
Otto Kreye

Solidarpakt: Rahmenbedingungen, Zielsetzungen, Instrumente

Dr. Otto Kreye, geb. 1936 in Waren/Mecklenburg, Studium der Sozialwissenschaften in Göttingen und Los Angeles, ist Mitglied des Vorstands des Stamberger Instituts zur Erforschung globaler Strukturen, Entwicklungen und Krisen und ist Lehrbeauftragter an der Universität Innsbruck.

Die Weltwirtschaft befindet sich in der Rezession, die zur Depression, wenn nicht gar zur Krise zu werden droht. In Westeuropa, in den USA und auch in

Japan ist die wirtschaftliche Entwicklung durch Stagnation und Rückgang des Bruttosozialprodukts, der Nachfrage und der Investitionen und durch Strukturkrisen ganzer Branchen, wachsende Arbeitslosigkeit und zunehmende öffentliche und private Verschuldung gekennzeichnet. Für die OECD-Länder wird für 1993 ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 34 Millionen (registrierte Arbeitslose) prognostiziert, was eine Zunahme um 10 Millionen gegenüber 1990 bedeuten würde. Die Europäische Gemeinschaft verzeichnet seit Mitte 1992 kein Wirtschaftswachstum mehr; für 1993 wird keine Besserung gesehen. Die Entwicklung in Osteuropa und in den Ländern der Dritten Welt ist mit der Ausnahme Chinas und einiger anderer Länder Südostasiens nur noch mit den Begriffen wirtschaftlicher Zusammenbruch und politischer Zerfall angemessen zu charakterisieren.

Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik ist von den rezessiven Tendenzen nicht ausgenommen; sie bleibt von den krisenhaften Entwicklungen weltweit nicht unberührt. Nicht nur in den neuen, sondern auch in den alten Bundesländern werden von fast allen Branchen angesichts stagnierender und rückläufiger Inlands- und Auslandsnachfrage Produktions- und Investitionseinschränkungen und Entlassungen angekündigt. Krisenhafte Entwicklungen zeichnen sich insbesondere im Maschinenbau, in der Stahl- und in der Automobilindustrie ab. Erstmals kündigen auch die Großunternehmen der Chemieindustrie einen Abbau der Beschäftigung an. Einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft zufolge rechnen für 1993 22 von 41 Branchen mit rückläufiger Produktion und sinkenden Umsätzen, und in 29 Branchen ist geplant, die Beschäftigung zu verringern. Der Vorsitzende des Vorstands der Daimler-Benz AG schreibt in einem offenen Brief an die Mitarbeiter der AG, daß „die weltweite Rezession (das Unternehmen) mit voller Wucht trifft“. Die Bundesanstalt für Arbeit erwartet für 1993 eine dramatische Zunahme der Arbeitslosen in Ost- und Westdeutschland. Die Bundesbank rechnet für 1993 als Folge des Konjunkturabschwungs mit Steuermindereinnahmen von 12,5 Milliarden DM.

Den Unternehmen bleibt nichts anderes übrig, um sich in der Rezession zu behaupten, als verstärkt mit den ihnen zur Verfügung stehenden betriebswirtschaftlichen Instrumenten zu reagieren, darunter insbesondere mit forcierter Rationalisierung, mit Produktionsverlagerungen, Unternehmenszusammenschlüssen und Reorganisation der Unternehmensstrukturen. Gesamtwirtschaftlich lassen solche Bemühungen, gerade wenn sie erfolgreich sind und auf betrieblicher Ebene zur Kostenminimierung und Erhöhung der Flexibilität beitragen, die Arbeitslosigkeit ansteigen, die Steuereinnahmen sinken und die Disparitäten in der regionalen und sektoralen Entwicklung zunehmen.

Konservative Zielsetzungen

Die Bundesregierung hatte und hat bisher keinerlei Konzept, wie den wirtschaftlichen Fehlentwicklungen und ihren sozialen und politischen Folgen zu begegnen sei. Allzulange hat man sich der Illusion hingegeben, daß die

Dynamik des Marktes von selbst für eine Lösung der Probleme sorgen würde. Wirtschaftspolitische Weichenstellungen waren wesentlich von der Ideologie bestimmt, daß es nur weitgehender Deregulierung und Privatisierung sowie Steuererleichterungen für Unternehmen bedürfe, um einen Aufschwung herbeizuführen.

Das Gegenteil ist eingetreten. Wachsende Arbeitslosigkeit — in den neuen Bundesländern auch als Folge viel zu rascher Liquidierung von Unternehmen anstelle ihrer Sanierung -, stagnierende und rückläufige Realeinkommen, sinkende Staatseinnahmen und rückläufige -ausgaben haben zur Stagnation und zum Rückgang von Kaufkraft und Nachfrage geführt, was die Dynamik des Marktes nicht stärkte, sondern lähmte. Die Marktwirtschaft „funktioniert“ nur und wird ihre Dynamik nur entfalten, wenn nicht nur Gewinne, Investitionen und Produktion zunehmen, sondern auch Realeinkommen, Kaufkraft und Nachfrage. Wenn aber Gewinnsteigerungen zu Lasten von privaten und öffentlichen Einkommen durchgesetzt werden, werden Kaufkraft und Nachfrage beeinträchtigt, wird die Dynamik gelähmt.

Jetzt ist man in Bonn offensichtlich mit dem Latein am Ende. Es überrascht daher nicht, daß nunmehr die Bereitschaft zur Solidarität gefordert wird und durch solidarisches Teilen die Versäumnisse der Vergangenheit wieder gutgemacht werden sollen. Was allerdings mit einem Solidarpakt erreicht werden soll, bleibt trotz der gravierenden wirtschaftlichen und sozialen Probleme außerordentlich vage. In den Verlautbarungen des Bundeskanzlers und des Bundesfinanzministers ist nur sehr allgemein von Stärkung der Investitionskraft, Mobilisierung der Wachstumskräfte, dem Aufbau in den neuen Bundesländern und dem Aufschwung Ost die Rede. Konkrete Ziele wie Abbau der Arbeitslosigkeit und Vermeidung ihres weiteren Anstiegs, Beseitigung der Wohnungsnot, Überwindung der Strukturprobleme einzelner Branchen etc. werden nicht angegeben, außer, daß in jüngster Zeit von der Erhaltung industrieller Kerne in den neuen Bundesländern gesprochen wird.

Was zur Erreichung der propagierten Ziele von der Bundesregierung bisher an Maßnahmen vorgeschlagen worden ist, darunter insbesondere Sozialabbau und Lohnverzicht, kann aber nur das Gegenteil dessen bewirken, was es vorgeblich bewirken soll. Der vorgeschlagene Sozialabbau belastet massiv sozial Bedürftige und Schwache und macht dennoch nicht nennenswerte finanzielle Beträge für die öffentliche Hand verfügbar. Abgesehen davon, daß angesichts beabsichtigter Steuererleichterungen für Einkommen aus Vermögen und Gewinnen ein Sozialabbau nicht einer Solidarmaßnahme, sondern schlicht einer unsolidarischen Umverteilung gleichkommt, wirkt er sich auch noch negativ auf Kaufkraft und Nachfrage aus und wird nicht eine Mobilisierung, sondern eine weitere Schwächung des Marktes, der „Wachstumskräfte“ und der „Investitionen“ zur Folge haben.

Auch ein Lohnverzicht wird einerseits aufgrund sinkender Kaufkraft und Nachfrage die rezessiven Tendenzen nur verstärken. Gewinnzuwächse durch

Kosteneinsparungen auf betrieblicher Ebene aufgrund von Lohnverzicht werden andererseits der öffentlichen Hand nicht zufließen; eher wird Lohnverzicht zu einer Minderung des Lohnsteueraufkommens und entsprechend zu Mindereinnahmen der öffentlichen Hand führen. Hinzu kommt, daß der Kostenfaktor Lohn in den unternehmerischen Kalkulationen nicht eine derart überragenden Bedeutung hat, wie gern suggeriert wird. Kapitalkosten, Vorleistungen, Wechselkurse etc. sind häufig für die Kostenstrukturen und für die Wettbewerbsfähigkeit wesentlich gewichtiger als Lohnkosten. Für die betriebliche Leistungsfähigkeit ist es in der Regel kaum maßgeblich, ob Lohnzuwächse etwas oberhalb oder etwas unterhalb der Inflationsrate durchgesetzt werden; für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Dynamik ist der Unterschied allerdings von gravierender Bedeutung.

Wenn in einer binnenwirtschaftlichen und weltwirtschaftlichen Situation wie der gegenwärtigen versucht wird, im Rahmen eines Solidarpaktes Sozialabbau und Lohnverzicht durchzusetzen, wird die gesamtwirtschaftliche Nachfrage noch mehr geschwächt. Investitionen werden dann nicht angeregt, sondern eher abgeschreckt; die Rezession könnte endgültig in eine Depression umschlagen. Nur eine steigende private und öffentliche Nachfrage, die steigende private und öffentliche Einkommen und Einnahmen zur Voraussetzung hat, wird eine Zunahme von Investitionen, Produktion und Beschäftigung auslösen. Angesichts der Nachfrageeinbrüche auf den Auslandsmärkten ist eine Belebung der Binnennachfrage um so dringlicher geboten.

Was bisher von der Bundesregierung vorgesehen ist, läuft darauf hinaus, daß die Bezieher niedriger Einkommen, Sozialleistungsempfänger und Arbeitslose zur Kasse gebeten werden sollen, um der wachsenden Staatsverschuldung durch Ausgabenreduzierungen in diesen Bereichen Herr zu werden. Abgesehen davon, daß dies alles andere als solidarisch ist, löst es kein Problem, sondern verschlimmert die wirtschaftlichen Probleme.

Konturen eines Solidarpaktes, der seinen Namen verdient

Um was sollte es gehen bei einem Solidarpakt, der seinen Namen verdient? Welche Zielsetzungen müßten angesichts der gegebenen wirtschaftlichen und sozialen Probleme im Vordergrund stehen? Auf welchem Wege, mit welchen Instrumenten und Mitteln könnten die Ziele angesichts der gegebenen weltwirtschaftlichen Randbedingungen erreicht werden?

In den neuen *wie* in den alten Bundesländern müssen dazu zunächst die Schaffung von Beschäftigung, der Abbau von Arbeitslosigkeit und die Verhinderung ihres weiteren Anstiegs, der Abbau der Haushaltsdefizite und die Vermeidung eines weiteren Anstiegs der öffentlichen Verschuldung, die Vermeidung einer krisenhaften Zuspitzung der Entwicklungen in einzelnen Branchen, die Minderung sozialer Notstände wie Obdachlosigkeit, Wohnungsnot, soziale Not von Asylsuchenden und Migranten sowie der Ausbau von Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Umweltschutzeinrichtungen wirtschaftspolitische Priorität haben.

In den neuen Bundesländern geht es zusätzlich um die Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft, einer leistungsfähigen verarbeitenden Industrie (industrielle Kerne), um die Erhaltung von Dienstleistungsstandorten, die Sanierung von Unternehmen, die Beseitigung gravierender Umweltschäden, den Ausbau der Infrastruktur und schließlich um die Lösung solcher Probleme, die aus der Umgestaltung einer Planwirtschaft in eine Marktwirtschaft resultieren.

Diese Zielsetzungen sind durch eher allgemeine wachstumspolitische, investitionspolitische, strukturpolitische oder regionalpolitische Instrumente und Maßnahmen nicht zu erreichen. Angesichts der gegebenen innen- wie außenwirtschaftlichen Randbedingungen wird nur spezifisch zielorientierten Maßnahmen ein Erfolg beschieden sein. Zu solchen Maßnahmen sind in erster Linie zu zählen:

- Öffentliche Investitionen für soziale Einrichtungen, Gesundheitswesen, Bildungssystem, Infrastruktur und Umweltschutz,
- Öffentlicher Wohnungsbau,
- Sanierung von Unternehmen und Fortführung in öffentlicher Regie, soweit vorläufig keine Privatisierung möglich ist,
- Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, insbesondere im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen,
- Förderung von sozial wichtiger, innovationsträchtiger Forschung und Entwicklung, etwa im medizinischen und pharmazeutischen Bereich sowie in der Umweltforschung,
- Förderung von Exportmöglichkeiten durch Exportkredite, Exportmarketing etc.

In vielen Fällen können mit derartigen Maßnahmen zwei oder sogar mehrere Fliegen mit einer Klappe geschlagen werden: Zum Beispiel wird durch einen verstärkten öffentlichen Wohnungsbau das Problem der Wohnungsnot gemildert werden, Arbeitsplätze bleiben erhalten oder werden geschaffen und Multiplikatoreffekte würden für eine ganze Reihe bauorientierter Branchen ausgelöst werden. Zweifellos würden derart zielorientierte Maßnahmen in einem erheblichen Maße öffentliche Ausgabensteigerungen von Bund, Ländern und Gemeinden erfordern. Ihre Realisierung hängt deshalb weitgehend davon ab, wie sie finanziert werden können, ohne daß eine weitere öffentliche Verschuldung die Folge wäre.

Wenn man für die hier vorgeschlagenen Maßnahmen ein Ausgabenvolumen und damit einen zusätzlichen jährlichen Finanzbedarf von je 100 Mrd. DM für die neuen und die alten Bundesländer annimmt, wären insgesamt jährlich 200 Mrd. DM zusätzlich zu mobilisieren. Diese Mittel könnten folgendermaßen aufgebracht werden:

- Für die Finanzierung von Beschäftigung könnten durch Einsparung von Arbeitslosengeld, -hilfe, Sozialhilfe für bislang Arbeitslose, die Arbeitsplätze erhalten, 50 Mrd. DM gewonnen werden.
- Durch die steuerliche Abschöpfung von nicht investiv angelegten Gewin-

nen, die ins Ausland abfließen (das Handelsblatt geht von einem jährlichen Abfluß von 50 bis 100 Mrd. DM aus), statt des Verzichts auf Einnahmen durch Herabsetzung der Höchstsätze für die Einkommensteuer der Unternehmen und für die Körperschaftsteuer (erwartete Mindereinnahmen von jährlich 8 Mrd. DM) könnten jährlich zusätzliche Einnahmen in Höhe von 50 Mrd. DM erzielt werden.

- Die der öffentlichen Hand aufgrund der geltenden Steuergesetze zustehenden, gegenwärtig aber nicht zufließenden Einnahmen werden auf über 100 Mrd. DM geschätzt. Voraussetzung zu ihrer Mobilisierung wäre eine personelle Aufstockung der Finanzämter.
- Eine weitere Einnahmequelle wäre die Erhebung einer Arbeitsmarkt-abgabe in Höhe von etwa 6 Mrd. DM.
- Durch die Umwandlung von Kreditaufnahmen der öffentlichen Hand am privaten Kapitalmarkt in eine Kreditaufnahme bei der Bundesbank könnten 10 Mrd. DM an Zinsersparnissen erzielt werden.
- Durch Umwidmungen in den Einzelhaushalten und Etatkürzungen, etwa im Verteidigungshaushalt, ließen sich weitere 10 Mrd. DM einsparen.
- Und schließlich brächte eine Belebung der Nachfrage zusätzliche 10 bis 20 Mrd. DM an Steuereinnahmen.

Die Entwicklung in der Bundesrepublik kann durch eine Politik öffentlicher Einnahmen- und Ausgabensteigerungen, vermehrter öffentlicher Aktivitäten und einer Belebung der Kaufkraft und Nachfrage wieder auf den Pfad marktwirtschaftlicher Dynamik gebracht werden. Das hieße, eine Politik der Umverteilung zugunsten steigender Staatseinnahmen und steigender Einkommen aus unselbständiger Tätigkeit und zugunsten steigender Beschäftigung einzuleiten. Dies würde über kurz oder lang dazu führen, daß Gewinne auch wieder investiert würden und ein gesamtwirtschaftlicher Aufschwung ausgelöst würde. Ein Solidarpakt in diesem Sinne könnte sich zum Wohl aller in Ost und West auswirken.

Durch eine Umverteilung zu Lasten der Bezieher niedriger Einkommen und zu Lasten der sozial Schwächsten wird die öffentliche Hand dagegen nicht annähernd die Mittel gewinnen können, die für den Aufbau Ost und für die Lösung der dringenden ökonomischen, ökologischen, sozialen und politischen Probleme in Ost *und* West benötigt werden. Die dazu notwendigen Mittel lassen sich aber, wie vorstehend ausgeführt, auf andere Weise mobilisieren. Ihre Verwendung für öffentliche Investitionen und öffentlich finanzierte Beschäftigung würde kurzfristig eine spürbare Belebung der Binnen-nachfrage auslösen und antizyklisch den Stagnations- und Rezessionstendenzen entgegenwirken und mittel- und langfristig verbesserte Standortbedingungen, wie bessere Infrastruktur, Bildungs- und Forschungseinrichtungen und mehr Lebensqualität, nämlich z. B. mehr Wohnungen, eine saubere Umwelt, bescheren.

Das wirtschaftspolitische Programm des neuen Präsidenten der Vereinigten Staaten, Bill Clinton, setzt darauf, durch eine Politik der Haushaltskonsoli-

dierung, durch Steuererhöhung zu Lasten der Bezieher hoher Einkommen und durch Ausgabensteigerungen zugunsten von Beschäftigung und Infrastruktur eine wirtschaftliche Wende in den Vereinigten Staaten herbeizuführen. Die japanische Regierung hat in jüngster Zeit umfangreiche öffentliche Investitionsprojekte beschlossen, um auf diese Weise die rückläufige Auslandsnachfrage durch wachsende Binnennachfrage auszugleichen.

Es gilt, an die Erfahrungen der ersten Nachkriegs Jahrzehnte in Westeuropa anzuknüpfen, als die Politik sich willens und fähig gezeigt hatte, eine Entwicklung in Richtung Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und Sozialstaat einzuleiten. Marshallplan und Sozialpartnerschaft bildeten damals die Basis des Erfolgs. Die Umverteilung von Einkommen zwischen Ländern und zwischen Arbeit und Kapital, die sowohl ökonomischen als auch sozialen Belangen Rechnung trug, sicherte nicht nur wachsende Gewinne zur Finanzierung von Investitionen, sondern zugleich auch wachsende Steuereinnahmen zur Finanzierung des Sozialstaats und wachsende Realeinkommen.

Der Erfolg hat allerdings dazu verleitet, in den siebziger und achtziger Jahren die wirtschaftliche und vor allem auch die soziale Entwicklung mehr und mehr wieder dem Marktgeschehen selbst zu überlassen. Es hat sich gezeigt, daß dann ungleiche und ungleichmäßige regionale und sektorale Entwicklungen mit der ihnen innewohnenden Tendenz zur Rezession und Depression auf dem Fuße folgen. Es ist daher an der Zeit, wirtschaftspolitische Vernunft wieder an die Stelle ordnungspolitischer Ideologie treten zu lassen und die Marktwirtschaft in dem Maße politisch zu gestalten, sie soweit zu regulieren, wie nötig ist, damit ihre Dynamik sich nicht weiter abschwächt, sondern sich wieder entfalten kann, um ökologisch vernünftig sozialen Fortschritt möglich werden zu lassen.