d. h.: „Die Verschuldung nährt und frißt die Verschuldung“<sup>69</sup>). Die Situation ist inzwischen noch bedenklicher geworden, und dies gilt erst recht für die Zukunft (vgl. Graphik S. 33).

Eine Verbesserung der Infrastruktur oder auch nur der Versorgung mit öffentlichen Konsumgütern war also seit Beginn der achtziger Jahre durch die Kreditaufnahme nach Abzug dieser Vorbelastung kaum noch zu leisten. Hinzu kam der Anstieg der Auslandsverschuldung und damit zusammenhängend das Leistungsbilanzdefizit und das schwindende Vertrauen des Auslands in unsere Währung<sup>70</sup>). In diesem Zusammenhang ist sicherlich interessant, daß nach der letzten Finanzplanung der sozialliberalen Koalition geplant war, daß ab 1983 allein die Zinsausgaben höher sein würden als die Nettokreditaufnahme<sup>71</sup>).

<sup>69</sup>) O. V., Staatsschulden. Die lähmende Last, in: Wirtschaftswoche vom 11. September 1981.

<sup>70</sup>) Fast 40% des Kreditbedarfs deckte der Bund 1980 im Ausland. Das Leistungsbilanzdefizit war vor allem „ein Zeichen der Überforderung, Ermüdung und Lähmung der Wirtschaft durch den Staat“. Ebd.

<sup>71</sup>) Notfalls noch mehr Schulden, Gespräch mit Bundesminister H. Westphal, in: Hamburger Abendblatt vom 7. August 1982.

### c) Strukturelles Defizit und Handlungsfähigkeit der Finanzpolitik

Die eigentliche Gefahr der Staatsverschuldung wird nirgends deutlicher als in dem Dilemma, in dem sich die Haushaltspolitik des Bundes vor der „Wende“ befand. So drückte sich die Haushaltspolitik der letzten sozialliberalen Regierung in der erwähnten Doppelstrategie von Konsolidierung und Konjunkturbelebung durch Beschäftigungsprogramme aus, einer widersprüchlichen Politik, die Heinz Westphal wie folgt beschrieb: „Wir müssen runterkommen von einer zu hohen Verschuldung. Die Zinslast im Bundeshaushalt ist schon jetzt abenteuerlich. Aber auf der anderen Seite ist es in einer konjunkturellen Lage wie der gegenwärtigen sinnvoller, sich zu verschulden und öffentliche Anstoßwirkungen zu geben, als daß die Wirtschaft dahinsiecht und nichts von sich selber aus tut oder tun kann.“ Zum Siechtum der Wirtschaft ist es nicht gekommen, obgleich das damals angekündigte 40 Mrd-Programm für 1983 nicht aufgelegt wurde<sup>72</sup>).

Ein hohes strukturelles Defizit<sup>73</sup>), das sich im Unterschied zum konjunkturellen Defizit nicht mit einer Konjunkturbelebung quasi „automatisch“ zurückbildet, kann auch nicht Ergebnis einer korrekt angewandten keynesianischen Politik sein. Es bedeutet, daß der Staat über längere Zeit mit Kredit Ausgaben finanziert hat, die er sich mit seinen regulären Ausgaben nicht leisten konnte, etwa indem er einen Umverteilungs- und Subventionsbedarf befriedigte und einen Aufwand für Wirtschaftsbelebungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (im weitesten Sinne) betrieb, der über das hinausging, was vom Steuerzahler akzeptiert wurde. Anders als das konjunkturelle Defizit kann das strukturelle Defizit auch nicht mit der umstrittenen Verantwortung des Staates für die Vollbeschäftigung gerechtfertigt werden, denn Vollbeschäftigung verlangt in einer Marktwirtschaft nicht eine dauerhafte Subventionierung

<sup>72</sup>) Vgl. ebd. Die skizzierte Art von „Doppelstrategie“ war auch nicht ohne Probleme, wenn man sie einmal nicht global, sondern differenziert nach Wirtschaftszweigen und Unternehmensgrößen betrachtet. So gibt es die Vermutung, daß von der Investitionsförderung und der Subventionspolitik primär die Großunternehmen profitierten, während mittlere und kleinere Betriebe die Hauptopfer staatlicher Sparmaßnahmen waren. Vgl. hierzu auch G. Würtz: „Kommt's noch schlimmer? Mit einem Milliarden-Programm will die Bundesregierung neue Arbeitsplätze schaffen. Weil aber die Kassen leer sind, sollen die Verbraucher über höhere Steuern die Zeche zahlen. Der Bonner Plan könnte deshalb mehr schaden als nützen“, in: Der Stern vom 11. Februar 1982, S. 122 ff.

<sup>73</sup>) Dieses vom Sachverständigenrat in die Diskussion gebrachte Konzept ist in den Einzelheiten, d. h. hinsichtlich seiner Operationalisierung, umstritten.

Tabelle 7: Ersparnis und Finanzierungssaldo des Staates in Mrd DM

Jahr	Ersparnis und Vermögungsübertragungen		Finanzierungssaldo		Staat
	Gebiets- körperschaften	Sozial- versicherung	Gebiets- körperschaft	Sozial- versicherung	
1969	26,36	1,14	5,58	0,93	+ 6,52
1970	22,88	6,49	4,88	6,23	+ 1,35
1971	21,51	7,44	- 8,33	7,16	- 1,21
1972	16,50	8,81	-12,84	8,47	- 4,36
1973	27,71	13,79	- 2,15	13,17	+11,03
1974	17,18	4,76	-17,14	4,17	-12,78
1975	-21,17	- 1,82	-55,31	- 2,31	-57,61
1976	- 6,14	1,30	-38,97	0,83	-38,13
1977	6,75	- 3,14	-25,35	- 3,61	-28,88
1978	5,22	- 1,35	-29,79	- 1,66	-31,44
1979	3,18	0,64	-35,92	0,27	-35,63
1980	- 3,26	4,46	-46,87	3,97	-42,97
1981	-24,13	7,07	-62,90	6,30	-56,65
1982	-27,12	8,66	-60,30	7,85	-52,48
1983*)	-13,29	0,75	-42,27	- 0,11	-41,15
1984*)	- 4,66	0,48	-33,49	- 0,23	-33,83
1985*)	3,49	5,62	-25,27	4,99	

\*) Vorläufige Ergebnisse.

Quelle: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1985/86, Tab. 34\*, 38\*.

von Arbeitsplätzen durch den Steuerzahler oder gar zu Lasten der Kapitalbildung.

Das strukturelle Defizit ist also ein Indikator für eine Fehllenkung von Kapital. Es ist außerdem eine Belastung zukünftiger Staatshaushalte und nachwachsender Steuerzahler durch heute eingegangene Verpflichtungen, die sich zu der ohnehin schon erheblichen, wenngleich statistisch bei der Staatsverschuldung stets ausgeklammerten Vorwegbelastung durch Rechts- und soziale Besitzansprüche<sup>74)</sup> sowie Verteilungsrücksichten hinzuzählt. Die Verharmlosung der Staatsverschuldung ist vor allem deshalb verantwortungslos, weil sie zukünftigen Generationen unbekümmert Verpflichtungen aufbürdet<sup>75)</sup> und ihre Entwicklungschancen verschlechtert durch Einengung des Handlungsspielraums und Konzentration sozialer Risiken beim Staat. Anders verhält es sich, wenn mit dem Staatskredit dauerhafte Nutzwerte für die nachwachsende Generation geschaffen werden<sup>76)</sup>. Es ist dann gerecht, diese hierfür zahlen zu

<sup>74)</sup> Vgl. W. Stützel (Anm. 63), zum Vorschlag, derartige Positionen in Zukunft bei der Schätzung der Verschuldung (Schuldenlast) mitzuberücksichtigen.

<sup>75)</sup> Zu dieser Beurteilung vgl. auch T. Sarrazin (Anm. 2), S. 21 ff.

<sup>76)</sup> Das ist auch im Prinzip gemeint mit der Verschuldungsgrenze des Art. 115 GG.

lassen, es ist aber nicht gerecht, sie für umstrittene, allenfalls gegenwärtig nützlich erscheinende Aktivitäten aufkommen zu lassen, wie etwa den Ausbau der Lenkungsbürokratie<sup>77)</sup>, die Korrektur des Fehlverhaltens von Staat und Tarifparteien, den Sozialkonsum oder eine marktwidrige Beschäftigung.

Die Lehre, die aus der Finanzpolitik der sozialliberalen Koalition zu ziehen ist, dürfte vor allem darin bestehen, vorsichtig zu sein bei allen wirtschaftspolitischen Strategien, die erneut auf eine Erhöhung der Staatsverschuldung hinauslaufen. Was 1975 als beschäftigungspolitische Strategie begann, endete 1982 mit Rezession *und* gleichzeitiger Zerrüttung der Finanzen des Staates *einschließlich* der Sozialversicherung. Die Streitfrage lautete dann, ob die schlechte wirtschaftliche Lage Ursache oder Wirkung der Staatsverschuldung und der expansiven Ausgabenpolitik war.

<sup>77)</sup> Man kann durchaus geltend machen, daß der Nachwuchs auch durch die im Zuge der Reformpolitik seinerzeit betriebene Expansion des öffentlichen Dienstes geschädigt wurde, weil diese die Altersstruktur des Personals verändert hatte, was die Aufstiegschancen des Nachwuchses erheblich verschlechterte. Vgl. hierzu K. Littmann, Die öffentliche Finanzwirtschaft einiger ausgewählter Länder, 20. Bundesrepublik Deutschland, in: N. Ansel/H. Haller, Handbuch der Finanzwissenschaft, Bd. 4, Tübingen 1983<sup>3</sup>, S. 1012.

Von 1980 bis 1984 war die Ersparnis des Staates, genauer: der Gebietskörperschaften, negativ (vgl. Tab. 7); der Staat hat also nicht mehr zur Vermögensbildung beigetragen, „sondern im Gegenteil Ersparnisse anderer Sektoren zum guten Teil für konsumtive Zwecke in Anspruch genommen“<sup>78)</sup>, also Kapitalvernichtung betrieben, obgleich das Gegenteil beabsichtigt war. Auch damals hatte es ebensowenig wie heute an begründeten Erwartungen und detaillierten Vorausschätzungen der Wachstumseffekte öffentlicher Kredite gefehlt<sup>79)</sup>. Das Fazit kann daher nur lauten<sup>80)</sup>: „Es mag ja sein, daß kreditfinanzierte zusätzliche Staatsnachfrage zunächst das Wirtschaftswachstum belebt und auch ein paar Arbeitsplätze schafft. Aber

<sup>78)</sup> Neuere Entwicklung der öffentlichen Verschuldung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1984, S. 24.

<sup>79)</sup> Die damalige Bundesregierung rechtfertigte ihre Kreditaufnahme 1975 nicht nur mit der Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit und der „Sicherung des Lebensstandards und der sozialen Leistungen“, sondern auch mit der „Erhaltung und Schaffung leistungs- und wettbewerbsfähiger Wirtschaftsstrukturen“. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Häfele, Windelen usw. zum Problem der öffentlichen Verschuldung, BT-Drucksache 8/3773, 6. März 1980.

<sup>80)</sup> T. Sarrazin (Anm. 8), S. 379.

wem ist damit wirklich geholfen, wenn sich damit die zukünftigen Handlungsspielräume der Finanzpolitik dauerhaft weiter verengen? Die unzureichende Bewegungsfähigkeit des Bundeshaushalts seit 1981, die isoliert betrachtet sicherlich die Beschäftigungsprobleme verschärft hat, ist zu einem großen Teil Ergebnis der Versuche, in den Jahren 1975 bis 1980 über kreditfinanzierte Maßnahmen Wachstum und Beschäftigung zu fördern“. Es ist nicht einzusehen, warum wir mit Beschäftigungsprogrammen neuer Art diese Erfahrungen wiederholen sollten.

Damit wird ausdrücklich konzediert, daß Ausgabenprogramme Beschäftigung schaffen können. Das ist schon deswegen unmittelbar einsichtig, weil ja immer die Möglichkeit bestünde, alle Arbeitslosen einfach zu verbeamten. Das wäre eine sehr direkte Art der Schaffung von Arbeitsplätzen, die zudem auch in den Augen vieler nützliche Arbeitsplätze wären. Die Frage ist nur, wie teuer solche Arbeitsplätze auf lange Sicht sind und ob eine solche Politik nicht später einmal als Auftakt einer wirtschaftspolitischen Fehlentwicklung mit noch größeren Beschäftigungsproblemen bedauert werden muß. Die Entwicklung der siebziger Jahre läßt diese Befürchtung durchaus begründet erscheinen.

# Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft

Arbeit, Eigentum und Ehe sichern in der bürgerlichen Gesellschaft die Existenz. Der Sozialstaat wiederum sichert diese Normalität. Häuft sich die Nicht-Normalität in Gestalt von Arbeitslosigkeit, Scheidungsziffern, Singles und Armut, so schwinden seine Grundlagen. Er gerät in die Krise, die, wäre sie irreversibel, Anstoß für eine grundlegende Reform geben sollte. Es gibt Anzeichen, daß dies so ist. Weder das sogenannte „Normalarbeitsverhältnis“, noch die „Normalfamilie“, noch Eigentum scheinen in Zukunft für einen wachsenden Teil der Bevölkerung eine Existenz ohne Angst vor Armut und Arbeitslosigkeit garantieren zu können. Daß tiefgreifende ökonomische und sozio-kulturelle Veränderungen sichtbar werden, scheint unterdessen die Sensibilität für politische Konzepte zu zerstören, die soziale Wohlfahrt durch die Förderung ökonomischen Wachstums erreichen wollen. Das Ziel der „Vollbe-

schäftigung“ legitimiert in Krisenzeiten höchst fragwürdige Absichten. Soll deshalb vom Anspruch an staatliche Politik, Arbeitslosigkeit und Armut einzudämmen, sie gar zu beseitigen, Abstand genommen werden? Oder wäre der ökonomische und soziale Wandel als Herausforderung zur Revision der hergebrachten (sozial-)staatlichen Interventionen zu begreifen?

In einem ersten Schritt sollen die krisenhaften Prozesse der Verunsicherung von Existenzsicherungsformen nachgezeichnet werden. Einige theoretische Reflexionen zu den Institutionen der Existenzsicherung sollen dann dazu beitragen, Gütekriterien für Reformkonzepte zu entwickeln. In einem letzten Schritt werden dann einige Reformvorschläge zum Zusammenhang von Arbeit und Existenzsicherung präsentiert, diskutiert und daraufhin geprüft, inwieweit sie Perspektiven für eine „Wohlfahrtsgesellschaft“ eröffnen.

## I. Existenzprobleme im lohnarbeits- und ehezentrierten Sozialstaat

Die existentielle Bedeutung des Eigentums bzw. des daraus erlösbaren Zinses muß in einer durch das Institut Eigentum wesenhaft charakterisierten Gesellschaft nicht weiter erörtert werden. Nachdenkenswert wäre allenfalls, warum nicht alle Gesellschaftsmitglieder gleichermaßen Zugang hierzu erlangen, die bürgerliche Gesellschaft damit — entgegen den Hoffnungen ihrer frühen Protagonisten von Adam Smith bis John Stuart Mill — ein unvollendetes Projekt bildet. Sie wurde zur kapitalistischen, die produktive Eigentumstitel auf wenige konzentriert. Damit wurde die Existenzsicherung der übrigen zum Problem. Denn die massenhafte Existenzsicherung per Lohnarbeit der Besitzlosen als Mittel gegen Armut und Hunger war keineswegs selbstverständlich.

Hinter dieser Verwandlung der Mehrheit in Proletarier verbargen sich zwei analytisch unterscheidbare Prozesse: zum einen die Freisetzung der Individuen von traditionellen Subsistenzmöglich-

keiten („passive Proletarisierung“), zum anderen aktive staatliche Interventionen in der Absicht, die Individuen zur Teilnahme am Arbeitsmarkt zu bewegen („aktive Proletarisierung“)<sup>1)</sup>. Im Jahr 1986 schließlich beträgt die Zahl der abhängig Beschäftigten 22,2 Mio. Mit 87,7 % der insgesamt 25,5 Mio. Erwerbstätigen ist das der ganz überwiegende Teil der Bevölkerung im erwerbstätigen Alter<sup>2)</sup>.

Das führt zum dritten Existenzsicherungstyp bürgerlicher Ordnung: der Unterhaltsbeziehung der Ehe. Auch die Tatsache nämlich, daß im Jahr 1986 für 38 % der Bevölkerung die Eigenschaft, „Angehörige“ zu sein, die Existenzgrundlage bil-

1) Vgl. Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland, Stuttgart u. a. 1980.

2) Rechnet man die offen Erwerbslosen (2,3 Mio., Juni 1986) hinzu, so steigt der Anteil der abhängig oder potentiell abhängig Beschäftigten auf 91,7 % des — wiederum offenen — Erwerbspersonenpotentials. Der Anteil würde sich weiter erhöhen, wenn die auf etwa 1,2 bis 1,5 Mio. geschätzte Zahl „verdeckter“ Arbeitsloser einbezogen würde. Daten nach: Sozialbericht 1986, BT-Drucksache 10/5810, S. 97.

---

*Für Anregungen und kritische Diskussion danke ich Ulrich Otto, Heidrun Stalb, Georg Vobruba und Ilona Ostner.*

det, ist durchaus nicht selbstverständlich. Denn die mit der Zerstörung der Subsistenzökonomie im Prozeß von Lohnarbeit und Urbanisierung neu entstehende Haus- und Erziehungsarbeit der Frauen — neu, weil von erwerbswirtschaftlicher Arbeit abgespalten — wurde seitens der Männer nicht freiwillig als geldwert betrachtet: „Die Geschichte der Sanktionierung von Nährpflicht- und Unterhalts-,verletzungen‘ ... zeigt ..., daß ... Sanktionsmaßnahmen (bis zur Unterbringung in einer Arbeitsanstalt, M. O.) ergriffen wurden, um ein bürgerliches Familienmodell ‚durchzusetzen‘, das im Bürgertum mittels des dort vorhandenen Privateigentums und der dortigen Eigentumsverhältnisse sich leichter praktizieren ließ als innerhalb der Lohnarbeiterschaft, deren marktmäßig bestimmte Lohneinkommen prinzipiell nicht auf die Nährpflichtenerfüllung angelegt waren.“<sup>3)</sup>

Hinsichtlich der Durchsetzung der familiären Unterhaltsverpflichtung wie zur Verallgemeinerung der Lohnarbeiterexistenz waren sozialpolitische Interventionen des Staates unerlässlich. Monetäre und nicht-monetäre Transfers, die, wie noch ausgeführt wird, unter lohnarbeits- oder ehezentrierten Vorbehalten stehen, legten es nahe, die dominierenden Reproduktionswege zu wählen, um schließlich in individuellen Krisen (Alter, Krankheit, Scheidung etc.) nicht an die unterste Kategorie der Existenzsicherung verwiesen zu werden, d. h. an die kommunale Armenfürsorge, die trotz der 1961 erfolgten Reform zur Sozialhilfe (BSHG) polizeilich-diskriminierenden Charakter behielt und kaum als eigenständiger Reproduktionsweg gelten kann<sup>4)</sup>.

Lohnarbeits- wie eheorientierte Existenzsicherungsstrategien befinden sich freilich in einer Krise. Massenerwerbslosigkeit, Armut und die zunehmende Instabilität der Familien deuten sie an. Viel spricht dafür, diese Phänomene als Zeichen eines tiefgreifenden ökonomischen und sozialkulturellen Wandels zu interpretieren.

So läßt sich ein Prozeß weltweiter *ökonomischer Umstrukturierung* beobachten, der das Ende der sogenannten vierten „langen Welle“ industrieller Entwicklung markiert. Sie hatte die Massenmotorisierung, die tayloristische Arbeitsorganisation

und den keynesianischen Sozialstaat mit sich gebracht<sup>5)</sup>. Die neuen Wachstumspotentiale der sich abzeichnenden „nachkeynesianischen Gesellschaft“ gründen stofflich vor allem in der Einführung neuer Produktions- und Kommunikationstechniken: „Je feiner zerlegbar und standardisierbar die Produktionsprozesse werden und je perfektere Transport- und Kommunikationstechnologien verfügbar sind, desto flexibler kann sich das Kapital die jeweils günstigsten Standorte rund um den Erdball aussuchen ... Kern-Peripherie-Spaltung, Massenarbeitslosigkeit in ihren verschiedenen Formen und die Entstehung peripherer Arbeitsmärkte sind ... die Voraussetzung dafür, daß das neue Akkumulationsmodell ... funktionieren kann, ermöglichen sie doch erst die notwendige ‚Anpassung‘ der Reallöhne, eine massive Erhöhung der Arbeitsintensität, die flexible Ausnutzung vorhandener Qualifikationspotentiale und die Steuerung des Arbeitskraftangebots gemäß sich rasch verändernden Produktionsbedingungen.“<sup>6)</sup>

Vor dieser Perspektive wäre die neuerdings analysierte „Krise des Normalarbeitsverhältnisses“ verständlich: die Krise jener legislativ und tariflich abgesicherten Lohnarbeitsbeziehungen, deren Bestandsschutz an *Vollzeitarbeit*, die Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Beschäftigungszeiten, das Lebensalter, Betriebsgröße und Qualifikation gebunden ist<sup>7)</sup>.

Die Krise betrifft vor allem Männer, für die diese Arbeitsformen weitestgehend „normal“ waren. Das „Batelle-Institut“ vermutet für das Jahr 2000 bei noch 17 Mio. (heute 21 Mio.) unbefristeten Vollzeitarbeitsplätzen 9 Mio. „fluktuierend“ oder auf einem „zweiten“ Arbeitsmarkt nur noch zeitweilig Beschäftigte<sup>8)</sup>. Existenzsicherung allein durch Lohnarbeit verspricht damit vermehrt prekäre und armutsnahe Verläufe zu nehmen.

War für den Übergang die „Transformation“ von der feudalen zur bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft, die Herauslösung der Ökonomie aus der Gesellschaft und damit das Ende einer „mora-

<sup>3)</sup> Christoph Sachße/Florian Tennstedt, Familienpolitik durch Gesetzgebung, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, München 1982, S. 108.

<sup>4)</sup> Vgl. zum Verhältnis von normalitätsorientierter „Arbeiterpolitik“ (d. h. Arbeitspolitik und Sozialversicherungspolitik) und „Armenpolitik“ vor allem Stephan Leibfried/Florian Tennstedt, Armenpolitik und Arbeiterpolitik, in: dies. (Hrsg.), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, S. 64—93.

<sup>5)</sup> Vgl. Joseph Huber, Modell und Theorie der langen Wellen, in: Martin Jänicke (Hrsg.), Vor uns die goldenen neunziger Jahre?, München—Zürich 1985, S. 51—78.

<sup>6)</sup> Joachim Hirsch, Spaltung oder neue Solidaritäten?, in: Michael Opielka (Hrsg.), Die ökosoziale Frage, Frankfurt 1985, S. 81 f.

<sup>7)</sup> Vgl. Stephan Leibfried/Ulrich Mückenberger u. a., Sozialpolitische Regulierung und die Normalisierung des Arbeitsbürgers, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Hrsg.), Umbau des Sozialstaats. Ökosoziale Perspektiven, Essen 1986 (i. E.).

<sup>8)</sup> Nach Claus Schäfer, Auch bei Wachstum bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 eine politische Aufgabe, in: WSI-Mitteilungen, (1986) 3, S. 146.

lischen Ökonomie“ kennzeichnend, so scheinen nun die *soziokulturellen* Grundlagen der Gesellschaft selbst „entmoralisiert“, aus sozial-materiellen Bindungen gelöst zu werden. Im Zuge des Wirtschaftsaufschwungs und der sozialstaatlichen Nachkriegsentwicklung in den westlichen Massendemokratien läßt sich, folgt man vielen Soziologen, ein besonderer Schub der „Individualisierung“ von Lebenslagen und Lebenswegen beobachten, „in dessen Verlauf auf dem Hintergrund eines relativ hohen materiellen Lebensstandards und weit vorangetriebener sozialer Sicherheiten durch die Erweiterung von Bildungschancen, durch Mobilitätsprozesse, Ausdehnung von Konkurrenzbeziehungen, Verkürzungen der Erwerbsarbeitszeit und vielem anderen mehr die Menschen in einem historischen Kontinuitätsbruch aus traditionellen Bindungen und Versorgungsbezügen herausgelöst und auf sich selbst und ihr individuelles ‚(Arbeitsmarkt-)Schicksal‘ mit allen Risiken, Chancen und Widersprüchen verwiesen wurden und werden.“<sup>9)</sup>

*Individualisierungsprozesse der Erwerbsarbeit* lassen in den pessimistischen Szenarien jene skizzierte ökonomische Umstrukturierung aus der Logik großindustriell-kapitalistischen Wachstums als verschärfte Spaltung und Segregation sichtbar werden. Optimistischere Interpretationen erhoffen demgegenüber eine Neuzusammensetzung des Verhältnisses von industrieller Massen- und handwerklicher Produktion und sehen gerade in der technologischen Entwicklung Chancen für ein „handwerkliches Paradigma“, eine „flexible Spezialisierung“ des Arbeitsmarktes, die gar eine „Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft“ ankündigt<sup>10)</sup>. Neben diesen in beiden Interpretationsrichtungen vorfindlichen, „ökonomisch“ motivierten Flexibilisierungs- und Individualisierungsinteressen lassen sich solche durchaus auch subjektseitig ausmachen. Zumindest in Befragungen werden zunehmend Wünsche nach individuellen Gestaltungsmöglichkeiten von Dauer und Lage der Arbeitszeit geäußert<sup>11)</sup> — freilich unter

<sup>9)</sup> Ulrich Beck, *Jenseits von Stand und Klasse?*, in: Reinhard Kreckel (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit*, Sonderband 2, *Soziale Welt*, Göttingen 1983, S. 41; die „Individualisierungs-“These findet sich darüber hinaus vor allem in den Arbeiten von Emile Durkheim, Norbert Elias, Richard Sennett, Christopher Lasch, David Riesmann oder Amitai Etzioni.

<sup>10)</sup> So Michael J. Piore/Charles F. Sabel, *Das Ende der Massenproduktion*, Berlin 1985; bescheidener der bekannte Ansatz von Horst Kern/Michael Schumann, *Das Ende der Arbeitsteilung?*, München 1984, die nur handwerkliche Neuorientierungen innerhalb des (groß-)industriellen Sektors ausmachen.

<sup>11)</sup> Vgl. Margarete Landenberger, *Arbeitszeiten. Das Mißverhältnis zwischen Wunsch und Wirklichkeit*, in: Thomas Schmid (Hrsg.), *Das Ende der starren Zeit*, Berlin 1985, S. 51—71.

der impliziten Voraussetzung, daß auch die neuen, flexiblen Arbeitsformen hinreichende Existenzmöglichkeiten bieten.

Indem individuelle an die Stelle kollektiver, an die (Lohn-)Arbeit geknüpfter Existenzformen treten, werden kollektive Sinnzusammenhänge und damit Anknüpfungspunkte für eine Utopie zerstört, die sich, so Jürgen Habermas, in der Vergangenheit um das Potential der Arbeitsgesellschaft kristallisiert hat<sup>12)</sup>. Mag das eher liberale und konservative Reden vom ultimativen „Ende der Arbeitsgesellschaft“ (Ralf Dahrendorf) angesichts der gesellschaftsprägenden Kraft jener ökonomischen Umstrukturierungsprozesse kaum belegbar sein, so lassen sich die bei Claus Offe eingeschränkteren Einschätzungen einer „*Dezentrierung* der Arbeitssphäre gegenüber anderen Lebensbezügen“ kaum widerlegen: „Eine industriell hochentwickelte kapitalistische Industriegesellschaft tendiert offenbar, eingebettet in einen ebenso hochentwickelten Wohlfahrtsstaat, dazu, wachsende Teile des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens moralisch, qualifikatorisch und ökonomisch aus der Teilnahme an der Erwerbssphäre zu verdrängen; und sie verfügt nicht über die kulturellen Ressourcen oder ökonomischen Zwangsmittel, die erforderlich wären, gleichwohl die subjektive Zentralität der Orientierung an Arbeit, Leistung und Erwerbseinkommen über kulturelle Normen oder den stummen Zwang von Machtprozessen zu stabilisieren.“<sup>13)</sup>. Somit bleiben zwei verwandte, dennoch unterscheidbare Probleme zu beachten: Individualisierungsprozesse in der Erwerbssphäre als Problem kollektiver Interessenverfolgung und die Krise des „Normalarbeitsverhältnisses“ als sozialpolitisches Problem.

Die Individualisierungsschübe um die Erwerbsarbeit stehen nun in selten systematisch darauf bezogener Relation zu den *Individualisierungsprozessen des Familienzusammenhangs*. Existenzsicherung von Frauen ist in bürgerlichen Gesellschaften bis heute weitgehend von dem Einkommen des Mannes — und damit vom „Normalarbeitsverhältnis“ — abgeleitet und in einer zumindest über weite Lebensphasen auf der Hausfrauenehe basierenden „Normalfamilie“ gedacht. Zwar sank die Kinderzahl kontinuierlich; die Zweikinderfamilie prägte schon die zwanziger Jahre (2,2 Kinder pro Ehe, heute ca. 1,3). Neu ist in den letzten Jahrzehnten aber die Zunahme der

<sup>12)</sup> Jürgen Habermas, *Die Krise des Wohlfahrtsstaates und die Erschöpfung utopischer Energien*, in: ders., *Die Neue Unübersichtlichkeit*, Frankfurt 1985, S. 145.

<sup>13)</sup> Claus Offe, *Arbeit als soziologische Schlüsselkategorie?*, in: ders., *Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven*, Frankfurt—New York 1984, S. 28, 35 f.

Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen (1950: 26,4 %, 1980: 40,6 %) sowie die Verkürzung der typischen Familienphase der Versorgung minderjähriger Kinder<sup>14</sup>). Entgegen der landläufigen Auffassung einer weiblichen Familienflucht per Beruf und Emanzipation stellt Barbara Ehrenreich fest: „Im Verlauf einiger Jahrzehnte hat unsere Zivilisation eine Umkehr vollzogen. Man wandte sich ab von den Erwartungen, die das Prinzip des Familieneinkommens in jeder Hinsicht als ein Mittel rechtfertigen, das Vermögen derer umzuverteilen, die als Verdienner relativ begünstigt waren, auf jene (Frau und Kinder), die es nicht waren. Für Männer besteht noch immer ein Anreiz zu arbeiten und selbst in eintönigen und erklärtermaßen nutzlosen Stellungen erfolgreich zu sein — aber nicht unbedingt für andere.“<sup>15</sup>)

Steigende Scheidungsraten, relatives Sinken der Ehedauer und die Zunahme von Alleinerziehenden sind Zeichen dafür, daß Ehe und Familie als Unterhaltszusammenhang so brüchig werden, wie sie es vor ihrer eingangs erwähnten staatlichen Erzwingung seit jeher waren: Individualisierung sei jedenfalls im Familienzusammenhang eher die alte Figur, keineswegs eine neue Erfindung. Erklärungsbedürftig wäre demnach eher, warum sich die Menschen helfen<sup>16</sup>). Die Konsequenzen eines Verlustes dieser Gegenseitigkeit in Ehe und Familie sind für Frauen und Männer freilich so wenig dieselben wie die Ausgangssituationen: „Frauen und Männer unterscheiden sich grundsätzlich in der Möglichkeit der Bindung an andere: zwingende Bindung hier, Selbst-Bindung dort.“<sup>17</sup>)

Vor dem Hintergrund eines ohnedies krisenhaften Arbeitsmarktes, der durch seine formellen Freiheiten zwar allen anderen bislang bekannten Prinzipien der Zuweisung von Arbeit und Einkommen überlegen ist, doch den Frauen keine den Männern vergleichbaren Zugänge einräumt, sieht Ilona Ostner beide Geschlechter in einem „Ansturm auf das Nadelöhr ‚Normalarbeitsverhältnis‘ ... Nach dem Sturm stehen sich Gewinner und Verlierer gegenüber ...: Haushalte, die vermutlich nach wie vor Einkommen aus einem weiter aufgewerteten Normalarbeitsverhältnis erzielen, und die anderen, die für ihr Auskommen ver-

schiedene Einkommensarten kombinieren und doch mit Einkommenslücken rechnen müssen — ‚Normalarbeiter-‘ und ‚Ge- oder Verlegenheitsarbeiterhaushalte‘ mit jeweils getrennten weiblichen und männlichen Zuständigkeiten.“<sup>18</sup>)

Damit verschränkt sich die Krise der dominierenden Existenzsicherungssysteme „Erwerbsarbeit“ und „Ehe“. Versteht es die Sozialpolitik, diese Defizite zu kompensieren? Sozialstaatliche Sicherungssysteme knüpfen heute an „Normalarbeit“ und „Ehe“. Georg Vobruba brachte dies auf die griffige Formel der „lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik“: „erst (lohn-)arbeiten ... oder/und Lohnarbeitsbereitschaft zeigen, damit...“<sup>19</sup>).

Die Rentenversicherung steht beispielhaft für ersteres, die Sozialhilfe für letzteres. Lohnarbeitszentrierte Vorbehalte schließen diejenigen aus, die auf dem Arbeitsmarkt marginalisierte Rollen einnehmen; das die Leistungsniveaus regulierende Äquivalenzprinzip differenziert zudem die Existenzchancen unter den Arbeitsmarktteilnehmern. Je brüchiger das „Normalarbeitsverhältnis“ wird, desto größer wird in Konsequenz der Anteil derjenigen, die auch sozialpolitisch marginalisiert werden. Hier liegt die Ursache der „Neuen Armut“ der Arbeitslosen (die letztlich nur eine quantitative Erweiterung der „alten“ Armut arbeitsmarktfremder Gruppen darstellt).

Mit dem „Zusammenbruch der Ernährerethik“ (Barbara Ehrenreich) kann zunehmend der private Haushalt nicht mehr politisch als Reproduktionsweg vorausgesetzt werden. Die *Ehezentriertheit* der Sozialpolitik, d. h. die Privilegierungen (z. B. Ehegattensplitting, freie Mitversicherung der Ehefrau in der gesetzlichen Krankenversicherung) wie Diskriminierungen (z. B. Unterhaltsverpflichtungen nach Scheidung) ehelicher gegenüber nicht-ehelichen Lebensformen können immer weniger legitimiert werden. Dennoch wird versucht, die Figur der Ehe als sozialpolitische Koordinate auch um den Preis der Diskriminierung nicht-ehelicher Lebensformen zu retten, indem beispielsweise letztere in die Unterhaltsverpflichtung der Arbeitslosenhilfe einbezogen werden<sup>20</sup>),

<sup>14</sup>) Daten nach: Elisabeth Dessai, *Kinder? Höchstens eins!*, Reinbek 1985.

<sup>15</sup>) Barbara Ehrenreich, *Die Herzen der Männer*, Reinbek 1984, S. 19.

<sup>16</sup>) Dazu Niklas Luhmann, *Formen der Kultur im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*, in: Hans-Uwe Otto/Siegfried Schneider (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektive der Sozialarbeit*, Neuwied 1979, S. 21—43.

<sup>17</sup>) Ilona Ostner, *Individualisierung der Familie?*, in: Marie-Eleonora Kasten/Hans-Uwe Otte (Hrsg.), *Sozialarbeit und Familie (AT)*, Bielefeld 1986 (i. E.).

<sup>18</sup>) Ilona Ostner, *Prekäre Subsidiarität und partielle Individualisierung — Zukünfte von Haushalt und Familie*, in: Johannes Berger (Hrsg.), *Kontinuitäten und Zäsuren*, Sonderband 4, *Soziale Welt*, Göttingen 1986 (i. E.).

<sup>19</sup>) Georg Vobruba, *Die Entflechtung von Arbeiten und Essen*, in: Michael Opielka/Georg Vobruba (Hrsg.), *Das garantierte Grundeinkommen. Entwicklung und Perspektiven einer Forderung*, Frankfurt 1986, S. 41.

<sup>20</sup>) Vgl. Ute Winkler, *Arbeitslosenhilfe und eheähnliche Gemeinschaft (§ 137 Abs. 2 a AFG)*, in: info also, (1986) 2, S. 60—64. Sie zitiert aus dem Runderlaß 19/86 vom 28. Januar 1986 der Bundesanstalt für Arbeit: „Kennzeichnend für das Vorliegen einer eheähnlichen Gemeinschaft ist das Bestehen einer Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft zwischen einem Mann und einer

**Schaubild 1: Trichtermodell sozialstaatlicher Regulierung von Existenzsicherungsformen**

Institution	Arbeitsmarkt	Familie/Ehe	Eigentum
Bezug zur Normalfigur			
Stabilisierung von Normalität	„Normalarbeitsverhältnis“ — Arbeitsrecht — Berufsbildung — Tarifpolitik	„Normalfamilie“ — Ehe- und Familienrecht — Steuerrecht	„Besitzbürger“ — Vermögens- und Erbrecht — Steuerrecht
Kompensatorische Absicherung von Normalität	— Sozialversicherungen	— Familienlastenausgleich — Unterhaltsrecht	— Eigentumsförderung (Eigenheim, Prämiensparen, Vermögensbildung) — Wohngeld
diskriminierende Absicherung Normalität	Sozialhilfe		

ohne wiederum auch die Privilegien der Ehe zu verallgemeinern. Solche Versuche wirken hilflos konservativ angesichts der mächtigen historischen Individualisierungstendenzen, die im Familiensammenhang von den Mächtigeren ausgehen, den Männern.

Am Problem ehezentrierter Sozialleistungen läßt sich exemplarisch auch der zunehmend irrationale Widerspruch transferpolitischer und arbeitsmarktpolitischer Ziele thematisieren: Selbst in den Familien/Ehen, in denen es den Frauen gelingen könnte, die Männer zu einer adäquaten Teilnahme an Haus- und Erziehungsarbeiten zu verpflichten, wird eine Gleichverteilung beider Erwerbsarbeitskontingente — beispielsweise zweimal 20- oder 30-Stunden-Woche statt einmal Vollzeitarbeit und einmal Null- oder prekäre Erwerbstätigkeit — leicht durch binnenfamiliale Kalküle vereitelt. Die damit entgehenden Splittingvorteile oder ungleichen Löhne am Arbeitsmarkt — die wiederum ihre Rechtfertigung in der traditionellen Figur des männlichen „Familienlohns“ suchen — erscheinen zumindest vordergründig beiden Geschlechtern gemeinsam als Problem. Arbeitsumverteilungsmaßnahmen zwischen den Geschlechtern, die angesichts einer männli-

Frau. Darauf, ob innere Bindungen oder Verpflichtungen zur Unterhaltsgewährung oder zur gemeinsamen Lebensführung bestehen, kommt es ebensowenig an wie darauf, ob die Partner durch geschlechtliche Beziehungen miteinander verbunden sind.“ Derlei Konstruktionen signalisieren einen extrem pragmatischen Säkularisierungsprozeß von Ehe und Familie, der durch nicht-eheliche Gemeinschaften fraglos dann befördert wird, wenn die soziale Sicherung das Ehekonstrukt braucht, nicht individualisiert ist. Vgl. auch Johannes Münder, Die eheähnliche Gemeinschaft in der Sozialhilfe, in: ZfSH/SGB, (1986) 5, S. 193—200.

chen, fast durchweg auf Vollzeitarbeit beruhenden Erwerbsquote von ca. 80% und einer Frauenerwerbsquote von nur ca. 50%, darunter gut ein Viertel Teilzeitplätze, naheliegen, werden dadurch systematisch erschwert.

Somit sind die drei Figuren des „Normalarbeitsverhältnisses“, der „Normalfamilie“ und des „Besitzbürgers“ benannt, die als Bezugspunkte staatlicher Politik auch sozialstaatliche Stabilisierung erfahren. Diese vor allem rechtlichen und ökonomischen Interventionen lassen sich nun nach ihrem „Abstand“ bzw. ihrer „Nähe“ zur jeweiligen „Normalfigur“ systematisieren, um die hierarchische Gliederung des staatlichen Maßnahmenkatalogs zu veranschaulichen<sup>21)</sup>.

In krisenanalytischer Perspektive wird durch die Orientierung der hierarchischen Zuordnung an einem „Normal“zustand die massenhafte Entfernung von diesen in mehrfacher Hinsicht privilegierten Normalfiguren deutlich. Es wird klar, daß diese Privilegierung vor allem auch durch den Sozialstaat immer neu hergestellt werden soll. Eine zunehmende Entfernung vom Normalitätsstatus bedeutet so gleichzeitig immer geringere Teilhabechancen, ein Teufelskreis, der unterhalb eines bestimmten Niveaus kaum mehr individuell durchbrochen werden kann. Das Schaubild macht deutlich, daß es nicht die Aufgabe der Sozialpolitik sein sollte, bestimmte Existenzweisen gegenüber anderen systematisch zu privilegieren.

<sup>21)</sup> Vgl. hinsichtlich der Figur des „Normalarbeitsverhältnisses“ Anm. 4. Das hier gewählte Schaubild geht in eine ähnliche Richtung, bezieht aber bewußt die Institutionen der Ehe/Familie und des Eigentums mit ein, um die augenfällige Übereinstimmung der Normalisierungsfunktion zu verdeutlichen.

## II. Abschied von der Vollbeschäftigung?

Eine Vollbeschäftigungsstrategie, die sich an den traditionellen Rezepten von „mehr Markt“ oder Wachstum durch Staatsintervention sowie, ergänzend, durch forcierte Selbsthilfe-Verordnung orientiert, scheint jedenfalls illusionär. Die Wiederherstellung überkommener lohnarbeits- und ehezentrierter Reproduktionsstrukturen dürfte ökonomisch kaum möglich, ökologisch kaum vertretbar und sozial kaum akzeptabel sein.

Die strukturell-technologisch wie arbeitsorganisatorisch bedingte Entkopplung der Beschäftigungschancen von Wachstum und Investitionstätigkeit schließt *ökonomisch* den bekannten Mechanismus der Reduzierung von Arbeitslosigkeit für die Zukunft aus. Ernst zu nehmende Arbeitsmarktprognosen setzen beispielsweise einen Wachstumspfad von 2,5% pro Jahr bis zum Jahr 2000 voraus, um die heutige Zahl von Arbeitsplätzen zu erhalten (mittlere Variante). Bis 1990 steigt allerdings das Erwerbspersonenpotential deutlich an<sup>22)</sup>. Dessen danach erwarteter demographisch begründeter Rückgang würde indessen mehr oder weniger kompensiert, wenn die Frauenerwerbsquote weiterhin so steigt wie in den letzten Jahren, wenn die Ausländererwerbsquote zunimmt oder wenn die Lebensarbeitszeit — aufgrund von Finanzierungsproblemen der Rentenversicherung — wieder verlängert würde.

Wie aus den bereits zur Stabilisierung der heutigen Arbeitslosigkeit erforderlichen Wachstumsziffern abgelesen werden kann, stößt eine Strategie arbeitslosigkeitsverringender Wachstums auf *ökologische* Grenzen. Großindustrielle Perspektiven werden nur durch eine massive Steigerung von sozialen und ökologischen Folgekosten zu erkauften sein. Die weithin faszinierende Perspektive einer post-industriellen Dienstleistungsgesellschaft wiederum, die Vollbeschäftigung durch eine Expansion der Dienstleistungs- und Informationsökonomie erlangen könnte, erscheint *sozial* unverträglich. Sie impliziert wie jede traditionelle Vollbeschäftigungsstrategie eine Diskriminierung nicht-marktförmiger Tätigkeiten, Arbeitsweisen und Orientierungen und folglich die Diskriminie-

<sup>22)</sup> Vgl. Wolfgang Klauer u. a., Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre, in: MittAB, (1985) 1, S. 41—62. Das Grundproblem aller Beschäftigungsprognosen ist das normative Urteil in jeder Definition des Begriffs „Beschäftigung“; Instruktives dazu in Kapitel 1 von A. Sen, *Employment, Technology and Development*, Oxford 1975.

rung all derer, die sich nicht rundweg auf die „normalen“ Existenzsicherungsformen einlassen wollen oder können. Die seit Mitte der siebziger Jahre in allen politischen Lagern geäußerte Kritik an einer Ausweitung herkömmlicher (sozialer) Dienste, am Problem der Bürokratisierung, Verrechtlichung und Kontrolle sollte man nicht wegen Arbeitsmarktproblemen schlichtweg vergessen. Zudem scheinen die hiermit verbundenen Arbeitsmarkthoffnungen kaum begründbar: Der amerikanische Weg einer Dienstleistungsexpansion per Differenzierung von Lohnsätzen und Arbeitsbedingungen müßte von den Gewerkschaften um ihres Überlebens willen verhindert werden. Aber auch der schwedische Weg einer höheren Abgabenquote und eines deutlicher dienstleistungsorientierten öffentlichen Sektors erscheint in der Bundesrepublik kaum wahrscheinlich<sup>23)</sup>.

Mit guten Gründen kritisierte Friedhart Hegner daher die Marktapologeten des US-„Beschäftigungswunders“ wie die Staatsverfechter des „schwedischen Modells“ als „Herolde des Hergebrachten“<sup>24)</sup>. Eine Politik unter Vollbeschäftigungserpressung läßt kaum eine Produktion sinnvoller Gebrauchswerte erhoffen. Vielmehr stützt das Festhalten an *wirtschaftspolitischen* Lösungen der Arbeitsmarktprobleme durch Wachstumsförderung wie Beschäftigungsprogramme jene „unheilige Allianz der Profit- und Beschäftigungsmaximierer“, die Georg Vobruba dazu brachte, unter gegebenen Bedingungen die „reaktionäre Stoßrichtung“ der Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ festzustellen<sup>25)</sup>. Hoffnungen auf ein „qualitatives“ Wachstum, auf einen „Umbau“ der Produktion wären zwar sinnvoll. Wahrscheinlicher könnten demgegenüber *arbeitsmarkt-* und *sozialpolitische* Strategien sein, die den heutigen Zusammenhang von Beschäftigung und Existenzsicherung verändern. Politisch bedeutete das, staatlichen Maßnahmen zur Garantie der Existenzsicherung einen anderen, durchaus höheren Stellenwert einzuräumen.

<sup>23)</sup> Vgl. Fritz W. Scharpf, *Strukturen der post-industriellen Gesellschaft*, IIM-LMP 84—23, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

<sup>24)</sup> Friedhart Hegner, *Vollbeschäftigung: Zur Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses des Rechts auf Arbeit*, in: Stephan Leibfried/Rainer Rilke (Red.), *Sozialpolitische Bilanz*, Bonn 1985, S. 56.

<sup>25)</sup> Georg Vobruba, *Recht auf Arbeit?*, in: *Technologie und Politik* 15, 1980, S. 126.

### III. Probleme und Gütekriterien existenzpolitischer Reformvorschläge

Wie zu zeigen versucht wurde, ist mittlerweile in Frage gestellt, inwieweit eine ausschließlich an den klassischen bürgerlichen Existenzsicherungsformen (Lohn-)Arbeit, Ehe und Eigentum in ihrer sozialstaatlich „normalisierten“ Gestalt anknüpfende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hinreichende Existenzgarantien vorweisen kann. Es verwundert daher nicht, daß in den letzten Jahren von politischer wie sozialwissenschaftlicher Seite zahlreiche Reformmodelle in die Diskussion gebracht wurden, die unter dem Signum der „Neu-“ oder „Um“verteilung der Arbeit, der Reform staatlicher Transferleistungen beispielsweise in Richtung eines „garantierten Grundeinkommens“, der Förderung „alternativer Ökonomie“ oder des „informellen Sektors“ jene Defizite zumindest teilweise zu lösen vorgeben. Zunächst sollen einige grundsätzliche Überlegungen zum Wirkungszusammenhang und zum Inklusionsvermögen der dominierenden sozialen Institutionen der Wohlfahrtsproduktion und des Bedarfsausgleichs die Anschlußpunkte sowie die Kriterien für Reformen nahelegen.

#### 1. Gemeinschaft, Markt, Staat — Probleme der gesellschaftlichen Inklusion

Talcott Parsons hat zur Beantwortung der Frage, was eine moderne Gesellschaft ihren Mitgliedern bieten muß, den Begriff der „Inklusion“ geprägt.

Mit Niklas Luhmann bedeutet dies: „Jede Person muß danach Zugang zu allen Funktionskreisen erhalten können. Jeder muß rechtsfähig sein, eine Familie gründen können, politische Macht mit ausüben oder doch mitkontrollieren können; jeder muß in Schulen erzogen werden, im Bedarfsfalle medizinisch versorgt werden, am Wirtschaftsverkehr teilnehmen können. Das Prinzip der Inklusion ersetzt jene Solidarität, die darauf beruht, daß man einer und nur einer Gruppe angehört.“<sup>26)</sup>

Die Rollen, die gleichermaßen sozial- und system-integrativ wirken und zur Existenzsicherung dienen, lassen sich den drei den Sozialwissenschaften bekannten gesellschaftlichen Institutionen bzw. Steuerungsprinzipien Gemeinschaft, Markt und Staat zuordnen: Ehe, Familie und privater Haushalt als schierer Rest früher weit umfassenderer Gemeinschaftsformen (vorherrschendes Steuerungsmedium: Solidarität); Arbeiter-, Eigentümer- und Konsumentenrolle als Zugangsformen für entfaltete Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte

(vorherrschendes Steuerungsmedium: Geld); die Bürgerrolle als Beziehung Bürger—Staat (vorherrschendes Steuerungsmedium: Recht).

Jede dieser „reinen“ gesellschaftlichen Institutionen erweist sich nun gegenüber den drei klassischen Gütekriterien, die jedenfalls in modernen Gesellschaften an Wohlfahrtsarrangements gelegt werden, nämlich den Anforderungen der *Gegenseitigkeit* (Reziprozität), *Freiheit* bzw. Optionalität und der *Gleichheit* (Gerechtigkeit) als besonders leistungsfähig — „dies allerdings regelmäßig um den Preis der Verletzung bzw. der suboptimalen Berücksichtigung der jeweils anderen Bezugswerte“<sup>27)</sup>.

*Gemeinschaftliche* Existenzsicherungsformen basieren „auf subjektiv gefühlter (affektuellem oder traditioneller) *Zusammengehörigkeit* der Beteiligten“<sup>28)</sup>. Sie maximieren, ihr Funktionieren vorausgesetzt, den Wert der Gegenseitigkeit (idealtypisch als Abwesenheit von Beziehungen der Ausbeutung oder Übervorteilung gedacht); unterstellt man ein Kontinuum mit egoistischen und altruistischen Handlungsformen als Extreme, so kennzeichnet gemeinschaftliche Institutionen, daß sie sich um eine altruistische Umlenkung des Egoismus bemühen. Im Unterschied zum Tausch auf Märkten (per Geld) geht der Tausch in der Gemeinschaft „durch Moral“: „Jeder nach seinen Fähigkeiten, jeder nach seinen Bedürfnissen.“ Dieser Marxsche Aphorismus kennzeichnet die gemeinschaftliche Balance zwischen Egoismus und Altruismus. Verständlicherweise beruht das Funktionieren „moralischer“ Beziehungen auf Stabilitäts- und Kontinuitätserwartungen. Gemeinschaftliche Institutionen gelingen so nur mittels strikter Inklusion in kleine Gruppen oder der Exklusion von Nicht-Mitgliedern aus größeren Gemeinschaften, wie bei Verbänden, Sekten oder auch der (lohnarbeitszentrierten) Sozialversicherungen<sup>29)</sup>.

Die Erfolge gemeinschaftlicher Lösungen lassen sich nur schwer auf die gesellschaftliche Ebene übertragen. Die Voraussetzungen, nämlich Zusammengehörigkeit und Stabilität, sind mit der

<sup>27)</sup> Claus Offe/Rolf G. Heinze, Am Arbeitsmarkt vorbei. Sozialökonomische Faktoren einer Reorganisation „haushaltlicher“ Wohlfahrtsproduktion, v. Ms., Bielefeld 1986 (erscheint in: Leviathan, (1986) 4.

<sup>28)</sup> Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1972, S. 21.

<sup>29)</sup> Vgl. Claus Offe, Solidaritätsprobleme in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: Friedrich Ortman/Christoph Sachße (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Selbsthilfe: Perspektiven „neuer“ Sozialstaatlichkeit, Kassel 1985, S. 37—59.

<sup>26)</sup> Niklas Luhmann, Gesellschaftsstruktur und Semantik, Frankfurt 1980, S. 30 f.

Durchsetzung der kapitalistischen „Zeitökonomie“ (Alfred Sohn-Rethel) zerstört. Zeit, Arbeitszeit wurde zur Ware, für „Moral“ wurde es eng. Nichtsdestotrotz setzt gesellschaftliche Stabilität ein hinreichendes Quantum an Solidaritätsbeziehungen voraus, wenn sie nicht wie in totalitären Systemen nur durch Macht hergestellt werden soll.

Um die Mittelposition zwischen Egoismus und Altruismus auf Dauer zu stellen, muß der moderne Staat daher — um den Preis *erzwungener* Inklusion — gemeinschaftliche Funktionen entweder selbst übernehmen (z. B. staatliche Sozialversicherungen) oder, im Sinne des Subsidiaritätskonzeptes, Rahmenbedingungen für gemeinschaftliches Handeln garantieren. Die Schwächen gemeinschaftlicher Institutionen werden dadurch freilich noch nicht unbedingt aufgehoben: Ihre kurzwegigen Handlungsketten und die damit verbundene soziale Kontrolle machen sie im Hinblick auf das Gütekriterium der Freiheit weniger leistungsfähig und egalitär-universalistischen Werten können sie schon deshalb kaum genügen, weil sie eben auf dem Prinzip des Ausschlusses der „Anderen“ beruhen.

Die Vermutung, daß gemeinschaftliche Sozialbeziehungen zur Existenzsicherung beitragen könnten, ohne zwangsläufig die beiden parallelen Gütekriterien der Gleichheit und der Optionalität zu verletzen, ist der Anknüpfungspunkt für Strategien der Erweiterung haushaltlicher Produktion, wie sie jüngst von Claus Offe und Rolf G. Heinze mit dem Modell der „Kooperationsringe“ für eine gemeinschaftliche Güter- und gegebenenfalls Dienstleistungsproduktion vorgeschlagen wurden<sup>30)</sup>. Gleichheit soll dabei durch staatliche Förderung und Optionalität durch marktliche Prinzipien gewährleistet werden.<sup>31)</sup>

*Marktliche* Arrangements gelten von vornherein als normativ voraussetzungsarm. Jeder kann prin-

<sup>30)</sup> Claus Offe/Rolf G. Heinze (Anm. 27).

<sup>31)</sup> Unter die Kategorie des gemeinschaftlichen Gütekriteriums „Gegenseitigkeit“ läßt sich im übrigen auch die Anforderung an alternative staatliche Existenzsicherungswege rechnen, quantitatives ökonomisches Wachstum zumindest nicht zu fördern, gegebenenfalls gar auf der individuellen Ebene Wachstums-„disincentives“ zu installieren. Ein nicht-ausbeuterisches Verhältnis zur Natur ließe sich nämlich ohne Rückgriff auf die Figur einer „ökologischen Ethik“ sozial, d. h. mit der Verantwortung für den die sowohl dem anderen wie auch dem künftigen Menschen „gegenseitig“ zu garantierenden Zugang zu Natur begründen. Das Dilemma, mit dem sich entsprechende Intentionen der Sozialpolitik zu beschäftigen hätten, liegt freilich darin, daß die für gemeinschaftliche Systeme voraussetzenden Stabilitäts- und Kontinuitätsforderungen in komplexen Massendemokratien nur schwer kommunikativ vermittelbar scheinen, vgl. Niklas Luhmann, *Ökologische Kommunikation*, Olden 1986.

zipiell tauschen oder dies bleiben lassen. Damit wird ein Höchstmaß formaler Freiheit gewährt: „Geld ist die billigste Währung“ (Everett Reimer). Märkte trugen auf der anderen Seite bekanntlich zur Erosion gemeinschaftlicher Beziehungen bei, wirken desolidarisierend. Zudem ist ihr Zugang zwar nicht normativ, dafür gewöhnlich materiell voraussetzungsvoll: Ohne (Erst-)Austattung keine Teilhabe. Damit ist das Dilemma „idealer“ Arbeits-, Kapital- und Gütermärkte evident: Ohne Gleichheit der Zugangschancen gelten sie nur partikular. Vor allem ist der Arbeitsmarkt, der gleichermaßen die Verteilung der Arbeit wie das Einkommen regelt, und dies prinzipiell vorteilhaft, nämlich dezentral und relativ freiheitswährend, ein sehr unvollkommener Markt, denn: „Der Auslastungsgrad des Arbeitspotentials ist der Funktionslogik des Wirtschaftssystems, nicht aber der Gesellschaft gleichgültig. Insoweit bleibt die Ökonomie als Medium der Vergesellschaftung unvollkommen.“<sup>32)</sup> Blicke es demnach beim Arbeitsmarkt als einzigem Mechanismus der Arbeits- und Einkommensverteilung, so wären Armut und Arbeitslosigkeit noch weit mehr als heute üblich.

Unter Wohlfahrtsgesichtspunkten sind *staatliche* Steuerungsformen somit sinnvoll und notwendig. Flächendeckende, universalistische Leistungen können in komplexen Gesellschaften zweifellos dem Ziel der Gleichheit am ehesten entgegenkommen. Die liberale Kritik artikulierte andererseits die mit staatlichen Interventionen fast regelmäßig einhergehenden Freiheitsverluste (und dann Effizienzeinbußen): als Beschränkung wirtschaftlicher Dispositionsfreiheit, aber auch als politische Kontrolle und Bevormundung. Von konservativer Seite wurde eher auf die Gefährdung gemeinschaftlicher Hilfeleistungen, vor allem durch die Etablierung sozialstaatlicher Sicherungssysteme, abgestellt. Nun hängt die Berechtigung der Kritik sozialstaatlicher Politik von den jeweiligen Interventionsformen ab, wie gerade auch die linke Sozialstaatsdiskussion betont hat. John Rawls hat in seinem (liberalen) Versuch einer „Theorie der Gerechtigkeit“ eine Vermittlung des Gleichheitskonzeptes mit universalistischen Gerechtigkeitsprinzipien angestrebt: „Alle sozialen Werte — Freiheit, Chancen, Einkommen, Vermögen und die sozialen Grundlagen der Selbstachtung — sind gleichmäßig zu verteilen, soweit nicht eine ungleiche Verteilung jedermann zum Vorteil gereicht.“<sup>33)</sup> Jeder Versuch einer Begründung des staatlich einzulösenden Gleichheitspostulats muß

<sup>32)</sup> Hans-Peter Spahn/Georg Vobruba, *Beschäftigung und Existenzsicherung*, v. Ms., Berlin 1986.

<sup>33)</sup> John Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt 1975, S. 83.

folglich zweierlei ausweisen: die soziale Ethik wie die Interessen, die ihr zugrunde liegen.

Diese knappe Betrachtung der drei „reinen“ gesellschaftlichen Institutionen Gemeinschaft, Markt und Staat sollte daran erinnern, daß ihre jeweiligen Stärken (Solidarität/Gegenseitigkeit, Freiheit, Gleichheit) mit teils gravierenden Verlusten bei den anderen beiden Werten erkaufte werden. Politisch-praktisch verbieten sich damit Reformvorschläge, die umstandslos beispielsweise auf „mehr Markt“ oder mehr Staat/Gemeinschaften setzen, auch wenn diesbezügliche *Ideologisierung* häufig sind. Bei den Liberalen ist es der Markt, bei Sozialisten der Staat, bei Konservativen die Gemeinschaft, die dadurch ihres jeweiligen analytischen und praktischen Wertes entkleidet werden<sup>34</sup>).

Da es hier um die Reform staatlicher Interventionen geht, soll im folgenden vornehmlich das Verhältnis staatlicher zu marktlichen und gemeinschaftlichen Formen der Wohlfahrtsproduktion betrachtet werden.

## 2. Teilhabe als soziales Grundrecht

Wie skizziert, ist für die Entwicklung des deutschen Sozialstaats, anders als beispielsweise in der englischen oder amerikanischen Tradition, nicht der politische Bürger, sondern der ökonomische Markt, d. h. der Lohnarbeiterstatus, kennzeichnend. Dennoch fand die Figur „sozialer Teilhaberechte“, wie sie etwa in den Artikeln 22 bis 27 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 formuliert wurde und „immer mehr zum Leitbild westlicher Gesellschaftspolitik geworden“<sup>35</sup>) ist, auch in der bundesdeutschen Sozialpolitik zumindest einen partiellen Niederschlag. So versuchten Stephan Leibfried und Richard Hauser mit Liebe zum Detail nachzuzeichnen, wo überall in sozial- und gesellschaftspolitischen Systemen (Lohnsystem, Steuerrecht, Sozialversicherungen, Pfändungsfreigrenzen usw.) Mindestsockel und damit die von ihnen in der Gestalt des „Bedarfsprinzips“ identifizier-

ten Teilhaberechte vorfindlich sind<sup>36</sup>). Für Franz-Xaver Kaufmann ist das Teilhaberecht das handlungsleitende Gütekriterium moderner Sozialstaaten, der „Grundgedanke einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für die Lebensmöglichkeiten aller Gesellschaftsmitglieder, aus dem das wohlfahrtsstaatliche Denken seine moralische Kraft zieht“<sup>37</sup>).

Mit der Idee der sozialen Teilhabe wird das im 19. Jahrhundert noch vorrangig als Einräumung von Freiheitsrechten gedachte Inklusionsprinzip weiterentwickelt. In einer Systembetrachtung und vor dem Hintergrund eines immer umfassenderen Vergesellschaftungsprozesses mag die Verlagerung der Verantwortung für die individuelle Existenzsicherung auf den Staat dabei durchaus begründbar sein. Freilich sind damit nicht nur strategisch entscheidende Fragen nach den materiellen Grundlagen eines solchen Prozesses und nach dem funktionalen Zusammenhang zwischen dem Wandel von politischen zu sozialen Grundrechten und den Interessen des Staates nicht beantwortet.

Als „Steuerstaat“ ist der Staat auf die Wertschöpfung der Produktion angewiesen. Diese beruht in den meisten kapitalistischen Gesellschaften vorrangig auf privatem Eigentum. Insoweit erklärt sich hierzulande das Interesse des Staates an einer Bestandserhaltung des privaten Kapitals. Dies wiederum bedurfte zumindest in historischer Perspektive der bereits erwähnten „Verlohnarbeits“-Strategien. Freilich liegen Einwendungen gegen eine Fortschreibung funktionalistischer Perspektiven auf den Zusammenhang von materieller Produktion und spezifischer Ausgestaltung des Staatseingriffs auf der Hand.

Zum einen sprechen auf empirischer Ebene die erwähnten, weit weniger an der Figur des (Kapital-)Eigentums orientierten Sozialpolitiken keineswegs weniger kapitalistischer Staaten für die Systemkompatibilität auch eigentumsfernerer Konzepte. Man sollte diesen Sachverhalt hinsichtlich einer Weiterentwicklung staatsrechtlicher Konzepte aufarbeiten. Franz-Xaver Kaufmann kritisierte in diesem Zusammenhang die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die dazu neigt, zur Interpretation des verfassungsmäßigen Bestandsschutzes sozialer Rechte den Grundsatz des Eigentumsschutzes (Art. 14 GG) heranzuziehen und damit auf solche Ansprüche

<sup>34</sup>) Vor allem der Begriff „Gemeinschaft“ wird deshalb häufig als unbrauchbar verworfen: „Die Anrufung der Gemeinschaft dokumentiert traditionale Sehnsüchte in posttraditionaler Zeit“, so Georg Vobruba, Die populistische Anrufung der Gemeinschaft, in: Helmut Dubiel (Hrsg.), Populismus und Aufklärung, Frankfurt 1986 (i. E.).

<sup>35</sup>) Franz-Xaver Kaufmann, Steuerungsprobleme des Sozialstaats, in: Rolf G. Heinze (Hrsg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen 1986, S. 44.

<sup>36</sup>) Stephan Leibfried, Soziale Grundsicherung. Bedarfsprinzip in Sozial- und Gesellschaftspolitik, v. Ms., Wissenschaftszentrum Berlin 1985; Richard Hauser, Mindestleistungen im System der sozialen Sicherung der Bundesrepublik Deutschland außerhalb der Sozialhilfe, Arbeitspapier Nr. 107, SFB 3, Frankfurt—Mannheim 1983.

<sup>37</sup>) Franz-Xaver Kaufmann (Anm. 30), S. 44.

zu beschränken, die im Sinne des Äquivalenzprinzips aufgrund unmittelbarer monetärer Vorleistungen erworben wurden. Damit bleiben alle übrigen sozialen Leistungen von einer verfassungsmäßigen Bestandsgarantie ausgeschlossen. Demgegenüber plädiert Kaufmann dafür, „die Bestandsgarantie stattdessen auf dem Grundgedanken der Sozialstaatlichkeit auf(zu) bauen, der in Richtung auf soziale Teilhaberechte zu interpretieren wäre“<sup>38)</sup>. Allerdings scheint — und dies auch als zweiter, eher auf systematischer Ebene angesiedelter Einwand gegen Funktionalismen — auch manches gegen die Auflösung der Eigentumsbeziehungen zugunsten eines umfassenderen staatlichen Zugriffs auf soziale Beziehungen zu sprechen<sup>39)</sup>. Zumindest theoretisch könnte die das Egalitätskriterium meist grob verletzende Marktordnung ja durch staatliche Interventionen bis zu einem gewissen Grad in Richtung Gleichheit korrigiert werden. Und warum sollte dies hinsichtlich Eigentumstiteln unmöglich sein? Anders ausgedrückt: Könnten sich Teilhaberechte nicht gleichfalls auf Eigentumstitel beziehen, quasi als eine Art „Recht auf eigene Produktionsmittel“?

Fragen wir zuvor, ob die neuen Teilhaberechte bzw. sozialen Grundrechte *auch für Frauen* gelten sollen. Die Antwort liegt keineswegs auf der Hand. Barbara J. Nelson kommt nach Analyse der politischen und ökonomischen Partizipation der amerikanischen Frauen zum enttäuschenden Schluß: „Frauen sind keine natürlichen Bürger der liberalen westlichen Demokratien.“<sup>40)</sup> Terrain der Frauen sei ja das Private, die Mutterschaft, nicht Öffentlichkeit. Ohne Familie, ohne „ernährenden“ Mann, als allein Kinder Erziehende bleibt Frauen nur die Armenpolitik — in den USA wie hierzulande. Das legt nahe, daß „soziale Grundrechte“ für Frauen zwar notwendiger, doch entfernter als für Männer sind.

Wo liegen nun Anknüpfungspunkte für soziale Teilhabe-/Grundrechte und wie könnten sie ausgestaltet werden? Prinzipiell gibt es zwei Wege: Teilhaberechte können an der sozialstaatlichen Sekundärverteilung eingeräumt werden. Sie können sich aber auch auf die Teilhabe an den Ressourcen der Primärverteilung, also auf einen egalitären Zugang zu Erwerbsarbeit wie Eigentumstiteln erstrecken. Der englische Sozialwissenschaftler Bill Jordan folgerte aus der Erosion der systematischen Anknüpfungspunkte der Nachkriegs-

sozialstaaten (Lohnarbeit, private Haushalte) die Idee einer „neuen Form der Bürgerschaft, ... die Rückkehr zur Idee der von allen Bürgern gemeinsam geteilten Grundbedürfnisse.“ Er plädiert für die Einführung eines garantierten Grundeinkommens, „um den Grundbedürfnissen der Individuen zu begegnen, bevor sie auf den Arbeitsmarkt oder in die Familie treten“<sup>41)</sup>.

Gösta Esping-Andersen und Walter Korpi zeichneten mit dem Akzent auf der Teilhabe an Primäreinkommen die von Sozialdemokraten und Gewerkschaften getragene schwedische Wohlfahrtsstaatsentwicklung als Konstitution einer „sozialen Bürgerrolle“ nach, die nicht ausschließlich auf dem Sozialversicherungsprinzip basiert. Der hohe gewerkschaftliche Organisationsgrad auch gerade bei teilzeitarbeitenden Frauen wurde zur Reduzierung geschlechtlicher und allgemeiner Lohnhierarchien genutzt. Einen Schritt weiter sei man im Jahr 1984 mit der Einführung von Profitbeteiligungen, mehr industrieller Demokratie und kollektiven Aktieneigentums (sogenannte „Arbeitnehmerfonds“) als Gegenleistung für begrenzte Lohnforderungen gekommen: „Die Strategie ist nun, ein neues Bündel von Bürgerrechten an kollektivem Kapital zu schaffen (*ökonomische Bürgerrolle*), um damit die Widersprüche zwischen sozialer Bürgerrolle und Vollbeschäftigung wie Wirtschaftswachstum zu lösen.“<sup>42)</sup>

Vergesellschaftetes — nicht verstaatlichtes — Eigentum an Produktionsmitteln soll einerseits die Kapitalbasis verbreitern und darüber hinaus subjektive und systemische Interessen — hier am Wachstum — zur Deckung bringen. Andererseits werden damit die hierarchischen Segmentierungen vermutlich verhütet, die, wie erwähnt, die nächste Prosperitätsphase zu kennzeichnen drohen.

Ungelöst scheinen in diesem Entwicklungsweg des sozialdemokratischen Projekts die vielfach beschriebenen Probleme eines „wohltemperierten Industrialismus“<sup>43)</sup>: die Weltmarkteinbindung, die „Versozialstaatlichung“ privater Lebensvollzüge wie die Irreversibilität großtechnischer Strukturen.

Wir haben damit ein, vielleicht das Dilemma eröffnet, mit dem sozialstaatliche Gesellschaften auf dem Weg in die nächste evolutionäre Phase

<sup>38)</sup> Ebd., S. 46.

<sup>39)</sup> Vgl. Thomas Blanke/Christoph Sachße, Ökologisch Helfen? Anmerkungen zur Kritik des Sozialisationsstaates, in: Michael Opielka/Iлона Ostner (Anm. 7).

<sup>40)</sup> Barbara J. Nelson, Women's Poverty and Women's Citizenship: Some Political Consequences of Economic Marginality, in: Signs, (1984) 2, S. 225.

<sup>41)</sup> Bill Jordan, Citizenship and Social Change, vv. Ms., 1986, S. 22, 29.

<sup>42)</sup> Gösta Esping-Andersen/Walter Korpi, Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism: Scandinavia, Austria and Germany, in: J. H. Goldthorpe (Ed.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford 1984, S. 196.

<sup>43)</sup> Z. B. Gisela Anna Erler, Wohlfahrtsstaat Schweden, in: Die Linke neu denken, Berlin 1984, S. 107—109.

der *Wohlfahrtsgesellschaft* konfrontiert werden. Der Begriff der Wohlfahrtsgesellschaft meint dabei einen historischen Entwicklungstyp moderner, sozialstaatlich geprägter Gesellschaften, in dem die Zugänge zu gesellschaftlichen Lebens-

chancen nicht mehr ausschließlich über eine den Lebenszyklus dominierende Erwerbskarriere sowie ihr nachgeordnete Ehezusammenhänge präformiert werden. Von *Wohlfahrtsgesellschaft* (statt vom Wohlfahrtsstaat) zu sprechen, legiti-

**Schaubild 2: Existenzsicherungsformen im historischen Wandel**

gesellschaftliche Steuerungsprinzipien individueller Existenzsicherung Gesellschaftsformationen	Gemeinschaft	Markt	Staat
Vorkapitalistisch <sup>44)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Subsistenzökonomie</li> <li>— Mildtätigkeit</li> <li>— Zunftkassen</li> </ul> <p style="text-align: center;">— feudale Abhängigkeits- und Versorgungsbeziehungen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Tausch</li> <li>— begrenzter Gütermarkt</li> <li>— Zinseinkommen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— kommunale Armenfürsorge</li> <li>— feudaler Eigentumsbegriff</li> </ul>
Bürgerlich-frühkapitalistisch	<ul style="list-style-type: none"> <li>— zurückgehende Subsistenzökonomie</li> <li>— Selbsthilfekassen</li> <li>— Konsum-, Produktions- und Wohnungsgenossenschaften</li> <li>— Verallgemeinerung des ehelichen Unterhalts und der weiblichen Hausarbeit</li> </ul> <p style="text-align: center;">— doppelte Befreiung der „freien Lohnarbeit“</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— zunehmende Lohnarbeit</li> <li>— Herausbildung eines Arbeitsmarktes</li> <li>— erweiterter Gütermarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— kommunale Armenfürsorge</li> <li>— beginnende Sozialversicherung</li> </ul>
Bürgerlich-kapitalistisch-sozialstaatlich	<ul style="list-style-type: none"> <li>— eheliche und familiäre Unterhaltsbeziehung</li> <li>— weibliche Hausarbeit („Normalfamilie“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— entfalteter Güter- und Dienstleistungsmarkt</li> <li>— Verallgemeinerung der Lohnarbeit</li> <li>— Arbeitsmarkt („Normalarbeitsverhältnis“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Sozialhilfe</li> <li>— Sozialversicherungssystem (lohnarbeits- und ehezentriert; monetäre und Sachleistungen)</li> </ul>
Wohlfahrtsgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>— gemeinschaftliche Formen der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen („Formalisierung des informellen Sektors“)</li> <li>— <i>ökonomische Grundrechte</i> „Recht auf Eigentum“ „Recht auf eigene Produktivmittel“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— zurückgehender Güter- und Dienstleistungsmarkt</li> <li>— sozial flexiblierter Arbeitsmarkt (<i>soziales Grundrecht</i>: „Recht auf Weniger-Arbeit“ „Recht auf eigene Produktivmittel“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>soziale Grundrechte</i>: an Bürgerrolle anknüpfende Sozialversicherungen (Teilhaberechte)</li> <li>— „Recht auf Einkommen“</li> </ul>

<sup>44)</sup> Es ist deutlich, daß für diese Phase die Zuordnung der wichtigsten Muster individueller Subsistenzerhaltung zu den drei hier gewählten „modernen“ Steuerungsprinzipien kaum adäquat möglich ist.

miert sich durch die Reduktion der inhaltlichen Reichweite staatlicher Intervention (nicht mehr Lebensweisen selektierend), ohne freilich auf Staatseingriffe zu verzichten. Diese hätten sich auf die Garantie individueller Zugänge zu Inklusionsrollen zu beschränken, insoweit also Strukturen bereitzustellen, die Gesellschaft (wieder) ermöglichen.

Vielleicht werden diese grundsätzlicheren Bemerkungen mit Hilfe des vorstehenden Schaubildes

plastischer. Welcher Stellenwert, so die Fragestellung, kommt den drei klassischen gesellschaftlichen Steuerungsprinzipien Gemeinschaft, Markt und Staat hinsichtlich der jeweils vorherrschenden Formen und Möglichkeiten individueller Existenzsicherung zu? Dabei werden drei historische Phasen unterschieden, deren Abgrenzung freilich keinen systematischen Ansprüchen genügen soll, sowie ein möglicherweise anschlussfähiger Pfad zukünftiger Entwicklung („Wohlfahrtsgesellschaft“) skizziert.

#### IV. Gütekriterien für Reformen

Die historisch geronnene Komplexität gemeinschaftlicher, marktlicher und staatlicher Existenzsicherungsformen läßt eine „neue“ Ordnungspolitik „aus einem Guß“ weder methodisch noch normativ wünschenswert erscheinen. Vielmehr sollten selbst „radikale“ Reformen experimentell und gradualistisch, d. h. auch reversibel, „fehlerfreundlich“ bleiben. Ein komplexer „policy-mix“ im Sinne eines „patchworks“ aufeinander bezogener Strategien dürfte damit methodisch allein angemessen sein.

Hinsichtlich notwendiger normativer Gütekriterien erscheinen die vorher im institutionellen Kontext erarbeiteten „idealen“ Kriterien Gleichheit, Freiheit und Solidarität noch zu grobschlächtig. Insbesondere vor der in der frauenpolitischen Diskussion lähmenden Polarisierung „Gleichheit“ oder „Besonderheit“<sup>45)</sup> dürfte es Sinn machen, Gleichheit als *soziales Grundrecht auf gleiche Teilhabechancen* an allen Systemen der Existenzsicherung, an Einkommen wie an Tätigkeitsformen zu entwickeln.

<sup>45)</sup> So wird in der feministischen Diskussion eine „Assimilation“ von Frauen an männliche Normalitätsentwürfe (Vollzeitarbeit, berufliche statt familiäre Aspirationen) einem „Differenzansatz“ gegenübergestellt, der die weibliche Naturnähe des Gebärvermögens, die „Leibbezogenheit der Hausarbeit“ politisch diskriminieren will, vgl. zu letzterem Barbara Sichtermann, Gegen eine politische Ökonomie der Hausarbeit, in: Leviathan, (1985) 2, S. 212—218. Ilona Ostner betont demgegenüber als synthetisches Konzept dasjenige der „Teilhabe“.

Freiheit als zweites normatives Gütekriterium kann dann nicht allein Wahlfreiheit auf und zwischen Märkten meinen, sondern muß als Strategie der *Erweiterung von „Optionalität“* zwischen markt- und nichtmarktbezogenen Tätigkeitsformen erweitert werden. Das würde beispielsweise bedeuten, daß sowohl der Zugang in das Erwerbssystem prinzipiell und für alle offen steht und hierzu alternative Existenzformen (Selbstversorgung, Haushalt) damit jederzeit kombiniert werden können. Verbunden ist mit dem Gütekriterium der Optionalität eine dem sozialen Wandel folgende *Individualisierung* staatlicher und marktlicher Existenzsicherungsformen; Ehe sollte nicht mehr vorausgesetzt, vielmehr sollten haushaltliche und gemeinschaftliche Existenzformen in ihrer Vielfalt gestützt werden. Umstritten bleibt bisweilen die Frage, ob die Individualisierung von Existenzsicherungsformen zwangsläufig auch die Sozialbezüge weiter erodiert.

Da der Aufbau des Sozialstaats auch nicht-solidarische Verhaltensweisen bei seiner Inanspruchnahme gefördert hat, zudem gemeinschaftliche Solidarität ein hohes Maß geteilter kultureller Standards verlangt, muß eine Reformstrategie beim dritten Gütekriterium der Solidarität *ausdrücklich „sparsam“* umgehen. Moralische Ressourcen sollten daher auf die grundrechtliche Garantie von Teilhabeansprüchen und der Optionalität konzentriert werden und man sollte jedenfalls nicht versuchen, anspruchsvollere Solidaritäts- und Gerechtigkeitsideale durch staatliche Politik realisieren zu wollen.

## V. Soziale und ökonomische Grundrechte — Konturen einer wohlfahrtsgesellschaftlichen Optimierungsstrategie

Vorschläge zur Reform der defizitären lohnarbeits- und ehezentrierten Sozialpolitik lassen sich grundsätzlich nach drei Unterscheidungskriterien sortieren:

- a) Richten sich die Vorschläge vorrangig auf das Unterversorgungsproblem (Einkommensarmut)?
- b) Richten sich die Vorschläge auch auf das Problem des Ausschlusses vom Arbeitsmarkt und damit von „besseren“ Sicherungssystemen (Zugangsarmut)?
- c) Beschränken sich die Vorschläge auf die Kompensation von Primäreinkommensausfällen oder richten sie sich auch darauf, Veränderungen der Primäreinkommensverteilung und, grundsätzlich, Zugänge zu Eigentumstiteln zu bewirken (Chancenungleichheit)?

Diese Unterscheidungskriterien lassen sich zum einen direkt auf spezifische institutionelle Handlungsfelder beziehen: Lösungen des Problems der Einkommensarmut am ehesten sozialpolitisch durch ein staatlich garantiertes „Recht auf Einkommen“; Lösungen des Zugangsproblems zum Arbeitsmarkt wiederum eher arbeitsmarktpolitisch durch eine Umverteilung der Erwerbsarbeit, damit durch ein „Recht auf Arbeit“ bzw. ein „Recht auf Weniger-Arbeit“; Lösungen des Problems der Chancenungleichheit wiederum durch eine Art „Recht auf eigene Produktivmittel“. Zum anderen könnten die Unterscheidungskriterien nochmals quer, innerhalb aller drei Handlungsfelder angelegt werden.

Georg Vobruba hat beispielsweise transferpolitische Lösungsvorschläge danach sortiert, auf welche der drei Problemtypen sie sich beziehen<sup>46</sup>). Aber auch Vorschläge zur (Um-)Verteilung von Erwerbsarbeit oder Eigentum könnten danach untersucht werden, ob sie das Unterversorgungsproblem, das Problem des Ausschlusses von „besseren“ Teilhabeformen oder gar das Problem der Ungleichheit angehen.

Besonders groß ist die Verwirrung bei den Vorschlägen zu einem staatlich garantierten „Recht auf Einkommen“, die in jüngster Zeit Konjunktur erfahren<sup>47</sup>). Zum einen wegen der höchst ver-

schiedenartigen Gesellschaftsentwürfe, die sich entlang der klassischen Institutionen Markt und Staat auffächern lassen: Soll ein garantiertes Grundeinkommen sämtliche existenzpolitischen Interventionen des Staates *ersetzen*, also einen „reinen“ Arbeitsmarkt schaffen — so die liberale Option —, oder soll ein Grundeinkommen im Sinne einer Erweiterung sozialer und ökonomischer Grund- bzw. Teilhaberechte *ergänzend* wirken? Folglich wollen die Vorschläge das Verhältnis zum Arbeitsmarkt in unterschiedlicher Weise regeln. Denn der Vorschlag eines vom individuellen Arbeitseinsatz entkoppelten Einkommens ergänzt die eine Allokationsfunktion des Arbeitsmarktes: die Verteilung der Einkommen. Somit stellt sich die Frage nach der Regelung des Arbeitseinsatzes neu.

Da sich diese Problemlage für alle Transfersysteme stellt, die Einkommensleistungen für potentiell Erwerbsfähige vorsehen, läßt sich eine Typologie entwickeln, die sowohl bereits vorfindliche sozialstaatliche Transfersysteme als auch solche aus der Reform- und Grundeinkommensdebatte nach zwei Kriterien sortiert:

1. Welchen Rechtsstatus haben sie? Dabei soll dieses Kriterium nicht rein juristisch gedacht werden. Es knüpft an die Frage des (im Schaubild von links nach rechts zunehmenden) Eigentumscharakters sozialstaatlicher Leistungen zwar an, geht aber darüber hinaus, indem es auf eine (in eben dieser Richtung) zunehmende Erwartungssicherheit einerseits, andererseits auf einen abnehmenden (staatlichen) Selektivitätsgrad verweist, der beispielsweise von an Normalitätserwartungen geknüpften politischen Verhaltensvorbehalten bestimmt sein kann. Das erste Kriterium ist damit der *Grundrechtscharakter* der Leistungen<sup>48</sup>).

2. Das zweite Kriterium spiegelt demgegenüber die Orientierung der Existenzsicherungsformen

<sup>46</sup>) „Zahlungen können entweder als Rechtstitel oder auf der Grundlage von Bedürftigkeit geleistet werden.“ Ersteres kennzeichne Programme für Bürger und Arbeiter, zweites Programme für Arme. So klassifizieren Martin David/Jane Leuthold, *Formulas for Income Maintenance*, in: Kenneth E. Boulding/Martin Pfaff (Eds.), *Redistribution to the Rich and the Poor*, Belmont 1972, S. 314, den Ausgangspunkt der Grundeinkommensdiskussion in modernen Sozialstaaten. Zweifelloos neigen bedarfsorientierte Leistungen eher zu diskriminierender Selektivität, gleichwohl scheint es — Beispiel: Kindergeld — von ähnlicher Bedeutung, wie umfassend der Kreis der Leistungsberechtigten ist.

<sup>46</sup>) Georg Vobruba, *Entwicklung und Stand der deutschen Diskussion um ein garantiertes Grundeinkommen*, IIM-LMP 85-16, Wissenschaftszentrum Berlin 1985, gekürzt auch in: Michael Opielka/Iлона Ostner (Anm. 7).

<sup>47</sup>) Vgl. Axel Bust-Bartels, *Recht auf Einkommen?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/84, S. 39-54. Zur aktuellen Diskussion vgl. die Sammelbände von Opielka/Vobruba (Anm. 19) und Thomas Schmid.

**Schaubild 3: Typologie staatlich vermittelter Existenzsicherungsformen**

Äquivalenzgrad (Arbeiterrolle)	Grundrechtscharakter (Bürgerrolle)		
	wenig	mittel ausgeprägt	stark
hoch (Arbeiterrolle als entscheidende Bezugs- voraussetzung)	Zwei-Sektoren-Modelle mit Arbeitsverpflichtung (Popper-Lynkeus, Adler-Karlsson)	(Beamtenpensionen)	beitragsäquivalente Sozialversicherungstransfers „Ziehungsrechte“ (Rehn)
mittel (politisch modifizierte Orientierung an der Arbeiterrolle)	Arbeitslosenhilfe	Anrechnung fiktiver Beitragszeiten bzw. Beitagsniveaus (Babyjahr, Ausbildungszeiten, „Rente nach Mindesteinkommen etc.) „Steuer- und Transfergutscheine“ (Gretschmann/Heinze) „Soziale Grundversicherung“ (Entwurf des SPD-Sozialprogramms)	„Kooperationsringe“ (Offe/Heinze) „Recht auf eigene Produktivmittel“ Lebensarbeitszeitmodelle (Gorz) Teilgrundeinkommen als komplementäre Strategie eines „Rechts auf Weniger-Arbeit“, Opielka/Stalb (Realtransfers der Sozialversicherungen) (Grundrente)
gering (Nichtorientierung an der Arbeiterrolle)	Sozialhilfe	Erziehungsgeld Kindergeld Bafög „bedarfsorientierte Grundsicherung“ (Hanesch/Klein; Umbauprogramm der GRÜNEN,	„Garantiertes Gesamteinkommen“: Negative Einkommenssteuer Sozialdividende (Credit IncomeTax)

an der Arbeiterrolle wider, die sich im Grad der (im Schaubild von oben nach unten abnehmenden) *Äquivalenzbeziehung* ausdrückt. Das heißt wiederum, daß auf diesem Kontinuum weiter oben der Arbeitsmarkt gemäß seiner ihm eigenen Rationalitätsstandards den Bereich sozialer Sicherung dominiert, während nach unten hin eine egalitäre, wiederum eher an der Bürgerrolle anknüpfende Orientierung zunimmt (was durchaus heißen kann: Orientierung an spezifischen Problemlagen, aber ohne den Vorbehalt erbrachter individueller Vorleistungen).

#### *Recht auf Arbeit?*

Wie die Matrix zeigt, folgen „radikale“ Reformen wie Status quo je recht unterschiedlicher Logik. Traditionsreich sind die Utopien einer Zwei-Sektoren-Ökonomie, die sowohl Arbeits- wie Einkommensverteilung lösen wollen. So faßte 1912 Joseph Popper-Lynkeus sein Programm einer „allgemeinen Nährpflicht“ folgendermaßen zusammen: „Die soziale Frage als Magenfrage ist zu lösen durch die Institution einer Minimum- oder

Nährarmee, die alles das produziert oder herbeischaffen hilft, was nach den Grundsätzen der Physiologie und Hygiene den Menschen notwendig ist; ... Die Versorgung dieses Lebens- und Existenzminimums geschieht in natura, also nicht in Geldform ... Das Minimum sichert jedem: Nahrung, Wohnung nebst Wohnungseinrichtung, Kleidung, ärztliche Hilfe und Krankenpflege. Alles das, was nicht zu diesem Minimum gehört, gilt als Luxus und bleibt der freien Geldwirtschaft mit Privateigentum und Vertragsfreiheit vorbehalten, welche, da Existenz aller gesichert ist, eventuell noch freier betrieben werden kann als heute.“ Popper-Lynkeus verwehrt sich ausdrücklich gegen „Zwangsmaßregeln“ gegenüber „faulen, eventuell renitenten Menschen“: „Niemals darf das Minimum irgend jemandem aus welchem Grunde immer vorenthalten werden.“ Wie die „Mindestlohngesetzgebung“ Arbeiter keineswegs demotiviere, vertraut er auf den „moralischen Druck der Umgebung“<sup>49)</sup>.

<sup>49)</sup> Joseph Popper-Lynkeus, Die allgemeine Nährpflicht als Lösung der sozialen Frage, Dresden 1912, S. 5, 484 f.

Ein ähnliches ökonomisches Dualmodell — staatlich administrierter „Grundbedarfssektor“ und bewußt nicht-staatlicher „Überflußsektor“ — stellt Gunnar Adler-Karlsson vor: „Der Grundbedarfssektor, der staatlich sein soll, muß sich um die materiellen Grundbedürfnisse der Menschen kümmern. Seine Größe wird bestimmt von der Summe der Bedürfnisse, die der Staat abdecken soll, und dem Arbeitseinsatz, der auf der gegebenen technischen Entwicklungsstufe zur Produktion der notwendigen materiellen Güter gebraucht wird. Diese notwendige Arbeitsmenge sollte gleichmäßig verteilt werden als Recht und Pflicht für jeden Bürger. Die Bezahlung für die ausgeführte Arbeit muß in Form von Einkaufskarten geleistet werden, die man weder verkaufen noch weitergeben kann...“. Diese aus ökologischen Gründen auf bescheidenerem materiellen Niveau angesiedelte „Grundgeborgenheit“ könnte bei gegebenem technischen Niveau durch eine „Arbeitspflicht“ von etwa zwölf bis 15 Jahren abgeleistet werden, die im Lebenszyklus weitestgehend nach individuellen Bedürfnissen verteilt werden könnte<sup>50</sup>).

Zwei-Sektoren-Modelle scheinen also auf elegante Weise ein „Recht auf Einkommen“ mit einem „Recht auf Arbeit“ zu verknüpfen. Doch indem sie die Arbeitsverteilung als staatliche Rekrutierung denken, ist ihr Freiheitsgrad, damit das Grundrechtsniveau, erheblich eingeschränkt. Freiheitlicher wären demgegenüber Modelle, die den Arbeitsmarkt als Verteilungsinstanz belassen, ihn allerdings mehr oder weniger weitgehend ergänzen.

Während im Modell von Adler-Karlsson der einzelne mit einer Zeitschuld gegenüber der Gesellschaft geboren wird, deren Abarbeitung ein lebenslanges Grundeinkommen sichert, dachte ein anderer schwedischer Forscher, Gösta Rehn, jeden mit einem Zeitkapital in Höhe von einem Fünftel der Lebensarbeitszeit geboren, das im Lebenslauf, ergänzt um etwa drei Ausbildungsjahre, als Anspruch auf „Ziehungsrechte“ innerhalb einer integrierten Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Renten- und Krankengeldversicherung) nach gusto ausgenutzt werden könne. Das Verhältnis zwischen eingezahlten Beiträgen und gezogenen Transfers solle dabei strikt äquivalent bleiben<sup>51</sup>).

In eine ähnliche Richtung, nämlich die Verteilung der Erwerbsarbeit über den gesamten Lebenszy-

klus sowie ihre Individualisierung auf Männer und Frauen, geht auch der in der jüngeren Grundeinkommensdiskussion recht maßgebliche Ansatz von André Gorz. Gorz möchte allerdings das bei Rehn noch sehr dem kapitalistischen Tauschprinzip verhaftete Äquivalenzdenken, vergegenständlicht in den Sozialversicherungen, durch politische Planung sukzessive aufweichen. Bei ihm erscheint „die lebenslängliche Einkommensgarantie als die gesellschaftliche Form, die das Einkommen annimmt, wenn die Automatisierung nicht nur den ständigen Zwang zur Arbeit, sondern auch das Wertgesetz und die Lohnabhängigkeit selbst abgeschafft hat“<sup>52</sup>). Das als Äquivalent der individuellen, per „Arbeitsplatzbörse“ administrierten und gegenüber heute auf „20 000“ Stunden verkürzten Lebensarbeitszeit verteilte „Sozialeinkommen“ wäre der durchschnittliche Lohn selbst, kein „Grund-Einkommen. Insoweit stellt der Gorzsche Vorschlag eine sehr weitgehende Kritik der kapitalistischen „Leistungs-“ideologie dar.

Weniger bei der Verteilung von Erwerbsarbeit und Einkommen als bei der Suche nach nicht-arbeitsmarktlichen Produktionsformen von Gütern und Diensten setzen die Vorschläge einer Weiter- bzw. Wiederentwicklung von Tätigkeitsformen jenseits der Lohnarbeit an. Hier finden sich in mittlerer Reichweite die existierenden, durchaus erweiterungsfähigen Versuche, politisch fiktive Äquivalenzen innerhalb der Sozialversicherungen zu konstruieren (Erziehungszeiten, Pflegezeiten etc.). „Will man... eine Art Grundfinanzierung für Nichterwerbsarbeiten im informellen Sektor schaffen, könnte man an eine Ergänzung um Steuer- bzw. Transfergutscheine denken: Soweit es sich um Personen handelt, die etwa neben einem Halbtagsjob in der formellen Ökonomie ‚nebenher‘ informell tätig sind, greifen Gutscheine, die die Steuerschuld auf formelle Lohn-einkommen anteilig mindern; bei vollständigen Aussteigern aus dem Erwerbsektor, die — da ohne Lohneinkommen — etwa Einkommenssteuer nicht zahlen, könnten Transfergutscheine angeboten werden.“<sup>53</sup>) Der Vorschlag der „Steuer- und Transfergutscheine“ läßt erkennen, wie sehr politische Eingriffe des Staates in den Arbeitsmarkt die Definition von „Leistungs-“ und Nützlichkeitskriterien gleichfalls staatlicher Kontrolle unterwerfen. Man kann das im Sinne klassi-

<sup>50</sup>) Gunnar Adler-Karlsson, Gedanken zur Vollbeschäftigung, in: MittAB, (1979) 4, S. 495, 499.

<sup>51</sup>) Gösta Rehn, Die Gesellschaft der freien Wahl, in: Bernhard Külp/Wolfgang Stützel (Hrsg.), Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973, vor allem S. 324 ff.

<sup>52</sup>) André Gorz, Wege ins Paradies, Berlin 1983, S. 69 ff.; hinsichtlich der Ausgestaltung präzierte er sein Konzept in ders., Richtziele für eine Neugestaltung des Wohlfahrtsstaates, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Anm. 7).

<sup>53</sup>) Klaus Gretschmann/Rolf G. Heinze, Neue Technologien und soziale Sicherung, MAGS, Nr. 2, Düsseldorf 1985, S. 118 f.

scher sozialstaatlicher Arbeitsutopien positiv deuten. Legt man andererseits an staatliche Interventionen das weiter oben begründete Kriterium „sparsamer“ Verwendung moralischer Ressourcen an, so kann man durchaus Gefahren in einer Verstaatlichung der Allokation von Arbeitsaufgaben sehen.

Im Sinne des ersteren versuchen Claus Offe und Rolf G. Heinze mit ihrem Modell des „Kooperationsringes“... die überhaushaltliche Kollektivierung von Selbstversorgungseinrichtungen weder gemeinschaftlich noch administrativ, sondern *marktförmig* zu organisieren, allerdings mit den beiden Besonderheiten, daß a) der Leistungsaustausch nicht über das allgemeine Medium des Geldes, sondern über Leistungsgutscheine läuft, welche nur im Kreis der Teilnehmer und nur für den Zweck des Leistungsverkehrs zwischen einer lokal abgegrenzten Zahl von Haushalten Geltung haben, und daß b) das Zustandekommen und der Bestand eines derartigen, durch eine nicht-konvertible Eigenwährung ausgegrenzten Marktes öffentlich subventioniert wird, und zwar ebenfalls nicht monetär, sondern durch die Bereitstellung von Räumen, Geräten, Sachleistungen und Humankapital.“<sup>54)</sup>

#### *Recht auf eigene Produktivmittel?*

Auf das Kriterium der „Egalität“ im Sinne eines Zugangs zu Teilhaberechten beziehen sich auch die Vorschläge für ein „Recht auf eigene Produktivmittel“. Der hier verwendete Begriff „Produktivmittel“ — anstelle des eingeführten marxistischen Terminus „Produktionsmittel“ — soll die Verengung auf die marktlich vermittelte Güterproduktion vermeiden. Damit gehören in diese Kategorie sowohl die Vorschläge, die zumindest partiell Erwerbsarbeit zugunsten von nicht-marktlicher Selbstversorgung substituieren, als auch die Konzepte, die für eine Aneignung der erwerbsbezogenen Produktivmittel plädieren.

Hinsichtlich der Aneignung der marktbezogenen Produktivmittel finden sich einige theoretische und praktische Modelle im Umfeld der neuen „Alternativökonomie“ der Bundesrepublik. Sie trachten die alte Idee der Genossenschaften für kleinere und — vor allem bei der Übernahme von (Konkurs-)Betrieben durch die Belegschaften — mittlere Betriebe zu reaktivieren<sup>55)</sup>. Henner Kleinewefers ist freilich Recht zu geben, wenn er fest-

stellt, daß solche „Alternativen“ zu gesellschaftspolitischer Relevanz erst durch die „Beseitigung des (großen) Erwerbseigentums“ gelangen. Letztere „würde das Problem der ungleichen Vermögensverteilung beseitigen und die Ungleichheit der Einkommensverteilung auf dasjenige Maß beschränken, das auf die ungleichen Arbeitseinkommen zurückzuführen... ist“<sup>56)</sup>, über deren Anreiz- und Lenkungswirkungen zumindest innerhalb gewisser Grenzen weitgehend Einigkeit herrscht.

Grundsätzlich lassen sich sechs unterschiedlich weitreichende Alternativen eines „Rechts auf eigene Produktivmittel“ unterscheiden: erstens die Aufteilung der Rechtsinhalte zwischen Eigentümern, Managern, Arbeitenden, Gewerkschaften und Staat („Mitbestimmung“); zweitens die breite, extrem egalitäre Streuung des Erwerbseigentums bei im Prinzip ungeteilten Rechtsinhalten und drittens die Verwaltung des Erwerbseigentums durch intermediäre überbetriebliche Gruppen (z. B. Gewerkschaften: schwedische „Arbeitnehmerfonds“, Pensionskassen: schweizerischer „Pensionskassenkapitalismus“).

Diese drei, vor allem die erste und dritte Alternative, kommen in allen westlichen Staaten vor. Die vierte Alternative — die Übertragung der Eigentumstitel an den Staat — entspricht dem ungarischen Modell (bzw. bei Fortfall marktwirtschaftlicher Strukturen dem Modell aller Ostblockstaaten). Das fünfte Modell der Arbeitergenossenschaften liegt dem jugoslawischen System zugrunde. Das sechste Modell der „Neutralisierung“ des Kapitals (beispielsweise in Stiftungen) wurde vor allem von Ota Šik mit dem Ziel eines „dritten Weges“ zwischen kapitalistisch-marktwirtschaftlichen und kommunistisch-planwirtschaftlichen Systemen formuliert<sup>57)</sup>. In Richtung einer Synthese von fünf und sechs gehen die Vorstellungen von Winfried Vogt, der ein (krisenfreieres) laboristisches „Gleichgewicht“ für möglich ansieht, wenn mittels „Vergesellschaftung des Kredit-systems“ die Selbstverwaltung der Arbeiter in „laboristischen“ Unternehmen gezielt gefördert werde<sup>58)</sup>. Legen wir die vorgenannten normativen und methodischen Kriterien an, so wären die Varianten hervorzuheben, die *individuell* einlösbare Rechtstitel auf den Eigentumsertrag wie auf die Eigentumsverwendung beinhalten. Staatlich garantiert werden können einschränkend wiederum

<sup>54)</sup> Claus Offe/Rolf G. Heinze (Anm. 27), S. 31.

<sup>55)</sup> Vgl. als Überblick Johannes Berger u. a., Alternativen zur Lohnarbeit?, Bielefeld 1985, sowie die beiden von Rolf Schwendter herausgegebenen Sammelbände zur „alternativen Ökonomie“: Die Mühen der Berge (Bd. 1), Die Mühen der Ebene (Bd. 2), München 1986 (i. E.).

<sup>56)</sup> Henner Kleinewefers, Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt—New York 1985<sup>2</sup>, S. 466 f.

<sup>57)</sup> Ota Šik, Ein Wirtschaftssystem der Zukunft, Berlin u. a. 1985.

<sup>58)</sup> Winfried Vogt, Eine Theorie des kapitalistischen Gleichgewichts, in: Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft, 1, Frankfurt—New York 1983, S. 161—208.

nur solche Titel, die ein gewisses Maß an Verallgemeinerungsfähigkeit besitzen; am ehesten erscheint das von Vogt skizzierte Modell diesen Kriterien zu genügen, insbesondere wenn die Kreditvergabe durch dezentrale *Regionalfonds* erfolgt.

### *Recht auf Einkommen?*

Allein an einer Reform der Sekundärverteilung setzen alle die Vorschläge an, die ein „Recht auf Einkommen“ garantieren wollen. Zwar stellt bereits die Sozialhilfe ansatzweise ein derartiges Recht vor. Doch ist ihr Rechtsstatus im System sozialer Sicherung recht gering, wie die gerade in Krisenzeiten wieder vermehrt praktizierten Zwangsmaßnahmen der sogenannten „Hilfe zur Arbeit“ (§§ 18 ff. BSHG) eindringlich belegen. Daran setzen mittlere Reformkonzepte an.

So schlägt die SPD mit dem Konzept der „sozialen Grundsicherung“ vor, innerhalb aller Sozialversicherungszweige dann, wenn das verfügbare Einkommen zu gering ist, zumindest das Sozialhilfeniveau zu garantieren<sup>59</sup>). Ungelöst bleibt dabei das Problem des Ausschlusses zahlreicher am Arbeitsmarkt marginalisierter Gruppen (Hausfrauen, von Geburt an Behinderte, Berufsanfänger usw.) aus den Sozialversicherungen. Geradezu verhängnisvoll dürfte sich die im SPD-Modell vorgesehene Übertragung der Haushaltssubsidiertheit in alle Sozialversicherungen auswirken. Die aus der Sozialhilfepraxis gefürchtete Kontrolle, ob nun „echte“ Haushalte oder „Scheinhaushalte“ (vor allem nicht-ehelich Zusammenlebende) vorliegen, dürfte bestenfalls zur Vollbeschäftigung von Sozialkontrolleuren führen.

Von daher wird im Konzept einer „bedarfsorientierten Grundsicherung“ als Teil einer „Sockelung“ der Sozial- und Gesellschaftspolitik beispielsweise im sogenannten „Umbauprogramm“ der GRÜNEN die Unterhaltsverpflichtung auf die Ehegatten und ihre minderjährigen Kinder beschränkt — wie es im übrigen in anderen europäischen Staaten, vor allem in den Niederlanden, längst Praxis ist<sup>60</sup>). Recht optimistisch wird von diesem Konzept auch die „Hilfe zur Arbeit“ als Zwangsmaßnahme abgeschafft; der Bezug der Grundsicherung soll zudem nicht mehr an die Arbeitslosmeldung geknüpft sein, vielmehr soll die Zurverfügungstellung für den Arbeitsmarkt durch incentives — sei es durch eine verringerte Anrech-

nung bzw. einen Freibetrag für sonstige Einkommen — angeregt werden<sup>61</sup>).

Die weitgehendste Fassung bezüglich der Universalisierung und Voraussetzungslosigkeit eines „Rechts auf Einkommen“ findet sich zweifellos in den Konzepten eines „garantierten Grundeinkommens“, sei es in Form einer „negativen Einkommensteuer“ oder der „Sozialdividende“<sup>62</sup>). Ein „garantiertes Grundeinkommen“, d. h. eine alle durch die Tatsache der Existenz ausgelöste staatliche Transferleistung wird aus ganz verschiedener Richtung und, wie bereits mehrfach angedeutet, mit höchst unterschiedlichen Intentionen vertreten. Freilich läßt sich zeigen, daß der systematische Übergang von der Sozialhilfe über eine „bedarfsorientierte Grundsicherung“ bis zum „garantierten Grundeinkommen“ fließend ist, abhängt von der Höhe der Anrechnungssätze für sonstige Einkommen wie von der Höhe des Steuersatzes für Einkommen oberhalb des Grundeinkommensbetrages. Politisch entscheidend wird deshalb:

a) das Niveau des Grundeinkommens. Hier existieren ausführliche Debatten um die Art der Bemessung, sei es durch einen „Warenkorb“ wie heute, durch ein komplexes System wissenschaftlicher „Teilhabeestandards“ oder durch eine Orientierung an Durchschnittseinkommenswer-

<sup>61</sup>) Vgl. Walter Hanesch/Thomas Klein, Eine integrierte bedarfsorientierte Grundsicherung in AFG und BSHG, in: Michael Opielka/Margherita Zander (Hrsg.), Freiheit von Armut. Zum grünen Modell einer „bedarfsorientierten Grundsicherung in allen Lebenslagen“, Essen 1986 (i. E.).

<sup>62</sup>) Zum systematischen Vergleich der Modelle „Sozialdividende“ und „negative Einkommensteuer“, insbesondere ihrer faktischen Identität, vgl. Joseph von Almsick, Die negative Einkommensteuer, Berlin 1981. In den siebziger Jahren erfolgten in den USA mehrere breit angelegte Experimente mit Mindesteinkommenszahlungen, in dessen längstem, dem „Seattle-Denver-Experiment“ (1971—1982), vor allem die erstaunlich geringen Rückzugseffekte vom Arbeitsmarkt auffielen: etwa zwei Vollzeitwochen pro Jahr bei Männern, drei Wochen bei Frauen und ca. vier Wochen bei Jugendlichen; vgl. Phillip K. Robins, A Comparison of the Labor Supply Findings from the Four Negative Income Tax Experiments, in: The Journal of Human Resources, XX, 4 Jg., S. 567—582. Damit läßt sich dem ersten gegen Mindesteinkommenskonzepte gewöhnlich ins Feld geführten Argument, der Zerstörung von Arbeitsanreizen, begegnen. Das zweite Argument, die Schwierigkeiten einer Finanzierung eines Grundeinkommens für jede/n auf ausreichendem Niveau, wird in einem wissenschaftlichen Gutachten relativiert, das im Auftrag der Bundestagsfraktion der GRÜNEN erstellt wurde. Vgl. dazu auch das Gutachten des Niederländischen Rates für Regierungspolitik, „Safeguarding Social Security“, Den Haag 1985, S. 45 ff., in dem ein teilweises Grundeinkommen vorgeschlagen wird (als „Sozialdividende“), auf das dann weitere Erwerbseinkommen bzw. Transfers aufbauen.

<sup>59</sup>) SPD-Parteivorstand, Die Zukunft sozial gestalten, Entwurf der Arbeitsgruppe sozialpolitisches Programm, Bonn 1986, S. 35.

<sup>60</sup>) Dazu Bernd Schulte/Peter Trenk-Hinterberger, Sozialhilfe. Eine Einführung, Heidelberg 1986<sup>2</sup>, S. 458 ff.; im übrigen vermittelt dieses Buch einen einzigartigen Überblick über die rechtmateriellen Probleme jeder Grundeinkommensdiskussion.

ten<sup>63</sup>). Am Niveau mißt sich, ob die Vorschläge das Armutsproblem lösen könnten;

b) das *Verhältnis zum Arbeitsmarkt*: Steht die Grundsicherung (und auch der Bezug „besserer“ Transfers) unter lohnarbeitszentrierten Vorbehalten oder

c) ist der Bezug allein an die *Bürger/-innenrolle* geknüpft, bzw. welche Zwischenposition nehmen diese Vorschläge ein? (In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage: Werden Ausländer/-innen wie Asylanten hier gleichgestellt?). Somit können

grundsätzlich zwei Typen eines „Rechts auf Einkommen“ unterschieden werden: 1. die zwar liberalisierte, individualisierte, aber weiterhin erwerbsarbeitsorientierte Version eines entwickelten Sozialhilfesystems („bedarfsorientierte Grundsicherung“). Sie ließe sich mit einem Lebensarbeitszeitmodell kombinieren. Oder 2. ein allein auf die Bürger/-innenrolle abgestelltes Modell einer Transferökonomie im Sinne einer „Negativen Einkommensteuer“ bzw. einer Sozialdividende“.

## VI. Ein Drei-Stufen-Plan

Das Dilemma ist in der Grundeinkommensdebatte vielfach benannt worden: Eine völlige Entkopplung von Arbeit und Einkommen könnte, so wünschenswert sie kulturell auch wäre, dazu verleiten, auch *politisch* die Teilhabe an Gütermärkten und am Arbeitsmarkt noch weiter zu entkoppeln. Das zwar nur noch moralische „Recht auf Arbeit“ würde seinen letzten politischen Wert verlieren, eine verschärfte Gesellschaftsspaltung drohte. Das ist der Haupteinwand gegen alle Ideen, die von links<sup>64</sup>) oder eher von rechts kommend<sup>65</sup>) für eine radikale Entregelung des Arbeitsmarktes per Grundeinkommen eintreten. Demgegenüber erfolgt hier mit dem Konzept der „Wohlfahrtsgesellschaft“ eher ein multidimensionales Reformprogramm, das freilich nur in groben Umrissen skizziert werden kann.

Auf der *ersten Stufe* einer wohlfahrtsgesellschaftlichen Realutopie geht es darum, kurzfristig das grassierende Armutsproblem als Einkommensproblem zumindest einzudämmen. Notwendig ist hier eine Reform der Sozialhilfe und ihre Harmonisierung mit anderen Transfersystemen im Sinne des vorgenannten Konzepts einer „bedarfsorientierten Grundsicherung“. Der allgemeine Rechts-

charakter der Sozialhilfe würde damit dem Rechtsstandard angepaßt, der beispielsweise im Steuerrecht gängig ist. Sozial erfolgte damit noch keine Kündigung des Äquivalenzgedankens (Arbeit — Einkommen). Jedoch würde die damit verbundene Individualisierung einen wesentlichen Eingriff in die heutige ehezentrierte Sozialordnung bedeuten, in der die weibliche (Haus-)Arbeit als kostenlose Ressource der Äquivalenz vorausgesetzt wird.

Auf der *zweiten Stufe* käme es darauf an, Teilhaberechte einzuführen bzw. zu optimieren. Das bedeutet hinsichtlich des Steuer- und Transfersystems eine weitere Individualisierung, vor allem ihre durchgängige Harmonisierung (incl. der Sondersysteme für Beamte usw.). Gleichermaßen wären Teilhaberechte an der Erwerbsarbeit nicht nur politisch, sondern auch materiell zu fundieren. Im Sinne des Gütekriteriums der „Optionalität“ kann es allerdings kaum um ein formelles Recht auf Vollzeitarbeit gehen (auch wenn diese für alle, die sie wünschen, offen sein muß). Vielmehr wäre es denkbar, die genannten *Lebensarbeitszeitmodelle* (Gorz, Rehn) im wohlfahrtsgesellschaftlichen Sinne so zu entwickeln, daß bereits zum Status quo, also unter gegebener Produktivität, die „Normalerwerbszeit“ auf keinesfalls mehr als 20 Wochenstunden beschränkt würde.

Daß ein solches Modell bereits zum jetzigen Zeitpunkt keineswegs so unwahrscheinlich wäre, wie es erscheint, soll eine einfache Rechnung verdeutlichen: Gehen wir davon aus, daß jeder Erwachsene ca. 1 000 DM und jedes Kind (altersabhängig) ca. 500 DM im Monat als verfügbares Einkommen zur Sicherung der Teilhabe benötigen. Angesichts einer heutigen Erwerbsquote von nur ca. 81,4% bei Männern und nur ca. 51,7% bei Frauen (15 bis 65 Jahre), die freilich in der Altersgruppe der 30- bis 35jährigen Männer auf über 95% steigt, existieren erhebliche Ressourcen der Ein-

<sup>63</sup>) Vgl. Margarete Jenkins/S. M. Miller, *The Conceptualization and Measurement of Poverty in the United States*, RP 7, Europäisches Zentrum, Wien 1985, plädieren auf Grund der US-Erfahrungen gegen eine „wissenschaftliche“ Armutslinie und für eine Orientierung an „normalen“ Einkommen. Stephan Leibfried redet im Vorwort zu diesem Papier aus Gründen der Fixierung einer politischen Kultur des „Minimums“ dagegen.

<sup>64</sup>) Z. B. Philippe von Parijs/Robert van der Veen, *Ein kapitalistischer Weg zum Kommunismus*, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Anm. 7); ähnlich auch die Argumentation von Thomas Schmid, Arndt Weber, Klaus-Uwe Gerhardt und Ulrich Hausmann, in: Thomas Schmid, a. a. o. (Anm. 47).

<sup>65</sup>) So Wolfram Engels, *Über Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit*, Bad Homburg 1985, sowie Milton Friedman; daneben eine Reihe von Liberalen wie Ralf Dahrendorf.

beziehung in das Erwerbsleben — jedenfalls wenn diese Einbeziehung mit einem „Recht auf Weniger-Arbeit“, gleich, in welcher sozialrechtlich gesicherten Flexibilisierungsform, verbunden wäre<sup>66)</sup>. Heute wird das Volkseinkommen von 1826 DM je Einwohner und Monat bzw. 2160 DM (wenn 0- bis 18jährige mit dem Faktor 0,5 gewichtet werden, Stand 1984) sehr ungleich verteilt. Erwirtschaftet wird es (1986) eingeschlossen der Selbständigenarbeit in 1690 Stunden jährlich je Erwerbstätiger. Unterstellen wir nun eine Erwerbsquote von 100% der 18- bis 65jährigen, so würde sich die Erwerbsarbeit zur Erwirtschaftung des gesamten Volkseinkommens auf ca. 1098 Stunden je Erwerbstätigen pro Jahr reduzieren lassen. Wenn nun nicht das gesamte Volkseinkommen, sondern nur der Grundeinkommensbetrag (allerdings auch für die unter 18- und über 65jährigen) betrachtet wird — und damit aller Leistungsfiktionen entkleidet als durchschnittlicher gewertet wäre —, so reduzierte sich zum Status quo die notwendige Jahresarbeitszeit für ein Grundeinkommen auf ca. 524 Stunden; das bedeutet — bezogen auf die heute urlaubsbereinigt gearbeiteten 44,4 Wochen im Jahr — nur noch ca. zwölf Stunden pro Woche<sup>67)</sup>!

<sup>66)</sup> Vgl. Helmut Wiesenthal, Alternativen zur industriellen Zeit. Arbeitszeitpolitik im Wandel, in: Michael Opielka/Iлона Ostner (Anm. 7).

<sup>67)</sup> Eigene Rechnung nach Daten des Statistischen Jahrbuchs 1985, S. 61 ff., 97 ff., sowie mündlichen Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Unterstellen wir nun Fehler in dieser Schätzung, eine gewisse Quote der Erwerbsunfähigkeit sowie die Probleme der Qualifikationsstruktur und der Mobilität, so läßt sich — und das ist der Sinn solcher Überlegung — *politisch* argumentieren, daß eine 20-Stunden-Woche zum äquivalenten Recht auf ein teilhabesicherndes Grundeinkommen bei weitem genügen müßte.

Durch eine umfassende Reform der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe könnte man sich vorstellen, daß die individuelle Reduzierung der Erwerbszeiten durch Ausgleichstransfers gefördert wird. Denkbar wäre auch, die Arbeitszeit als neue Variable der Steuerbemessung einzuführen, d. h. Erwerbszeit von mehr als 20 Wochenstunden mit erhöhter Progression zu belegen. Darüber hinaus wäre es möglich, bei prinzipieller Beibehaltung des Äquivalenzgedankens, mittels entsprechender Beitragsstruktur Phasen der bezahlten (!) Nicht-Erwerbsarbeit mit Phasen der Erwerbsarbeit frei zu kombinieren.

Erst wenn politisch wie materiell der Teilhabanspruch am Erwerbssystem (wie im übrigen auch am Eigentum an Produktionsmitteln) weitgehend geteilt wird, könnte in der *dritten Stufe*, zur Einführung eines vorbehaltlosen, allein an die menschliche Existenz geknüpften „garantierten Grundeinkommens“ übergegangen werden. Damit erweist sich ein „Recht auf Einkommen“ als Übergangprojekt wie als Fluchtpunkt. Freilich nicht als Patentrezept.

### Michael Opielka: Perspektiven von Arbeit und Einkommen in der Wohlfahrtsgesellschaft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/86, S 37—55

Der Beitrag versucht die Perspektive einer Weiterentwicklung moderner Sozialstaaten in Richtung einer „Wohlfahrtsgesellschaft“ zu entfalten. Nach einer Kritik der systematischen Grundlagen des Sozialstaates in der Bundesrepublik Deutschland — (Lohn-)Arbeit, Eigentum und Ehe/Familie —, die deutlich macht, daß staatliche Sozialpolitik auf die Aufrechterhaltung der „Normalität“ dieser Systeme orientiert ist, wird begründet, warum diese Anknüpfungspunkte aus empirischen und normativen Gründen künftig nicht mehr die jetzige Einzigartigkeit beanspruchen können.

In einem zweiten Schritt werden Grundprobleme und Gütekriterien für Reformmodelle des Verhältnisses von Arbeit und Existenzsicherung erörtert. Gemeinschaft, Markt und Staat als grundlegende soziale Institutionen fördern zwar die Ziele Solidarität, Optionalität und Egalität je besonders, schaden aber gewöhnlich den anderen. Daraus wird als Notwendigkeit für staatliche Politik ein „policy-mix“ gefolgert, das versucht, die besonderen Leistungen der sozialen Institutionen entlang näher ausdifferenzierter Gütekriterien zu optimieren.

Diese eher theoretischen Überlegungen werden dann im Schlußkapitel auf Reformoptionen der Arbeits- und Einkommensumverteilung bezogen. Der Beitrag schließt mit einem vorsichtigen Plädoyer für einen „Drei-Stufen-Plan“, der ein umfassendes Programm staatlicher Teilhaberechte bzw. sozialer Grundrechte in Gestalt eines „Rechts auf Einkommen“, „Rechts auf (Weniger-)Arbeit“ sowie eines „Rechts auf eigene Produktivmittel“ zum Ziel hat.

**Rudolf Hickel/Jan Prieue: Die Finanzpolitik seit 1974 auf dem Prüfstand. Argumente für ein umweltorientiertes Langzeit-Beschäftigungsprogramm**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/86, S. 3—15

In diesem Beitrag wird davon ausgegangen, daß die Strategie der Stärkung privatwirtschaftlicher Wachstumskräfte weder kurz- noch mittelfristig genügend vollwertige Arbeitsplätze zum nachhaltigen Abbau der Massenarbeitslosigkeit schaffen kann. Daraus leitet diese Untersuchung die Notwendigkeit ab, neben der Politik der Arbeitszeitverkürzung mit einem staatlichen Beschäftigungsprogramm Arbeitsplätze in Feldern qualitativen Wachstums zu erschließen.

Weiterhin wird empirisch nachgewiesen, daß sich die Ablehnung von Beschäftigungsprogrammen nicht auf die Praxis der Finanzpolitik in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre berufen kann. Eine konsistente, verstetigend wirkende Finanzpolitik im Dienste von Beschäftigung und qualitativem Wachstum ist in diesem Zeitraum nicht realisiert worden. Bis auf das „Zukunftsinvestitionsprogramm“ von 1977 waren die „echten“ öffentlichen Investitionsprogramme zur direkten Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage von vergleichsweise geringem Umfang und darüber hinaus kurzfristig-konjunkturrell ausgerichtet. Der überwiegende Teil der finanzpolitischen Aktivitäten konzentrierte sich auf Steuerentlastungs- und Gewinnförderungsmaßnahmen, die den Intentionen eines Beschäftigungsprogramms nicht entsprechen.

Ausführlich werden die ökonomische Möglichkeit und Notwendigkeit eines langfristigen Beschäftigungsprogramms dargestellt. Gezeigt wird, daß sich — zum Teil auch als Folge der bisherigen ökonomischen Entwicklung — ein Programm vorrat, der nur über öffentliche Aktivitäten eingelöst werden kann, herausgebildet hat: Umweltsicherung, Verbesserung der Energieversorgung, Stadt-sanierung und die Entwicklung der Verkehrssysteme bilden die wichtigsten Aufgabenbereiche, die — bei Sicherung des gesamtwirtschaftlichen Programmrahmens durch den Bund — vor allem durch die Kommunen angegangen werden müssen. Dieses Konzept eines Programm-Keynesianismus, das die historisch überholte Globalsteuerung ablöst, ist in den Präferenzen der Bürger abgesichert, weil sich das Interesse am ökologischen Umbau der Wirtschaft — auch über politische Wahlen — feststellen läßt.

**Peter von der Lippe: Die Wiederholung der öffentlichen Verschwendung. Vollbeschäftigung durch neue Beschäftigungsprogramme und mehr staatlichen Interventionismus?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/86, S. 16—36

Aus Kreisen, die der Wirtschaftspolitik der gegenwärtigen Bundesregierung ablehnend gegenüberstehen, wird seit einiger Zeit gefordert, der Staat könne und solle durch eine massive Expansion der Staatsausgaben die Arbeitslosigkeit weitgehend beseitigen. Nur durch öffentliche Beschäftigungsprogramme könne Vollbeschäftigung wieder erreicht werden. Zugleich könnten so und nur so „qualitative Wachstumsfelder“ erschlossen werden. Im Unterschied zu den bisherigen, weitgehend kurzfristig-konjunkturpolitisch motivierten „Beschäftigungsprogrammen“ seien die Programme neuer Art erfolversprechender, weil aufwendiger, längerfristig angelegt und mit mehr Auflagen und Kontrollen versehen.

Nicht selten wird versucht, die Wirksamkeit der „neuen“ Beschäftigungsprogramme aus den Erfahrungen mit den „alten“ herzuleiten. Im Gegensatz hierzu versucht dieser Beitrag zu zeigen, daß genau gegenteilige Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen sind. Es könnten zwar einige Tausend Arbeitsplätze durch öffentliche Aufträge, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen usw. geschaffen oder erhalten werden. Dabei ist aber nicht nur die Schätzung der Anzahl dieser Arbeitsplätze naturgemäß sehr spekulativ (vom angebotspolitischen Effekt der vorgeschlagenen Umwelt-, Stadtverschönerungs- und Bildungsinvestitionen ganz zu schweigen). Entscheidend ist vielmehr, wie teuer diese Arbeitsplätze letztlich für die Volkswirtschaft sein werden. Gerade aber um Art und Ausmaß solcher Kosten abschätzen zu können (die übrigens nicht nur im Zusammenhang mit der gestiegenen Staatsverschuldung zu sehen sind), ist es nützlich, die Erfahrung mit der Politik der sozialliberalen Koalition zu verwerten. Diese Politik führte nacheinander zu Inflation und Arbeitslosigkeit, sie endete mit einem Schuldenberg, Stagnation und Leistungsbilanzdefiziten. Die Sozialversicherung und der Staatshaushalt mußten saniert werden. Der Arbeitseinsatz, insbesondere hinsichtlich der Personalnebenkosten, ist enorm verteuert und die Kapitalbildung erschwert worden. Dabei mußten viele sozialpolitische Errungenschaften der sozialliberalen Koalition schon von dieser selbst aus finanziellen Gründen wieder zurückgenommen werden. Mittel- und langfristig haben sich durch Beschäftigungsprogramme die Probleme auf dem Arbeitsmarkt eher verschärft als verbessert und die Handlungsfähigkeit des Staates hat sich dadurch verschlechtert. Insgesamt gesehen sind dies deshalb keine Erfahrungen, die unbedingt wiederholt werden sollten.