
ZEHN JAHRE „MEMORANDUM“

Rezension von: Memorandum '87, Am
Beginn des Abschwungs: Mit
Arbeitszeitverkürzung und
Umweltprogrammen gegen die Krise,
Pahl-Rugenstein Verlag,
Köln 1987, 321 Seiten, DM 14,80.

Im Jahr 1978 hat die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, der Wissenschaftler aus Forschungsinstituten, Universitäten und Gewerkschaft in der BRD angehören, das erste Gegengutachten (in Langfassung) zum alljährlichen wirtschaftspolitischen Gutachten des bekannt konservativen Sachverständigenrates publiziert. Darin werden bereits, wie in allen nachfolgenden Memoranden, „Alternativen der Wirtschaftspolitik“ dargelegt und deren Einlösung mit Unterstützung durch eine Unterschriftensammlung aus dem Gewerkschafts- und Wissenschaftsbereich gefordert.

Es stellt sich daher zunächst einmal die Frage nach der Einordnung bzw. besonderen Bedeutung des Memorandum '87 in einer zehnjährigen Liste von Memoranden, die allesamt eine andere Wirtschaftspolitik forderten. Die Antwort darauf erfährt der Leser allerdings erst auf S. 158: „Die Aufgabe unserer Memoranden kann allerdings nicht darin bestehen, in jedem Jahr den Gesamtzusammenhang einer alternativen Wirtschaftspolitik erneut vollständig abzuleiten.“ Es geht daher im Memorandum '87 vielmehr um eine Konkretisierung der Maßnahmen, die diese alternative Wirtschaftspolitik ausmachen, sowie deren gesamtwirtschaftliche Wirkung. Wie in den anderen Memoranden wird jedoch zunächst die gesamtwirtschaftliche Situation dargestellt, wobei einzelne Be-

reiche der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung beispielhaft genauer untersucht werden (Neue Armut, Umverteilung nach oben).

Die auf einem hohen Niveau stabilisierte Arbeitslosigkeit (2,2 Millionen Personen, mit „stiller Reserve“ 3,4 Millionen) und ihre sozialen Folgen sind der Ausgangspunkt dieser Untersuchung. Dabei erscheinen mir – immer auf der Suche nach Parallelen zur österreichischen Situation – besonders zwei Diskussionspunkte erwähnenswert, mit denen man sich in den nächsten Jahren auch bei uns beschäftigen wird:

- Die in der BRD von den Arbeitgeberverbänden vertretene These vom Facharbeitermangel, die diese nach Darstellung des Memorandums nur durch eine Ausgrenzung verschiedener Gruppen aus dem Aggregat der arbeitssuchenden Facharbeiter aufrechterhalten können. In diesem Punkt gelingt meiner Ansicht nach die Entlarvung als Legende und die Untermauerung der These, daß die gesamtwirtschaftliche Lage die Beschäftigungssituation bestimmt (Nachfragemangel statt Facharbeitermangel).
- Die Diagnose einer Strukturverzerrung durch die Exportorientierung der BRD in den letzten Jahren.

Dies erscheint mir deshalb interessant, da in Österreich Strukturschwäche immer in Zusammenhang mit zu geringen Exportfolgen bzw. Erfolgen in schrumpfenden Branchen festgestellt wird. Das Argument der Memorandengruppe bezieht sich jedoch auf eine Situation, die in der österreichischen Diskussion als wünschenswerte Entwicklung für die nächsten Jahre angesehen wird. Der BRD ist es gelungen, in den wertschöpfungsintensiven Investitionsgüterindustrien (Maschinenbau, Fahrzeuge) eine enorme Ausweitung der Produktion für den Export und der Kapazitäten zu erreichen, während der Grundstoffbereich schrumpfte. Das führte dazu, daß diese Industrien durch inländi-

sche Nachfrage nur noch eine ca. 60prozentige Auslastung ihrer Kapazitäten erreichen können und somit stark von der Exportnachfrage abhängig sind. Diese Situation wird aus folgenden Gründen als Strukturverzerrung dargestellt.

Mit Nachlassen bzw. Zuendegehen des Exportaufschwunges der letzten vier Jahre stellt sich das Problem, welche inländische Nachfragegröße die Exporte substituieren kann. Das kann prinzipiell nur dann der Fall sein, wenn dadurch die Nachfrage nach Investitionsgütern weiter hoch bleibt und die Minderauslastung in den Investitionsgüterindustrien aufgefangen wird. Der inländische Konsum wird einerseits für die nächsten Jahre nicht als expansiv eingeschätzt, käme aber auch aufgrund der geringen „Investitionsintensität“ als Lösung nicht in Betracht. Die Strukturverzerrung wird jedoch als so stark eingeschätzt, daß auch öffentliche Beschäftigungsprogramme, die binnenwirtschaftlich orientiert sind, eine Unterauslastung nicht verhindern könnten. Dies veranlaßt die Memorandumgruppe dazu, ein nachfrage- und angebotsorientiertes Beschäftigungsprogramm zu fordern; eine „qualitative Wachstumspolitik, die ihren Schwerpunkt auf die Umstrukturierung des gesamtwirtschaftlichen Produktionsapparates nach Maßgabe eines binnenmarktorientierten, ökologisch und sozial ausgerichteten Wachstumstyps legt.“

Deswegen bereits von Strukturverzerrung aufgrund von Exporterfolgen in den Investitionsgüterindustrien zu sprechen, erscheint mir leicht überzogen, geht es doch im wesentlichen nur um eine Abstimmung zwischen binnenmarktorientierten Beschäftigungsprogrammen und Exportnachfrage. Es ist ja auch denkbar, daß Beschäftigungsprogramme zu Innovationen z. B. in der Umwelttechnik führen, die sich wiederum positiv in einem Anstieg der Exportnachfrage auswirken.

Den Kernteil des Memorandums stellt jedenfalls die Konkretisierung der Alternativen dar. An erster Stelle steht dabei nicht wie im Titel die Arbeitszeitverkürzung, sondern eine „umweltpolitische Offensive“, die Beschäftigungsprogramme in den Bereichen Luftreinhaltung, Gewässer- und Bodenschutz und Lärmbekämpfung beinhaltet. So erfreulich es ist, daß sich die Gewerkschaften in einer derart detaillierten Untersuchungsweise mit umweltpolitischen Fragen auseinandersetzen, erscheint mir doch der implizite Ausgangspunkt dieses Konzeptes problematisch. Es wird versucht, durch die sich aufdrängende Verknüpfung von ökologischer und ökonomischer Krise zu einer „Gesamtlösung“ für beides zu kommen, die vereinfacht heißt: „Beschäftigung schaffen im Umweltschutz“. Dabei besteht die Gefahr, daß die Umweltpolitik als Ziel teilweise verfehlt wird, da gewisse „umweltpolitische Programme“ höhere Beschäftigungseffekte haben. Das wird ganz deutlich bei der Abschätzung des kommunalen Investitionsbedarfes aus Umweltschutzgründen, den die Memorandumgruppe vornimmt: „Der Bedarf an zusätzlichen kommunalen Investitionen liegt daher eher bei 70 Milliarden DM jährlich, und insbesondere im Umweltbereich vergrößert sich dieser Finanzbedarf aufgrund der weiteren Umweltzerstörung ständig“ (S. 159).

Zynisch interpretiert könnte das heißen: Hoffentlich ist die Umweltzerstörung in den nächsten Jahren groß genug, damit wir die für Vollbeschäftigung nötigen Investitionsprogramme durchführen können.

Man muß zwar fairerweise anmerken, daß sich auch zahlreiche Maßnahmen in den darauf folgenden ökologischen Sofortprogrammen finden, die in erster Linie umweltpolitisch konzipiert sind, dabei fehlt aber – wenn schon keine Abschätzung – eine Erwähnung der negativen Beschäftigungseffekte, die damit verbunden wären. Das betrifft z. B. Emissions-

steuern (SO₂, NO_x-Abgabe), die von Exporteuren u. U. nicht überwältigt werden können sowie eine langfristige Reduktion des Straßenverkehrs, die die Auslastung der Automobilbranche in der BRD sicherlich nicht erhöhen wird.

So sehr der Umweltpolitik damit gegeneht ist, sie vom Image des Jobkillers dadurch zu befreien, indem man nachweist, daß sie auch positive Beschäftigungseffekte haben kann, lenkt man die Diskussion damit in eine gefährliche Richtung, wo man dann nur mehr für eine umweltpolitische Strategie argumentieren kann, wenn der Beschäftigungseffekt tatsächlich nachweisbar positiv ist. Ein Kapitel des vorgeschlagenen umweltpolitischen Programms, das sich diesen Vorwurf nicht gefallen lassen muß, stellt der Exkurs über einen ökologischen Umbau der Landwirtschaft dar. Der Ausgangspunkt für die Investitionsprogramme ist das Resümee aus verschiedenen Schätzmethoden zur Bewertung der ökologischen Schäden in der BRD. Dabei ergibt sich, daß die jährlichen Umweltschäden im Bereich Luft 48 Milliarden DM, im Bereich Gewässer 17,6 Milliarden DM, im Bereich Boden 5,2 Milliarden DM und durch Lärm 32,7 Milliarden DM betragen. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Investitionssumme von 52 Milliarden DM pro Jahr als angebracht.

Bevor die Beschäftigungsprogramme für die vier Bereiche dargestellt werden, werden prinzipielle umweltpolitische Forderungen erhoben: Eine SO₂- und eine NO_x-Abgabe, weitgehende Brennstoffschwefelung, Tempo 80/100 km/h im Straßenverkehr, eine Novellierung der Abwasserabgabe, die Schaffung eines Fonds zur Altlastensanierung (nach Vorbild des „Superfund“ in den USA), Lärmabgaben und eine LKW-Abgabe. Das Investitionsprogramm sieht für einen Zeitraum von fünf Jahren ein jährliches Volumen von 52 Milliarden DM vor, wodurch insgesamt ein Beschäftigungsvolumen von 669.000 bis 675.000

neuen oder gesicherten Arbeitsplätzen erreichbar sei. Obwohl sich die Memorandumsgruppe als Gegenpol zum Sachverständigenrat versteht, läßt auch sie bei der Berechnung der Wirkung von Staatsausgaben Sekundäreffekte (Multiplikatorwirkung) außer Ansatz, wodurch der Beschäftigungseffekt unterschätzt wird. Die Summe von 52 Milliarden ist ein Bruttobetrag, dem der Ertrag aus Umweltabgaben gegengerechnet werden könnte. Die Finanzierung des Programms soll aber lt. Memorandumsgruppe nicht aus Umweltabgaben erfolgen, sondern aus folgenden Quellen, wobei auf frühere Memoranden verwiesen wird:

- Selbstfinanzierungseffekt; damit wird an die keynesianische Tradition der Budgetpolitik erinnert
- Einführung einer Quellensteuer, Verbesserung des Steuereinzuges
- Subventionsabbau bei ökologisch schädlichen und nicht beschäftigungswirksamen Steuersubventionen
- Steuererhöhung für hohe Einkommen durch eine Sondersteuer und/oder eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes
- Verzicht auf die II. Stufe der Steuerreform 1988, die hauptsächlich hohe Einkommen begünstigt.

Die Investitionssumme von 52 Milliarden soll in den einzelnen Bereichen für folgende Maßnahmen eingesetzt werden:

- Luftreinhaltung (9,6 Milliarden): Umstellung von Kraftwerken, Fernwärmeausbau, Energieeinsparberatung, Kredite und Zuschüsse an ausländische Luftverunreiniger, Forschung und Entwicklung
- Gewässerschutz (5,7 Milliarden): Öffentliche Abwasserbeseitigung, Sanierung von Altanlagen, Renaturierung von Fließgewässern, Grundwasserschutz usw.
- Bodenschutz (7,7 Milliarden): Altlastensanierung, ein gesamtwirtschaftliches Abfall- und Recycling

konzept, Forschung und Entwicklung

- Lärmbekämpfung (29,3 Milliarden): Kommunale Verkehrssanierung, Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, Straßenneubau sowie Rückbau von Straßen usw.

Von den sehr pauschalen Beschreibungen dieses Investitionsprogramms hebt sich – wie schon gesagt – der Exkurs über eine ökologische Landwirtschaftspolitik sehr positiv ab. Es wird dabei wiederum von den externen Kosten ausgegangen, die in der Landwirtschaft vor allem durch Einsatz von Düngemitteln entstehen und leicht abgeschätzt werden können durch den nötigen Aufwand, um das verunreinigte Wasser wieder zu säubern. Die jährlichen Kosten werden mit 4,5 Milliarden DM beziffert. Die Alternative wird im ökologischen Landbau gesehen, wobei die prinzipielle Machbarkeit durch die Existenz von Alternativbetrieben nachgewiesen sei. Die Erfahrungen mit diesen Betrieben zeigten folgendes: Der Ertrag ist im Durchschnitt um ein Drittel geringer, das allein müßte aber nicht im gleichen Ausmaß den Gewinn schmälern, da die Konsumenten für höhere Qualität einen höheren Preis zu zahlen bereit sind. Der eigentliche Grund, warum der Gewinn der Alternativbetriebe geringer ist, liegt in der wesentlich höheren Arbeitsintensität dieser Produktionsweise. Das allerdings kann auch positiv als Beschäftigungseffekt gedeutet werden; der läge bei Umstieg auf den ökologischen Landbau „realistisch geschätzt“ bei 100.000 Arbeitsplätzen, wovon der Verlust von 12.000 Arbeitsplätzen in der Chemischen Industrie aufgrund geringeren Düngemittleinsatzes abgezogen werden müßte. Daß die deutschen Gewerkschaften den Umstieg auf den ökologischen Landbau unter diesen Bedingungen (Verlust von 12.000 Chemiarbeitern, die traditionellerweise gut gewerkschaftlich organisiert sind, jedenfalls besser als die Landarbeiter) zu unterstützen bereit

sind, ist ein Zeichen für die hohe umweltpolitische Verantwortung und Erneuerungsfähigkeit der deutschen Gewerkschaftsbewegung.

Die Beschäftigungseffekte der Arbeitszeitverkürzung (35-Stunden-Woche bei vollem Lohn- und Gehaltsausgleich), der zweiten zentralen Forderung des Memorandums, werden für den pessimistischen Fall eines nur 50prozentigen Beschäftigungseffektes noch immer mit 1,27 Millionen Arbeitsplätzen geschätzt. Allein diese Maßnahme wäre daher schon geeignet, die Arbeitslosenrate auf ca. 3,8 Prozent zu senken. Im weiteren werden Gegenargumente gegen die Beschäftigungswirkung einer AZV zu entkräften versucht, und es wird gezeigt, daß auch die Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre einen hohen Beschäftigungseffekt hatten. Die Wettbewerbsfähigkeit wird nach Ansicht der Memorandumsgruppe durch Einführung einer AZV deswegen nicht beeinträchtigt, weil die Nachfrage nach deutschen Exporten relativ preisunelastisch sei. Der Leser, der bei diesem Kapitel eine makroökonomische Analyse vermißt, wird auf eine Studie des Wissenschaftszentrums Berlin verwiesen.

Als weitere Vorschläge scheinen auf: eine Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit, die das Arbeitslosengeld, die Notstandshilfe und die Sozialhilfe betreffe und einerseits die Ausgrenzung von Langzeitarbeitslosen nicht mehr zuließe, andererseits die Massenkauftkraft stärken würde.

Zur Lösung der Krise in der Stahlindustrie und als Alternative zum Abbau der Kapazitäten wird die „Vergesellschaftung“ vorgeschlagen. Dadurch soll „mittelfristig der Stahlabsatz stabilisiert werden“. Die Argumentation für diesen Vorschlag ist nicht sehr überzeugend, die Prognose der EG zum Stahlmarkt wird zwar dargestellt, es werden daraus aber offensichtlich keine Konsequenzen gezogen. Daß die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Erhaltung der Stahl-

standorte durch Subvention immer geringer sein werden als jede Alternative, ist ebenfalls nicht glaubwürdig. Das hängt erstens von der Alternative ab, wobei das Schaffen von Ersatzarbeitsplätzen und die Einführung der 35-Stunden-Woche ohnehin auch genannt werden und berücksichtigt zweitens nicht die externen Kosten der Stahlproduktion, des größten industriellen Energieverbrauchers. Das ist allerdings insofern konsistent in der Logik des Memorandums, als sich

das Beschäftigungsprogramm „Luftreinhaltung“ nur auf den Kraftwerksektor bezieht und nicht auch auf die Industrie.

Beendet wird das Memorandum '87 durch ein Kapitel über verschiedene Ausstiegsszenarien aus der Kernenergie, was für den österreichischen Leser weniger interessant ist, da obendrein das österreichische Ausstiegsmodell nicht dargestellt wird.

Kurt Kratena