

DIETER HOCKEL

Aufbau der Wirtschaft – Die Rolle der Gewerkschaften –

I. Gewerkschaften – Sachwalter der sozialen Gerechtigkeit

Die Aufgabe der Gewerkschaften in unserer Demokratie und Gesellschaft ist es, Sachwalter der sozialen Gerechtigkeit zu sein. Dazu bedarf es zunächst einer starken gewerkschaftlichen Organisation. In einer sehr kurzen Zeit ist es in Ostdeutschland gelungen, über 4 Mio. Mitglieder zu gewinnen und einen Unterbau von mehr als 300 Büros des DGB und der Gewerkschaften als Anlaufstellen für diese Mitglieder einzurichten. Die regionale Organisation des Deutschen Gewerkschaftsbundes (Gliederung in Landesbezirke und DGB-Kreise) wird Anfang 1992 satzungsgemäß vollendet sein, d. h., alle Wahlfunktionen werden dann durch demokratische Wahlen besetzt sein.

Die freien Gewerkschaften konnten in der kurzen Zeitspanne, seit dem Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (durch die sie erst ihre volle Rechtsstellung erhielten), bereits wichtige Erfolge erringen:

a) Es gelang – im notwendigerweise gegensätzlichen Zusammenwirken mit Arbeitgebern – erstmals echte Tarifverträge zu vereinbaren. Über der z. Zt. lautwerdenden Kritik an diesen Verträgen, die auf eine Phase des Lobes folgt, sollte nicht die herausragende Leistung der Tarifpartner übersehen werden, überhaupt Tarifverträge zustande gebracht zu haben, und zwar in einem Umfeld, in dem Tarifverträge von den Beschäftigten erst in ihrer Funktion erkannt und verstanden werden müssen. Das war – bei noch größtenteils ungebrochenen alten betrieblichen Strukturen – nicht selbstverständlich.

b) DGB und Gewerkschaften gewähren ihren Mitgliedern arbeits- und sozialrechtlichen Rechtsschutz. Angesichts nicht existierender spezifischer Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit im Beitrittsgebiet und aufgrund fehlender Erfahrungen in der Mitgliedschaft haben die Rechtsschutzsekretäre eine wahre Sisyphus-Arbeit geleistet. Der Engpaß liegt bei den Gerichten, nicht bei der Wahrnehmung der Schutzinteressen der Beschäftigten durch die Gewerkschaften.

c) Die Gewerkschaften haben sehr früh begonnen, die Voraussetzungen für eine echte Mitwirkung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer, gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz und den Mitbestimmungsgesetzen, zu schaffen. Wahlen zu Betriebsräten und für gewerkschaftliche Mitglieder in Aufsichtsräten mußten abgehalten werden. Die Mitbestimmungsträger mußten in ihre Aufgaben eingewiesen bzw. „geschult“ werden. Die in den alten Bundesländern oft heftig kritisierte Mitbestimmung steht im Beitritts-

gebiet in einer ganz neuen Bewährungsprobe. Es wird auch an den Mitbestimmungsträgern liegen, ob die Umstrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft gelingt.

d) Zur recht-verstandenen gewerkschaftlichen Arbeit gehört auch eine effektive Lobby-Tätigkeit im politischen Raum. Hier ist das Arbeitsgebiet von DGB-Landesbezirken und -Kreisen, die trotz extrem dünner Personaldecke auf allen Ebenen dies leisten, z. B. in Kommissionen und Beiräten bei den Landesregierungen und den regionalen Treuhandniederlassungen und in den Aufbaustäben, die im Rahmen des Gemeinschaftswerks „Aufschwung Ost“ eingerichtet wurden.

e) Eine besonders schwierige Aufgabe ist den Gewerkschaften im Umgang mit der Treuhandanstalt gestellt. Die Gewerkschaften haben darauf gedrungen, im Verwaltungsrat dieser oberen Bundesbehörde zu einem Drittel der Mitglieder vertreten zu sein. Z. Zt. beträgt die Anzahl 4 von 24, während die den Unternehmern zuzurechnende Mitgliederzahl mindestens 8 ist. Der Einfluß der Gewerkschaften in diesem höchsten Gremium ist deshalb ziemlich eingeschränkt. Andere Behinderungen ergeben sich aus dem Gesetz, der Satzung und der Geschäftsordnung der Treuhandanstalt bzw. des Verwaltungsrates, die so gefaßt sind,

- daß der Vorstand der Treuhandanstalt außerordentlich freie Hand hat, die Prioritäten auf die Privatisierung und Liquidation von Unternehmen vor Sanierung und Weiterführung zu legen,
- und die es ermöglichen, daß der Verwaltungsrat keinen Einfluß auf die laufende Geschäftstätigkeit, wenig Einfluß auf die Richtlinien des Vorstandes für die Geschäftsführung und nur bei Transaktionen von erheblicher Größenordnung ein Mitentscheidungsrecht hat.

Den größten Einfluß auf das Gebaren der Treuhandanstalt hat der Bundesfinanzminister, der im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht auch im Detail eingreifen kann. Dieser Zustand ist unbefriedigend, weil es ohne parlamentarische Kontrolle geschieht und weil die Gewerkschaften ohne zureichendes Mitentscheidungsrecht die Arbeit der Treuhandanstalt mittragen sollen, und zwar auch dann, wenn erhebliche Auswirkungen auf die Lebensschicksale der in den Treuhandanstalt-Unternehmen tätigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer unausweichlich sind.

Trotz der Mängel und Fehler, die bei der Rasananz der Entwicklung unvermeidlich waren, können DGB und Gewerkschaften mit gewissem Stolz darauf hinweisen, ein funktionsfähiges Gewerkschaftswesen in den neuen Ländern etabliert zu haben. Trotzdem besteht zur Selbstzufriedenheit kein Anlaß. In seiner Bilanz zum ersten Jahrestag der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion hat der DGB festgestellt:

„Am 1. Juli 1991 ist deutlich, daß die Spaltung Deutschlands in zwei unterschiedliche Gesellschaften tiefer war, als befürchtet werden mußte. Ihre Überwindung ist die wichtigste staatliche und gesellschaftliche Aufgabe des kommenden Jahrzehnts.“

„Ein wichtiger Schritt in diese Richtung besteht darin, das wirtschaftlich und politisch geeinte Deutschland zu einer sozialen Einheit weiterzuentwickeln und annähernd gleiche Lebensverhältnisse in West und Ost herzustellen. Diese Aufgabe ist ohne sozialgerechtes Teilen nicht zu lösen. Der DGB wird an dieser Aufgabe mitwirken.“

Der DGB und seine Gewerkschaften müssen sich als Sachwalter der sozialen Gerech-

tigkeit in den neuen Ländern bewähren. Sie erfüllen damit eine eminente staatspolitische Aufgabe. Die Legitimation des demokratischen Staates beruht eben darauf, daß er ein Rechtsstaat ist und daß der Rechtsstaat der Garant materieller Gerechtigkeit ist, die das gemeinsame Anliegen aller sozialen Organisationen sein sollte. Durch die Funktionszuweisung im Art. 9, Abs. 3 GG wirken die Gewerkschaften an der Herstellung und Bewahrung der materiellen Gerechtigkeit mit, und zwar sowohl der kommutativen als auch der distributiven Gerechtigkeit. Die Akzeptanz der neuen staatlichen Ordnung im Beitrittsgebiet, immerhin der fünften in diesem Jahrhundert, durch die Bevölkerung hängt somit entscheidend von der Arbeit der Gewerkschaften ab. Die recht hohen Mitgliedszahlen und Organisationsquoten (teilweise landesweit mehr als 60%), belegen zunächst nur ein grundsätzliches Vertrauen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in die Gewerkschaften. Die Gewerkschaften sind damit einer der wichtigsten gesellschaftlichen Ordnungs- und Stabilisierungsfaktoren (anders als die Parteien, deren Mitgliederzahl relativ gering sind und deren Ansehen mäßig ist). Die Gewerkschaften können diese hohe Position in der gesellschaftlichen Rangskala allerdings nur behaupten, wenn sie aktiv gestaltende Politik betreiben, also nicht bloß „staatstragender“ Ordnungsfaktor sind. Z.Zt. gibt es Hindernisse, weil das Gewerkschaftsverständnis vieler Mitglieder noch von sozial friedlicher, systemkonformer Mitgliedschaft im alten FDGB geprägt ist.

II. Rechtlicher Rahmen für die Arbeit der Gewerkschaften

Die Gewerkschaften können ihre Rolle in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft immer nur in einem rechtlich gesicherten Rahmen spielen. Der Art. 9 III des GG stellt diesen Rahmen zur Verfügung. Bekanntlich sind die Gewerkschaften im Art. 9 III nicht namentlich erwähnt, aber doch institutionell garantiert. Sie sind ihren Aufgaben bisher gerecht geworden, auch ohne kodifiziertes Arbeitskämpfrecht. Durch den Vertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion (Staatsvertrag) und den Einigungsvertrag ist das gesetzliche, manche meinen auch das verfassungsrechtliche Umfeld, der gewerkschaftlichen Arbeit geändert worden. Erstmals in der Geschichte des Grundgesetzes ist – einfachgesetzlich, aber mit sonst nur für Verfassungsänderungen notwendiger Zweidrittel-Mehrheit – die soziale Marktwirtschaft als Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland festgeschrieben worden (Art. 1 (3), Staatsvertrag).

Die in beiden Verträgen enthaltenen näheren Bestimmungen dieser Wirtschaftsordnung, insbesondere das sog. Gemeinsame Protokoll über Leitsätze (Staatsvertrag), belegen eine neo-liberal, nicht eine sozialstaatlich geprägte Wirtschaftsordnung. Das Recht auf Eigentum steht in der „insbesondere Enumeration“ des Art. 1 (3) des Staatsvertrages an erster Stelle. Die Marktwirtschaft, so heißt es dort, trägt „den Erfordernissen des Umweltschutzes Rechnung“, von den Notwendigkeiten des Arbeitsschutzes ist nicht die Rede. Das soziale Element wird nicht als der Marktwirtschaft immanent angesehen, wohl aber das ökologische. Daß unternehmerisches Handeln von vornherein auch sozial bestimmt sein muß und dann im nachhinein auf eine soziale Korrektur dieser

Ergebnisse mit den Mitteln der Sozialunion, z. B. Tarifautonomie, verzichtet werden kann, dieser Gedanke ist dem Staatsvertrag völlig fremd. In den Leitsätzen zur Wirtschafts- und Sozialunion, die für fortbestehendes Recht der DDR als Auslegungsgrundsätze dienen sollten (Art. 4 (1), Staatsvertrag), jetzt aber gemäß Art. 40 des Einigungsvertrages wohl auch als Auslegungsgrundsätze für das gesamte Recht der Bundesrepublik Deutschland angesehen werden müssen, wird der neo-liberale, eigentumslastige und freiheitliche Zug der Wirtschaftsordnung betont, das soziale Element vernachlässigt.

Mit der gesetzlichen Festschreibung der sozialen Marktwirtschaft als Wirtschaftssystem der Bundesrepublik Deutschland ist der zukünftige Spielraum für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in unnötiger Weise eingeschränkt und in eine bestimmte Richtung gedrängt worden. Bei den Gewerkschaften ist der Verdacht aufgekommen, daß über die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hinausgehend Arbeitnehmerrechte verringert bzw. in ihrer Wirksamkeit zurückgedrängt werden sollen. Immerhin sahen die ersten Entwürfe für den Einigungsvertrag vor, daß

- im Betriebsverfassungsgesetz die Vorschriften über die Aufstellung von Sozialplänen keine Anwendung finden sollten,
- im Kündigungsschutz die Anzeigepflichten bei Massenentlassungen entfallen sollten,
- die Unternehmensmitbestimmung keine volle Anwendung finden sollte und (an letzter aber nicht geringster Stelle)
- die Aussperrung erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine gesetzliche Grundlage erhalten sollte.

Mit dem Einigungsvertrag ist der vom Bundesverfassungsgericht im Investitionshilfe-Urteil vorgezeichnete Weg, aus der Verfassung keine Entscheidung für eine bestimmte Wirtschaftsordnung abzulesen, insbesondere auch nicht für eine soziale Marktwirtschaft, verlassen worden. In seiner Weisheit hat das Bundesverfassungsgericht damals nur die Eckpunkte für mögliche Wirtschaftsordnungen fixiert, durch die bestimmte Ordnungen, z. B. eine sozialistische Planwirtschaft, als unvereinbar mit dem Grundgesetz erkannt werden können. Ein präskriptives Votum zugunsten einer bestimmten Wirtschaftsordnung ist, gerade im Hinblick auf die Notwendigkeit offener, flexibler und politischer Gestaltbarkeit zulässiger Ordnungen, verworfen worden. Es ist bedauerlich, daß auch die SPD-Fraktion im Bundestag diesen Weg der einfachgesetzlichen Festschreibung der Wirtschaftsordnung mitgegangen ist, auch wenn zu ihrer Entschuldigung angeführt werden könnte, daß die „Marktwirtschaft“ in der gesamtdeutschen Vereinigungsdiskussion eine Art magische Kraft auszustrahlen scheint. Geradezu fatal wäre es, wenn jede gesetzliche Neubestimmung des Inhaltes der sozialen Marktwirtschaft nunmehr einer Zwei-Drittel-Mehrheit bedürfte, wie dies für die Verabschiedung des Einigungsvertrages der Fall war.

Zu beachten ist auch die mögliche „Fernwirkung“ von Einigungs- und Staatsvertrag auf die anstehende Neufassung bzw. Neuverabschiedung des Grundgesetzes, unter Umständen durch Plebiszit. Der Deutsche Gewerkschaftsbund wird mit eigenen Vorschlägen für notwendige Verfassungsänderungen und -ergänzungen hervortreten, insbesondere wird er – aller Wahrscheinlichkeit nach – die Verankerung sozialer Grund-

rechte einfordern. Ob soziale Grundrechte die von ihnen erhoffte Wirkung entfalten, muß – nach meiner ganz persönlichen Meinung – eher skeptisch beurteilt werden. Die Einführung sozialer Grundrechte wird aber zwingend erforderlich, wenn die soziale Marktwirtschaft als Begriff in das Grundgesetz eingeführt werden sollte, oder wenn unter Rückbezug auf Staatsvertrag und Einigungsvertrag die verfassungsrechtliche Qualität der dortigen Festschreibung unserer Wirtschaftsordnung grundgesetzlich abgesichert würde. In einem solchen Fall gäben nur soziale Grundrechte, d. h., explizite Konkretisierungen des Sozialstaatsgebotes, das notwendige Gegengewicht zu einer neoliberal interpretierten Wirtschaftsordnung und sie böten die einzige Möglichkeit die ex ante soziale Bindung wirtschaftlichen Handelns genügend zur Geltung zu bringen.

III. Soziale Gerechtigkeit bei der Verteilung von Vereinigungslasten und -gewinnen

Der Prozeß der Vereinigung der beiden Staaten ist formal-rechtlich vollzogen, der Prozeß der Integration der beiden Gesellschaften, deren letzte gemeinsame Erfahrung das Nazi-Regime war, hat erst begonnen. Dieser Prozeß muß soziale Gerechtigkeit für die bisher benachteiligten Gesellschaftsteile erbringen, er muß aber auch in sich sozialgerecht ablaufen. Ein zentraler Aspekt sozialer Gerechtigkeit sind interregional gleichwertige Lebensbedingungen in ganz Deutschland. Dazu bedarf es der Rekonstruktion einer unternehmerischen Wirtschaft, der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und des umfassenden Aufbaus öffentlicher Infrastruktur, einschl. der personellen Infrastruktur. Dazu bedarf es bereits kurzfristig einer Angleichung der Sozialsysteme, insbesondere der Renten- und Krankenversicherung. Die Gewerkschaften anerkennen diese Erfordernisse. Über den Einsatz einzelner Instrumente, z. B. der Arbeitsrichtung der Treuhandanstalt, gibt es wichtige Meinungsverschiedenheiten. Unbestritten ist die Notwendigkeit eines massiven Ressourcen-Transfers in den neuen Bundesländern. Auf Ablehnung stößt die Technik der Umverteilung, die als sozial höchst ungerecht angesehen wird.

a) Der Kapitalbedarf der ostdeutschen Unternehmen ist außerordentlich hoch. Es wird geschätzt, daß mehr als 90% der Arbeitsplätze völlig neu mit Kapital ausgestattet werden müssen. Der größte Teil dieses Kapitalbedarfs wird vom Staat mit 20, 30 oder noch mehr Prozent der Investitionssumme subventioniert werden. Die damit verbundenen Vermögensvorteile wachsen einzelnen Unternehmern zu, die Subventionen werden hingegen aus allgemeinen Steuermitteln, bei denen die Lohn- und Einkommenssteuer den größten Anteil bildet, gezahlt.

Relativ erträglich wäre diese einseitige Vermögensbildung in Arbeitgeberhand, wenn die Unternehmen nicht nur zusagen, sondern auch einhalten würden, Dauerarbeitsplätze zu schaffen und zu halten. Sie müßten auch zustimmen, daß diese Bedingungen der Subventionsgewährung strikter kontrolliert und Verstöße unnachsichtig gehandelt werden. Ersteres ist z. B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für die Verbesserung der

regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) auch der Fall, letzteres nicht.¹ Es kann z. B. gemäß GRW von einer Rückforderung abgesehen werden, wenn die Arbeitsplätze zwar geschaffen, aber nicht besetzt wurden, weil „die Marktverhältnisse sich seit Investitionsbeginn in unvorhersehbarer Weise strukturell verändert haben“. Genau dies wird aber in den ostdeutschen Ländern der Regelfall sein.

Statt über die Verteilungs- und Vermögenseffekte bzw. die Arbeitsplatzeffekte der Subventionen zu diskutieren, findet in der Bundesrepublik Deutschland eine neue Investivlohndebatte statt. Investivlöhne stellen eine Art Zwangssparen dar, und zwar wird den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ein Barlohnanteil aus den Gewinnen vorenthalten und als betriebsbezogenes Vermögen mit Bindungsfristen gutgeschrieben.

Die Investivlohn-Debatte geht von der Annahme aus, es herrsche ein volkswirtschaftlicher Kapitalmangel. Tatsächlich besteht ein solcher Kapitalmangel bei den westlichen Unternehmen nicht. Sie verfügen über ausreichende liquide Mittel für Investitionen bzw. können sich diese Mittel zu günstigen Konditionen besorgen. Bei den östlichen fehlen die für Investivlöhne notwendigen Zusatzgewinne. Die Investivlohn-Debatte ist deshalb als ein Manöver zu werten, das von der bereits laufenden Umverteilung des Vermögens ablenken soll. Ist die Investivlohn-Debatte auch ungeeignet, so muß trotzdem über vermögenspolitische Vorschläge weiter nachgedacht werden. Im Deutschen Gewerkschaftsbund ist dazu noch keine Entscheidung gefallen, einzelne Vorschläge von Gewerkschaften liegen jedoch vor.²

Bundesarbeitsminister Blüm hat beim letzten Kongreß 1991 der Industriegewerkschaft Bau-Steine-Erden an die Tarifpartner appelliert, „die Gunst der Stunde zu nutzen und sich für eine gerechte Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen einzusetzen. Die Investitionen in den neuen Bundesländern würden mit gigantischen Summen subventioniert. Es gehe nicht an, daß diese Subventionen zu neuen Eigentumsvorsprüngen und Ungerechtigkeiten führten. Jetzt sei der richtige Zeitpunkt für einen neuen Aufbruch zur Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand“, betonte Blüm, „oder wir verschlafen die Chance wieder so, wie wir sie im Nachkriegsdeutschland verschlafen haben“. (Zitiert nach Handelsblatt)

b) So richtig und wichtig es ist, die soziale Einheit alsbald herzustellen durch Angleichung des Rechtes der Renten- und Krankenversicherung, durch umfassende Inanspruchnahme der Arbeitslosenversicherung und durch massive Investitionen in die soziale Infrastruktur, insbesondere im Gesundheitswesen, so notwendig ist, die Finanzierung der sozialen Einheit ausgewogen zu gestalten, eine Überforderung der Geber zu vermeiden oder sie in eine permanente Opferrolle zu drücken.

Im Zuge der Angleichung der Rentenversicherungssysteme müssen zur Finanzierung kurzfristig in hohem Maße Rücklagen der Rentenversicherung in Anspruch genommen werden, mittelfristig wird eine Beitragserhöhung notwendig werden. Es ist für die Beitragszahler nicht einsehbar, daß der teilungsbedingte Rückstand im Osten nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern aus Beitragsmitteln bezahlt wird.

¹ Ziffer 6.5.1 des 20. GRW-Rahmenplans, BT-Drucksache 12/895

² Vgl. z. B. die Vorschläge der IG Metall „Die soziale Einheit solidarisch finanzieren“ (in: „Der Gewerkschaftler“, 39. Jg., Heft 11, S. 19 ff.)

Die umfassenden in Anspruch genommenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den ostdeutschen Bundesländern sind als Auffangnetz für die Massenarbeitslosigkeit kurzfristig erforderlich und auch geeignet. Sie sind aber nicht in der Lage, eine aktive Strukturpolitik zu ersetzen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten z. B. unternehmerische Aktivitäten im Handwerksbereich nicht konterkarieren. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die z. B. an die Stelle normal finanzierter Pflichtaufgaben der Gemeinden treffen, läuten mittel- und längerfristig nachwirkende Fehlentwicklungen ein. Die Alternative ist eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden, die die personellen pflichtgemäßen Ausgaben deckt und aus der Aufträge für das Handwerk, mit positiver Beschäftigungsentwicklung, bezahlt werden können.

c) Zur Finanzierung der Kosten der Einheit hat der Bund kurzfristig die Staatsverschuldung erheblich ausgeweitet und die Steuern erhöht. Die Umverteilungswirkungen der Staatsverschuldung werden in der Öffentlichkeit viel zu wenig beachtet. Professor Thiel vom Hamburger Weltwirtschaftsarchiv, einem der führenden Wirtschaftsforschungsinstitute hat dazu angemerkt: „Allein die im Bundeshaushaltsplan 1991 ausgewiesenen Zinszahlungen enthalten ein Umverteilungspotential (Nutznießler, Banken und andere Kapitalsammelstellen), das zusammen mit der Aufbringung der Tilgungsbeiträge ganz andere Dimensionen erreicht, als die diskutierten Steueränderungen.“³

Das sog. „Solidaritätsgesetz“, das zusätzliche Steuermittel zur Einheitsfinanzierung einbringen soll, stellt einen „Etikettenschwindel“ dar. Die Belastungswirkungen dieses Steuer- und Abgabepaketes werden nicht solidarisch gemäß der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen verteilt, vielmehr landet die höchste Belastung bei den niedrigsten Einkommen. Schon vor dem Solidaritätsgesetz gab es eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, die ausschließlich Arbeiter und Angestellte betraf und darüber hinaus Einkommensbestandteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von monatlich 6.500 DM belastungsfrei ließ. Arbeiter und Angestellte wurden dann mit der Ergänzungsabgabe und mit einem ganzen Paket von Verbrauchssteuererhöhungen doppelt belastet. Wird zum 1. 1. 1993 die Mehrwertsteuer tatsächlich erhöht, wie es die Bundesregierung plant, dann wird das sog. Solidaritätsgesetz endgültig in sein Gegenteil verkehrt, da es die Belastungswirkungen entgegen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verteilt, nach dem Prinzip „niedrigste Einkommen – höchste Belastung“. Dies zeigt eine Berechnung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI). Bei einem Monatseinkommen von 2.500 DM fielen wegen der in den Lohnsteuertabellen enthaltenen Freibeträgen und Pauschalen beim Solidaritätszuschlag 0,00 DM, bei einer Mehrwertsteuererhöhung aber 10,00 DM Belastung monatlich, das sind 120,00 DM jährlich, an. Beim oberen Viertel der Einkommenspyramide, also beim monatlichen Einkommen von 14.440,00 DM würde die Mehrwertsteuererhöhung nur mit 45,00 DM monatlich, der Solidaritätszuschlag aber mit 85,00 DM, also mit 40,00 DM mehr im Monat, das sind 480,00 DM im Jahr mehr belasten.

Die unsozialen Wirkungen eines Wegfalls des Solidaritätszuschlags und der Einfüh-

³ Vgl. Thiel, Eberhard: „Streit um Umverteilungseffekte“; Wirtschaftsdienst, Heft 9 (S. 432), 1991 (71. Jg.)

rung der Mehrwertsteuer würde noch potenziert, wenn die zusätzlichen Einnahmen zur Senkung der Gewerbeertragssteuer, Abschaffung der Gewerbekapitalsteuer, zur Senkung der Betriebsvermögenssteuer und zur Rückführung der degressiven Absetzungen für Abschreibungen auf Betriebsgebäude benutzt werden würden. Einer einkommensneutralen Unternehmenssteuerreform würde sich der DGB hingegen nicht widersetzen.

IV. Soziale Gerechtigkeit am Beispiel der Eigentumsregelungen

Eine zentrale Aufgabe des Staates war und ist es, die durch die kommunistische Ideologie geprägte Eigentumsordnung der ehemaligen DDR („Volkseigentum“ an Betrieben als Kernstück) in eine neue, marktwirtschaftskonforme Eigentumsordnung zu überführen. In einer Marktwirtschaft muß das Eigentum neben seiner Anreizfunktion, vor allem eine Haftungsfunktion, erfüllen. Eigentum soll Gewinnchancen eröffnen, muß aber eben auch für eventuelle Verlustabdeckungen zur Verfügung stehen. Der Einigungsvertrag versucht zwei Probleme gleichzeitig zu lösen – zum einen soll ehemaligen Eigentümern Gerechtigkeit widerfahren, sie sollen also wieder in ihr altes Eigentum eingesetzt werden (mit den bekannten Ausnahmen, wie z. B. des Bestandsschutzes für die Bodenreform), zum anderen müssen die Grundvoraussetzungen für eine funktionierende Marktwirtschaft geschaffen werden. Die im Einigungsvertrag und im dazugehörigen Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen getroffenen Bestimmungen werden dominiert von dem Gedanken der Wiederherstellung einer historisch vergangenen Eigentumsordnung. Der Gesichtspunkt optimaler Funktionalität des Eigentums in einer neu zu schaffenden wirtschaftlichen Ordnung wird zurückgedrängt.

Konsequent hat dann auch die Restitution Vorrang vor der Entschädigung. Zwar haben die Vertragspartner durchaus gesehen, daß die Rekonstruktion historischer Eigentumsverhältnisse die marktwirtschaftlichen Funktionen privaten Eigentums auf Jahre hinaus blockieren könnten. Mit befristeten Ausnahmeregelungen, wie den Vorfahrtsregelungen für Investoren im Vermögensgesetz bzw. im Investitionsbeschleunigungsgesetz, versucht man gegenzusteuern. Diese Ausnahmeregelungen sind höchst kompliziert, sie gelten als juristisch anfechtbar und erhöhen die Risiken eines unternehmerischen Engagements. Nutzer bestrittenen Eigentums sind ihrer Investitionsfähigkeit gelähmt, dies gilt insbesondere auch für kleinere Unternehmen des Handwerks, weil die Banken die üblichen Kreditsicherungen nicht anwenden können oder wollen. Zudem wirken die Ausnahmeregelungen sozial asymmetrisch: Während die Investoren, die die Vorfahrtsregelungen des § 3 a Vermögensgesetz in Anspruch nehmen, z. B. nachweisen müssen, daß sie Arbeitsplätze schaffen oder sichern, braucht dieser Nachweis bei der Rückgabe von Betrieben an ehemalige Eigentümer nicht geführt zu werden. Die wirtschaftliche Not in Ostdeutschland hätte aber zwingend erfordert, die Restitution unternehmerischen Eigentums an die Nutzung dieses Eigentums für unternehmerische Zwecke, und zwar für einen nicht zu kurzen Zeitraum, zu binden. Eine entsprechende, ausdrückliche Konkretisierung der Sozialbindung ostdeutschen Unternehmereigen-

tums wäre gemäß Art. 14, Abs. 2 GG durchaus möglich gewesen. Sozial asymmetrisch wirkt die Vorfahrtsregelung auch dann, wenn die Entschädigung für Alteigentümer am Verkehrswert orientiert wird. Der Art. 14 GG läßt eine Minderung der Entschädigung aus wohlwogenern Gründen des Gemeinwohls zu. Es ist den Alteigentümern, denen ihr Eigentum aufgrund einer einmaligen weltpolitischen Konstellation wieder zufällt, durchaus zuzumuten, ein Vermögensoffer zu bringen bzw. auf eine vollständige Entschädigung nach marktwirtschaftlichen Gegenwartswerten zu verzichten. Schließlich ist auch zu bezweifeln, ob es richtig ist, das Eigentum zu restituieren, aber auf eine Berichtigung anderer teilungsbedingter materieller und immaterieller Schäden zu verzichten.

V. Soziale Gerechtigkeit des staatlichen Handelns am Beispiel der Treuhandanstalt

Die Treuhandanstalt, ein Erbstück aus der ehemaligen DDR, ist gemäß Einigungsvertrag „auch künftig damit beauftragt, gemäß den Bestimmungen des Treuhandgesetzes, die früheren volkseigenen Betriebe wettbewerblich zu strukturieren und zu privatisieren.“ (Art. 25) Zu den Vorgaben des Treuhandgesetzes, § 2 (1), gehört die Beachtung der Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft. Die neoliberale Festschreibung der sozialen Marktwirtschaft im Staats- und Einigungsvertrag ermöglicht der Treuhandanstalt auf sicherem Rechtsgrund ein striktes Festhalten am Vorrang der Privatisierung vor der Sanierung.

Die Treuhandanstalt erweckt in der Öffentlichkeit immer wieder den Eindruck, sie sei ein Unternehmen (allerdings ohne gemeinsame Konzernverantwortung und ohne qualifizierte Mitbestimmung) und keine staatliche Behörde. In der Tat ist sie aber als Anstalt Teil des Staates und unterliegt somit allen grundgesetzlichen Bindungen staatlichen Handelns. Die Treuhandanstalt ist insbesondere verpflichtet

- als Bundesanstalt zu ländertreuem Verhalten, was zumindest eine Koordination der Treuhandanstalt-Politik und der Länder-Politik, schwerpunktmäßig im Bereich der Industrie- und Regionalpolitik zur Folge haben muß,
- an der Herstellung und Beibehaltung einheitlicher Lebensbedingungen in der ganzen Bundesrepublik Deutschland, woraus eine eigenständige strukturpolitische Verantwortung der Treuhandanstalt abzuleiten ist,
- zur Sozialstaatlichkeit, was z. B. bedeutet, daß die Treuhandanstalt sich nicht aus der Verantwortung der Sozialpläne oder der Beschäftigungsgesellschaften herausziehen durfte bzw. darf.

Um die Anstalt auf einen ihrer staatlichen Einbindung angemessenen Weg zu führen, bedarf es einer Novellierung des Treuhandgesetzes. Der Sanierungsauftrag der Treuhandanstalt muß eindeutig im Gesetz festgeschrieben werden. Vorschläge für Treuhandgesetze liegen inzwischen von mehreren Parteien im Bundestag vor. An dem Schicksal dieser Gesetzentwürfe wird sich zeigen, wie weit die Bundesregierung bereit ist, die „Anstaltslasten“ der Treuhandanstalt grundgesetzkonform zu definieren.

VI. Soziale Gerechtigkeit als Aufgabe der Tarifpolitik

Die Gewerkschaften legen ihrer Tarifpolitik sowohl eine ökonomische, als auch eine soziale Funktion bei. Ökonomisch erfüllen die Preise für Arbeit eine marktwirtschaftliche Lenkungsfunktion, Höhe und Art der Entlohnung müssen aber auch sozialen Gesichtspunkten, wie der Leistungs- und Austauschgerechtigkeit entsprechen. In ihrer Gesamtheit muß die Tarifpolitik der Arbeitnehmerschaft einen gerechten Anteil an der gesamten volkswirtschaftlichen Leistung sichern.

Aus sozialen Gründen, aber auch aus Gründen der Kaufkraftsicherung, wird sich die Schere zwischen den in Ostdeutschland gezahlten Löhnen und der erreichten Produktivität erst allmählich schließen lassen. Vorseilende Löhne erzwingen – bei Strafe des Untergangs des Unternehmens – Produktivitätssteigerungen, die insgesamt zur Beschleunigung des strukturellen Wandels erwünscht sind, aber mit hohen Freisetzungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern verbunden sind. Unabhängig von der Lohnhöhe werden solche Freisetzungen auf jeden Fall stattfinden, wenn Betriebe nach „westlichen“ Vorstellungen reorganisiert werden, wenn völlig neue Produktionsverfahren eingeführt werden, oder weil vorhandene Absatzmärkte, z.B. Osteuropa, weggebrochen sind.

Die sozialen Kosten dieser strukturellen Arbeitslosigkeit müssen durch alle gemeinsam getragen werden, z.B. indem Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften als zeitweiliges Auffangbecken durch die Treuhandanstalt, ihre Unternehmen, die Arbeitsverwaltung und durch den Staat finanziert werden. Mittelfristig muß die Investitionsförderung die Hauptlast der Umstrukturierung tragen. Ostspezifische „Lohnzurückhaltung“ würde die Kaufkraft schwächen, falsche Struktursignale geben und die Pendlerbewegungen bzw. endgültige Abwanderungen intensivieren. Die Investitionsförderung würde dann auch fehlgehen.