

ISSN 0170-4613

K 5361 F

SPW

Zeitschrift für
Sozialistische
Politik und
Wirtschaft

R. Dütsch, M. Krems
Neuaufgabe des
Magdeburger Modells

Brigitte Stolz-Willig
Soziale Sicherung und
Geschlechterrollen

Burkart Lutz
Krisenerscheinungen im
modernen Kapitalismus

Erich Diefenbacher
Steueroasen, Off-shore-Banken
und Wirtschaftskriminalität

Ausgabe 3 | 98
Heft 101
9,50 DM
Mai |
Juni 1998

SOLIDARITÄT ODER SPALTUNG?



INHALT

MAGAZIN

Roman Dütsch, Martin Krems

Neuaufgabe des Magdeburger Modells – Stolperstein oder Diskussionsanstoß? 3

Dirk Meyer, Birgit Zoerner

„Jugend in Arbeit“ – wider die Politikrituale nach Sachsen-Anhalt 5

Ralf Sitte

Wider die Zapfsäulenideologie im Klimaschutz 6

Ulf Birger Franz

Am Beginn einer neuen Ära?

Die Jusos nach dem Bundeskongreß von Essen 7

spw-intern 8

Informationen zur Großdemonstration am 20. Juni in Berlin 8

BONN APART

Peter Wahl, Rainer Zugehör

Totgesagte leben länger

MAI-Verhandlungen sechs Monate auf Eis 9

SOZIALDEMOKRATIE IM ÜBERGANG

Ralf Krämer

Drei Ziele – kein Weg: Neo-Sozialdemokratie

Kritik der Studie der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung 10

Rainer Zugehör

„Keine Angst vor der Globalisierung“

Besprechung des neuen Buches von Oskar Lafontaine und Christa Müller 15

SOLIDARITÄT ODER SPALTUNG?

Ralf Krämer

Solidarität oder Spaltung?

Einleitung zum Heftschwerpunkt 17

Volker Offermann

Von der vermeintlichen Erschöpfung des Wohlfahrtsstaates 18

Gerhard Bäcker

Niedriglöhne – der letzte Ausweg zur Eingrenzung der Arbeitslosigkeit? 25

Brigitte Stolz-Willig

Soziale Sicherung und Geschlechterrollen 32

Gespräch mit Burkart Lutz

„Wir wissen nicht einmal, wie wir unsere Kinder erziehen sollen!“

Krisenerscheinungen im modernen Kapitalismus 37

Round table mit Andrea Fischer, Heidi Knake-Werner,

Horst Schmitthenner, Ottmar Schreiner

Reformperspektiven des Sozialstaats 41

NEW DEAL FÜR ARBEIT

Heiko Glawe

(Haar)Risse im neoliberalen Fundament!? – Memorandum 1998 47

Rainer Volkmann

Wie Beschäftigungspolitik diskreditiert wurde 49

GLOBALISIERUNG UND POLITIK

Erich Diefenbacher

Steueroasen, Off-shore Banken und Wirtschaftskriminalität 52

EUROPA UND DIE LINKE

Niels Annen

Von Scharping lernen?

Die Vorwahlen der Sozialistischen Arbeiterpartei Spaniens 58

Herausgeber/Herausgeberinnen:

Heinz Albrecht (Berlin)
Edelgard Bulmahn (Hannover)
Karin Benz-Overhage (Frankfurt/M.)
Diether Dehm (Großbtaft)
Katrin Fuchs (Verl)
Christel Hanewinkel (Halle/S.)
Uwe Kremer (Dortmund)
Detlev von Larcher (Weyhe)
Susi Möbbeck (Magdeburg)
Peter von Oertzen (Hannover)
Horst Peter (Kassel)
Sigrid Skarpelis-Sperk (Kaufbeuren)
Andreas Wehr (Berlin)
Thomas Westphal (Dortmund)

Redaktion:

Uta Biermann
Mirja Düwel
Ralf Krämer
Christoph Meyer
Reinhold Rünker
Georg Schulze
Joachim Schuster
Claudia Walther
Frank Wilhelmy
Rainer Zugehör

Redaktionssekretär

Ralf Krämer

Redaktions- und Verlagsanschrift:

spw-Verlag/Redaktion GmbH
Fresienstraße 26, 44289 Dortmund
Telefon 02 31/40 24 10 (Verlag)
Telefon 02 31/40 14 11 (Redaktion)
Telefax 02 31/40 24 16
E-mail: SPW-VERLAG@LINK-DO.soli.de
Internet: <http://www.koeln-online.de/spw/>

Geschäftsführung:

Olaf Schade
Hans-Peter Schulz
Joachim Schuster
Alfred Voges

Konto des Verlages:

Postbank Dortmund
Kto. Nr. 32443468, BLZ 44010046

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

Jahresabonnement DM 63,-

(bei Bankeinzug DM 60,-)

ermäßigtes Jahresabonnement

für SchülerInnen, StudentInnen,

Erwerbslose DM 55,-

(bei Bankeinzug DM 52,-)

Auslandsabonnement DM 66,-

Abbestellungen mit einer Frist
von drei Monaten zum Jahresende.

Wir freuen uns über Manuskripte und

Zuschriften. Wenn möglich, sollen

Manuskripte auf Diskette mit einem

Ausdruck geliefert werden

(MS-DOS-Textverarbeitungssystem).

ISSN 0170-4613

© spw-Verlag/Redaktion GmbH 1998.

Alle Rechte, auch das der Übersetzung,
vorbehalten.

Titelfoto:

Christian Kiel, Meerbusch

Satz und Gestaltung:

Ralf Schmitz, Leverkusen

Druck:

Nolte-Druck, Iserlohn
1-3 Tausend, Mai 1998

Der Ausgang der Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt ist bekannt. Die SPD konnte trotz der schwierigen Lage im Land (Sachsen-Anhalt ist das Land mit der höchsten Arbeitslosenquote) weitere Stimmen gewinnen. Die CDU verlor fast ein Drittel ihrer Stimmen und hatte Mühe, zweitstärkste Partei im Land zu werden. Der Stimmenanteil der PDS hat sich gehalten und Bündnis90/Grüne sind aus dem Landtag ausgeschieden. Gleichzeitig zieht mit der DVU eine rechtsextremistische Partei mit 16 Abgeordneten in den Landtag ein. Letzteres veranlaßte viele, sich noch am Wahlabend zu äußern, daß in Sachsen-Anhalt nur eine große Koalition in Frage käme. Gerhard Schröder verkündete dieses Ergebnis seiner wenige Stunden nachdem die Wahllokale ihrer Türen geschlossen hatten der Öffentlichkeit und über diese auch der von dieser eindeutigen Aussage überraschten Partei in Sachsen-Anhalt. Noch in der Woche zuvor war vereinbart worden, daß am Wahlabend keinerlei Aussagen zur Regierungsbildung in Sachsen-Anhalt getroffen werden.

Warum nicht mit der CDU koalieren?

In Sachsen-Anhalt hat die CDU ein Drittel ihrer WählerInnenstimmen verloren. Viel deutlicher noch als in Niedersachsen ist die CDU und ihre Politik in Sachsen-Anhalt abgewählt worden. Bei der Vorstellung, diese Wahlverlierer mit ins Regierungsboot zu holen, sträubten sich nicht nur diejenigen die Nackenhaare, die in den letzten 4 Jahren die Frontalopposition der CDU im Landtag erlebt hatten. Sie wurde auch in weiten Teilen der Partei und Gewerkschaften in Sachsen-Anhalt als falsches Signal für die Bundestagswahl gewertet.

Eine Wahlkampfstrategie, die in Ost und West greifen soll, muß auf das Liebäugeln mit einer großen Koalition auf Bundesebene verzichten. Die „Kohl-muß-weg“-Stimmung ist im Osten stärker ausgeprägt, wird aber andererseits nicht nur durch die SPD, sondern auch durch PDS und DVU bedient. Wer in dieser Situation Stimmen halten und dazugewinnen will, darf in der Frage der Regierungsbildung mit der CDU nicht als schwankend erscheinen. Schwarze Socken sind im Osten wenigstens so gefährlich wie die roten im Westen.

Sachsen-Anhalt eine Gefahr für den Machtwechsel?

Sowohl in der Medienberichterstattung als auch in der parteiinternen

Auseinandersetzung dominierte die Frage, ob die Entscheidung der SPD in Sachsen-Anhalt, eine Minderheitsregierung zu bilden, eine Gefahr für den Machtwechsel in Bonn darstellen könnte. Bodo Hombach, Wahlkampfleiter von Gerhard Schröder, führte auf die Frage, warum die Entscheidung in Sachsen-Anhalt dem Wahlkampfkonzept der SPD schade, in einem Interview mit der TAZ aus: „Weil die Magdeburger Entscheidung der Bonner Regierungskoalition Chancen eröffnet, Zweifel am Kurs von Gerhard Schröder zu säen. Die wahlentscheidende neue Mitte zu gewinnen, wird für uns dadurch nicht leichter.“

Die Reduzierung der Kampagne auf das Marketing für einen Kandidaten, der den alten Kampf um die neue Mitte glaubwürdiger verkörpert als seine Vorgänger, ist in Ostdeutschland zum Scheitern verurteilt, da die neue Mitte als soziale Größe hier nicht existiert, wie das Wahlergebnis deutlich macht. Die Auseinandersetzung zwischen Bundes- und Landespartei um die richtige Regierungsvariante war deshalb auch die Auseinandersetzung darum, ob der Osten in der Wahlstrategie für die Bundestagswahl überhaupt vorkommt. Eine große Koalition in Sachsen-Anhalt wäre hier als Vertrauensbruch gewertet worden und hätte Hunderttausende WählerInnenstimmen gefährdet.

Gleichzeitig bleibt umstritten, inwiefern eine Neuaufgabe der „Rote-Socken-Kampagne“ im Westen überhaupt fruchtet. Die Forschungsgruppe Wahlen glaubt nicht an den Erfolg eines neuen Aufgusses der Kampagne. Solange Rot-Grün bei den Umfragen vorne liegt, hätten Wahlkampfstrategien gegen ein Bündnis von SPD und PDS kaum Chancen, meint der Institutsleiter Matthias Jung. Das Modell in Sachsen-Anhalt sei ein Einzelfall und lediglich die Fortsetzung der letzten vier Jahre. Der bundesweite Stellenwert der Debatte würde sich erst dann verändern, wenn das Modell in Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern Schule machen würde. Dies steht aber vor den Bundestagswahlen nicht an.

Als schädlich wird von den Wahlstrategen vor allem angesehen, daß der „Macher“ Schröder sich in Sachsen-Anhalt nicht durchsetzen konnte. Von einem Kanzlerkandidaten erwartete man Durchsetzungskraft auch in den eigenen Reihen, heißt es. Hier offenbart sich das Dilemma, in das sich Schröder durch seine verabredungswidrigen frühen Äußerungen am

Stolperstein oder Diskussionsanstoß?

Neuaufgabe des Magdeburger Modells

von Roman Dütsch und Martin Krems*

Wahlabend manövriert hat: Ohne die Resonanz auf das Wahlergebnis wirklich zu kennen und das überraschende Wahlergebnis als Anlaß zum Nachdenken zu nehmen, hat Schröder sich und die Partei in Sachsen-Anhalt in eine Lage versetzt, die scheinbar entweder Schröder oder der Partei in Sachsen-Anhalt schaden kann.

Die CDU selbst hat die SPD aus dieser Dilemma-Situation herausgeführt, indem sie deutlich gemacht hat, daß sie selbst an einer Koalition mit der SPD nicht wirklich interessiert ist. Das Konrad Adenauer-Haus wollte eine Neuaufgabe der rote Socken Kampagne. Die CDU in Sachsen-Anhalt zeigte sich wieder einmal als willkürlose Gefolgschaft. Der Konsens aller bisher im Parlament vertretenen Parteien, Absprachen über die tägliche parlamentarische Arbeit über alle Parteigrenzen hinaus zu treffen, wurde begründungslos aufgekündigt. Solche Absprachen, so hieß es aus den Reihen der CDU, seien fortan mit der PDS nicht mehr möglich.

Völlig klar: Egal ob in einer Koalition mit der CDU oder nicht, die CDU hätte bundesweit dagegen polemisiert, daß sich die SPD in Sachsen-Anhalt in den letzten Jahren einem „Bündnis mit Extremisten“ befunden hat.

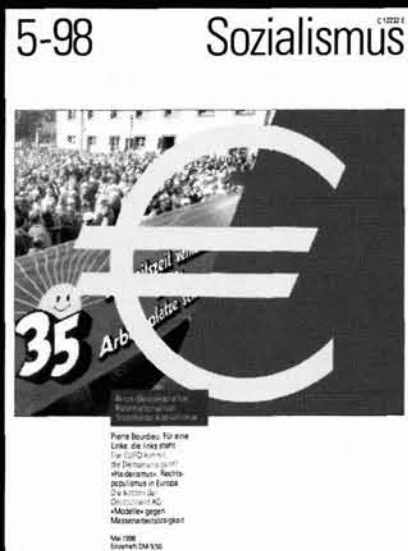
Schlußfolgerungen

Sicher ist es zum jetzigen Zeitpunkt zu früh, endgültige Schlußfolgerungen aus dem Verhalten der Partei und der Parteilinken in Sachsen-Anhalt und im Bund zu ziehen. Deutlich wird jedoch, daß die Gesamtpartei es sich nicht leisten kann, die zentrale Frage der Entwicklung des deutschen Parteiensystems und ihrer eigenen Hegemoniefähigkeit, die sich derzeit in der Frage: „Wie gehen wir mit der PDS um?“ zuspitzt, weiter sträflich unbeantwortet zu lassen. Daß das Magdeburger Modell vier Jahre lang als Sonderfall aus

Wer in Ostdeutschland Stimmen halten und dazugewinnen will, darf in der Frage der Regierungsbildung mit der CDU nicht als schwankend erscheinen. Schwarze Socken sind im Osten wenigstens so gefährlich wie die roten im Westen.

* Roman Dütsch, Halle, Mitglied des geschäftsf. SPD-Landesvorstands Sachsen-Anhalt; Martin Krems, Magdeburg

Soeben erschienen:



Die Auffächerung der Rechten
Sander: Haider ante portas?
Bourdieu: Für eine Linke, die links steht
Bischoff: Der Euro kommt
Interview mit K. Lang (IG Metall): Primat der Politik statt Terror der Ökonomie
Schauer: Annäherungen – Gewerkschaften im Shareholder-Kapitalismus
Groß-Bounin u.a.: Politische Ökonomie in der Bildungsarbeit
Schmidt: Die Kosten der Deutschland AG
Detje: Beschäftigungserfolge in den Niederlanden und Großbritannien?
Creutz: Grenzen des Sozialstaats

Supplement:



Sozialabbau und Umverteilung – Zahlen, Fakten, Infographiken

Einzelheft: DM 9,50, Jahresabo: DM 95,-

Probeheft: Redaktion Sozialismus
 St. Georgs Kirchhof 6, 20099 Hamburg
 Fon 040/280 505 66
 Fax 040/280 505 67
 e-mail: vsa-verlag@t-online.de

dem Bewußtsein der Parteiführung verdrängt wurde und unbeachtet blieb, wie sich die Beziehungen zwischen den Parteien in Ostdeutschland weiterentwickeln, rächte sich, als weder der Kanzlerkandidat, noch der Parteivorsitzende angemessen auf das Wahlergebnis reagierten und die Partei damit unweigerlich in eine Dilemmasituation geführt haben.

Die SPD kann es sich nicht leisten, den in Magdeburg aufgebrochenen Grundsatzkonflikt auch nach der Bundestagswahl weiter zu verdrängen. Die dann fällige Positionsbestimmung kann nicht in einer Fortschreibung des Dresdner Abgrenzungsbeschlusses bestehen, sondern muß die Breite der heute bestehenden und politisch möglich

spw

Das folgende Positionspapier wurde nach der Landtagswahl von SPD-Linken entwickelt und fand innerhalb weniger Tage große Resonanz in der Partei:

Kurs halten – Kohl ablösen**Für eine Regierung der sozialen Gerechtigkeit und des aufrechten Gangs**

Fast 60 Prozent der Sachsen-Anhalter haben am Sonntag links gewählt. Fast 60 Prozent der Wählerinnen und Wähler haben sich für eine der Parteien entschieden, die das Magdeburger Modell einer Politik konsequenter Reformen in den letzten vier Jahren getragen haben. Dabei ist die Sozialdemokratie mit Abstand zur stärksten Partei und zu der politisch gestaltenden Kraft des Landes geworden. Die Kohl-Union hat von den Wählerinnen und Wählern eine schallende Ohrfeige erhalten. CDU-Politik ist in Ostdeutschland nicht mehr mehrheitsfähig. Dieses Wahlergebnis ist für uns ein eindeutiger Auftrag. Der Magdeburger Kurs muß fortgesetzt werden:

- für die Schaffung und die Sicherung von Arbeitsplätzen durch innovative und ökologisch verträgliche Zukunftsinvestitionen;
- für den Ausbau öffentlich geförderter Arbeit im Rahmen einer regionalisierten Wirtschaftspolitik;
- für den Erhalt und die Modernisierung sozialstaatlicher Strukturen;
- für eine solidarische und tolerante Gesellschaft, für eine liberale Ausländerpolitik;
- für die Fortsetzung unserer offensiven Ausbildungspolitik;
- für Investitionen in Bildung, Wissenschaft und zukunftsfähige Technologien;
- für die Gleichstellung von Frauen und Männern in Beruf, Gesellschaft und Politik;
- für den aufrechten Gang gegenüber den Zumutungen Bonner Politik.

Unsere Erfahrungen der letzten Wahlperiode haben gezeigt, daß eine solche Regierungspolitik von der PDS toleriert wurde. Wenn die PDS weiter dazu bereit ist, müssen auch mit ihr ernsthafte Gespräche geführt werden.

In einer Koalition mit der abgewählten CDU ist eine Fortsetzung des Magdeburger Kurses nicht möglich. Sie würde uns zwingen, bei der Gestaltung von Politik den Kompromiß mit Kohl/Hintze gleich mitzudenken. Eine solche Koalition lehnen wir ab.

Eine Koalition mit der CDU wäre das falsche Signal für Ostdeutschland. Sie würde einer gescheiterten Partei neuen Spielraum verschaffen und wäre ein Schlag gegen die Glaubwürdigkeit von Reinhard Höppner und der SPD.

Eine Koalition mit der CDU wäre das falsche Signal an die Wähler der DVU. Eine Koalitionsbildung gegen den Wählerwillen wäre nach ihrem Wahlergebnis der zweite große Erfolg für Frey und seine Neonazi-„Partei“. In vier Jahren des politischen Stillstands würde der Nährboden für dauerhafte, strukturelle Unzufriedenheit mit dem politischen System und für rechtsextreme Tendenzen geschaffen.

Eine Koalition mit der CDU wäre das falsche Signal an die Wähler der PDS. Wir würden unsere großen Erfolge beim Aufbau einer eigenen Identität der Ost-SPD verspielen und der PDS die Chance geben, sich als einzige Vertreterin ostdeutscher Interessen zu profilieren.

Eine Koalition mit der CDU wäre das falsche Signal an die Wählerinnen und Wähler in Westdeutschland. An die Stelle entschlossener Alternativen zur Bonner Politik würden wir in Ostdeutschland nach Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen eine vierte Koalition des Großen Stillstands installieren. Hintzes Rote Socken sind miefig geworden. Nach vier Jahren stabiler Politik für Sachsen-Anhalt hat die Tolerierung ihren Schrecken verloren. Eine SPD-Alleinregierung ist jetzt der richtige Schritt für einen Wahlsieg der SPD in West und Ost am 27. September.

Die taktischen Winkelzüge des Vorwahlkampfes haben die beunruhigenden Ergebnisse der Wahl in Sachsen-Anhalt verdrängt. „Wie hältst Du's mit der PDS?“ erscheint wichtiger als die Frage, „Was tun, wenn über ein Drittel der unter 30jährigen die DVU wählt?“

Diese Ruhe muß beunruhigen, denn wie es aussieht, erleben wir das langsame Wachsen einer rechtsradikalen Graswurzelbewegung. Kann man die DVU noch als Phantompartei abtun, so deutet der offenkundig erfolgreiche Aufbau arbeitsfähiger NPD-Strukturen in Sachsen, die Herausbildung sogenannter „national befreiter Zonen“ oder auch die wachsende Ablehnung demokratischer Prozesse darauf hin, daß es sich keinesfalls mehr um einen kurzfristigen Spuk in einem Landesparlament handelt.

Indes, verwundern kann dies kaum jemanden, hüten sollte man sich aber vor allzu einfachen, ökonomistischen Erklärungen. In Sachsen-Anhalt vermischt sich die desolote wirtschaftliche Situation nämlich auch mit den Folgen des tiefgreifenden kulturellen Umbruchs seit 1989/90. Die am Wahltag 18-30jährigen waren zum Zeitpunkt der deutschen Einheit zwischen 10 und 22 Jahre alt. Seit dieser Zeit haben sie den Zusammenbruch eines ganzen ökonomischen und gesellschaftlichen und damit auch eines kulturellen Wertesystems erlebt. Sie haben neben ihrer eigenen Chancenlosigkeit auf dem Arbeitsmarkt erlebt, wie sich die relativ homogene DDR-Gesellschaft, wie sich ihre Eltern und Freunde gleichsam über Nacht in Gewinner und Verlierer teilten, wie plötzlich Schulabschlüsse und Berufserfahrung nur noch wenig galten, wie plötzlich vieles, an das man geglaubt hatte, diskreditiert war.

Nationalismus als Kompensation für Orientierungs- und Perspektivlosigkeit

Bislang war die PDS in der Lage, diesen Prozeß zumindest abzufedern. Diese exklusive Rolle hat sie seit dem 26. April 1998 eingebüßt. Die Gruppe der unter 30jährigen hat zu wenig DDR-Erfahrung, um von der PDS gebunden zu werden. Besser geeignet, täglich erfahrene Unterlegenheit zu kompensieren, erscheint da eine Partei, die mit klaren Parolen nationaler Überlegenheit auftritt. Ihr Rassismus ist längst in das Alltagsbewußtsein eingesickert, liefert er doch ein stabiles Koordinatensystem, um sich einen Reim auf das eigene Leben und die eigene Identität machen zu können. Da spielt es auch keine Rol-

le, daß Sachsen-Anhalt mit 1,8% die geringste Ausländerquote in der Bundesrepublik hat. So wie es das Phänomen des Antisemitismus ohne Juden gibt, so gibt es das Phänomen der Fremdenfeindlichkeit ohne Fremde.

Die Überhöhung der Zugehörigkeit zu einer Nation liefert ein Gefühl von Stärke, das einem niemand nehmen kann, denn nationale Zugehörigkeit erwirbt man mit der Geburt. Nationalismus ist daher bestens geeignet, die eigene Orientierungs- und Perspektivlosigkeit zu kompensieren.

Die Deutung des schwierigen Alltags durch die rassistische Brille ist ein deutliches Indiz für die Generationenfolge von immerhin ca. 30% junger Männer. Neben den bereits erwähnten Ursachen für diesen Trend ist auch die fortschreitende Umdeutung der Demokratie zum Synonym für Kapitalismus pur anzuführen, Liberalität verkommt so zum Synonym für Einzelkampf.

Es zeigt sich also, daß rein ökonomische Gründe als Erklärung für den Wahlerfolg der DVU zu kurz greifen. Indes muß jedem klar sein, daß die Frage der eigenen Zukunftsperspektive eng mit den Chancen auf einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz verknüpft ist.

An genau dieser Stelle weist das sachsen-anhaltinische Wahlergebnis beunruhigende Parallelen zur Situation im Westen Deutschlands auf. Denn die Shell-Jugendstudie hat nicht nur gezeigt, wie sehr die Angst vor Arbeitslosigkeit zum dominierenden Thema unter Jugendlichen geworden ist. Sie hat auch gezeigt, wie wenig Jugendliche noch an die Lösungskompetenz „der Politik“ glauben. Das ist nicht mehr weit entfernt von der Kritik am „demokratischen System“, wie sie im DVU-Ergebnis zum Ausdruck kommt.

Neben der Anerkennung von in der DDR gesammelten Erfahrungen, der Anerkennung bestimmter Werte, Vorbilder und Leistungen sowie neben einer offenen Auseinandersetzung über die gesellschaftlichen Strukturen und den Alltag in der DDR wird, wer der Gefahr eines weiteren Rechtsrutsches ernsthaft begegnen will, alles tun müssen, um Jugendlichen über berufliche Perspektiven die Integration in die Erwachsenenwelt zu ermöglichen. Dazu bedarf es mehr als kurzfristigem Aktionismus, dazu bedarf es durchdachter Konzepte und neuer Instrumente in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Fördern und Fordern

Auch in den alten Bundesländern, deren ökonomische und zivilgesellschaft-

„Jugend in Arbeit“

- wider die Politikrituale nach Sachsen-Anhalt

von Dirk Meyer und Birgit Zoerner*

liche Situation nicht mit den neuen Ländern vergleichbar ist, müssen die Warnsignale aus Sachsen-Anhalt verstanden werden. Hier kommt es vor allem darauf an, das zunehmende Abgleiten von Jugendlichen in Langzeitarbeitslosigkeit und ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse zu durchbrechen. Ein Beispiel, wie das gehen kann, ist die im März gestartete NRW-Landesinitiative „Jugend in Arbeit“. Darin verpflichten sich alle relevanten Arbeitsmarktakteure, jedem der ca. 10.000 langzeitarbeitslos gemeldeten jungen Menschen unter 25 Jahren eine auf zunächst ein Jahr befristete Arbeitsstelle in einem Betrieb anzubieten. An vier Tagen soll gearbeitet werden, der fünfte Tag gilt der Weiterqualifizierung, bezahlt wird nach Tariflohn.

„Jugend in Arbeit“ folgt der Leitlinie „Fördern und Fordern“. Was das bedeutet, zeigt sich am Weg der Jugendlichen in den Job. Nachdem jeder langzeitarbeitslos gemeldete Jugendliche vom Minister persönlich angeschrieben wurde, wird er von einem Berater aufgesucht und erarbeitet zusammen mit ihm einen individuell auf ihn zugeschnittenen beruflichen Entwicklungsplan. Darin wird festgelegt, was vor Antritt der Arbeitsstelle getan werden muß, um die Anforderungen erfüllen zu können. Der Entwicklungsplan hat vertragsähnlichen Charakter: Die Jugendlichen versprechen mitzumachen und erhalten dafür ein konkretes Beschäftigungsangebot.

Die Berater, die vor Ort und auf die jeweilige Zielgruppe bezogen ausgewählt werden, stehen den Jugendlichen während der gesamten Laufzeit des Programms als Ansprechpartner zur Verfügung. „Jugend in Arbeit“ geht also neue Wege bei dem Versuch, einer schwierigen Zielgruppe Brücken in den Arbeitsmarkt zu bauen. Das Problem der Jugendarbeitslosigkeit wird die Initiative allein nicht lösen können. Aber sie geht in die richtige Richtung und stellt insofern auch eine „Antwort wider die Politikrituale nach Sachsen-Anhalt“ dar. spw

Auch in den alten Bundesländern müssen die Warnsignale aus Sachsen-Anhalt verstanden werden. Hier kommt es vor allem darauf an, das zunehmende Abgleiten von Jugendlichen in Langzeitarbeitslosigkeit und ungesicherte Beschäftigungsverhältnisse zu durchbrechen.

* Dirk Meyer, Historiker, Bünde; Birgit Zoerner, Historikerin, Dortmund

Wider die Zapfsäulenideologie im Klimaschutz

von Ralf Sitte*

Rezension zum Buch: Carsten Krebs, Danyel Reiche, Martin Rocholl: *Die Ökologische Steuerreform. Was sie ist, wie sie funktioniert, was sie uns bringt.* Herausgegeben von: Deutscher Naturschutzring, Naturschutzbund Deutschland, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, Birkhäuser Verlag (Berlin-Basel-Boston) 1998, 224 Seiten, 19,80 DM.

Wahlkampfzeiten sind schlechte Zeiten – jedenfalls für sachliche Auseinandersetzungen. Das haben nicht zuletzt die Grünen mit ihrer Forderung nach einer Erhöhung des Benzinpreises auf 5 DM pro Liter im Laufe von 10 Jahren am eigenen Leibe erfahren. Auch in der Bonner Koalition herrscht mehr Verwirrung als Klarheit: Die derben Sprüche aus Bayern gegen eine höhere Energiebesteuerung im CDU-Programm stehen im eklatanten Gegensatz zur Beschlußlage der Regierung. Zwar ist die Forderung nach Ökosteuern bzw. einer ökologischen Steuerreform damit endlich wieder auf die politischen Tagesordnung gelangt. Aber ob das Wahlkampfgetöse dem Anliegen zuträglich ist, darf bezweifelt werden.

Gegen die „ökologische Unübersichtlichkeit“

Gegen die „ökologische Unübersichtlichkeit“ treten nun drei Umweltverbände mit einem Buch an: Es geht um eine überschaubare Darstellung der Materie, um den interessierten Laien zu erreichen. Sprache und Duktus sind darauf ausgelegt. Folgerichtig beschränkt sich das Buch auf eine Darstellung zentraler Zusammenhän-



ge und präsentiert wesentliche Aspekte und Probleme im Zusammenhang mit Ökosteuern: Was verbirgt sich hinter „der“ ökologischen Steuerreform, welche Auswirkungen auf Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft sind zu erwarten. Und nicht zuletzt geht es um die „Gretchenfrage“, wie das entstehende Steueraufkommen an die Steuerzahler zurück-erstattet werden kann. Dies wird durch Beispiele zu bereits vorhandenen Regelungen in Nachbarländern ergänzt.

Die Untersuchung ergreift eindeutig Partei. Das legt nicht nur die Herausgeberschaft nahe, daran lassen auch die Autoren keinen Zweifel: Die Behandlung zentraler Einwände gegen Ökosteuern zielt faktisch auf eine Entkräftung solcher Bedenken.

Das Buch ist auch deswegen empfehlenswert, weil das „Argument“ der 5 DM je Liter Benzin zeigt, wie wenig eine breite Öffentlichkeit mit dem Instrumentarium für den Umbau der Industriegesellschaft vertraut ist. Wäre das anders, ließe sich mit dem 5-DM-Horror kein Wahlkampf betreiben.

Das Buch kann hier für Abhilfe sorgen: Als roter Faden zieht sich der Gedanke durch die Untersuchung, daß die Ökosteuer nicht den Staat mit Mehreinnahmen versorgen, sondern vor allem in Form gesenkter Sozialversicherungsbeiträge zurückgegeben wird. Dazu sollen die Sozialversicherungsbeiträge (sprich: Lohnnebenkosten) gesenkt werden, um die Abgabenbelastung des Faktors Arbeit zu verringern. Der ökologische Strukturwandel zielt damit auf eine Begünstigung arbeitsintensiver Tätigkeiten.

Was als Einführung beginnt, entpuppt sich als eine Art Destillat der

verschiedenen Vorschläge: Das gilt vor allem für die Verwendungsseite, in die Überlegungen des Fördervereins Ökologische Steuerreform, von SPD und Grünen eingegangen sind. Das gilt auch für die zusätzliche Reform des Verkehrssektors. Der Steueransatz folgt dagegen im wesentlichen dem Vorschlag, den das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag von Greenpeace erarbeitet hat.

Breites Bündnis angestrebt

Im Ergebnis ergibt sich ein anspruchsvolles Reformkonzept. Dafür will das Buch ein breites Bündnis gesellschaftlich wichtiger Akteure einwerben und unterstellt sich dazu insgesamt drei Geleitworten von Ernst-Ulrich von Weizsäcker (Wuppertal-Institut), Klaus Zwickel (IG Metall) und Matthias Max Schön (Bund junger Unternehmer).

Angesichts hoher Arbeitslosigkeit ist das kein leichtes Unterfangen, obwohl die Beschäftigungsmisere nichts mit dem Vorhaben einer ökologischen Steuerreform zu tun hat. Allerdings ist vor überzogenen Erwartungen hinsichtlich positiver Beschäftigungseffekte im Zuge einer Ökosteuer nachdrücklich zu warnen. Das Buch stellt hier auf die mehrheitlich optimistischen Erwartungshaltungen einschlägigen Untersuchungen ab. Gegen diesen Optimismus gibt es jedoch gut begründete Zweifel.

Da wir umweltpolitisch von der Substanz leben, ist der ökologische Strukturwandel aber in erster Linie aus sich selbst heraus begründet. Faktisch bleibt keine andere Wahl, als Wirtschaft und Gesellschaft entsprechend anzupassen. Dazu benötigen wir „Die ökologische Steuerreform“.

spw

Als roter Faden zieht sich der Gedanke durch die Untersuchung, daß die Ökosteuer nicht den Staat mit Mehreinnahmen versorgen, sondern vor allem in Form gesenkter Sozialversicherungsbeiträge zurückgegeben wird.

* Ralf Sitte, Politologe, wiss. Mitarbeiter des SPD-MdB Peter Dreßen

Selten zuvor wurde Gerhard Schröder so lautstark gefeiert wie auf dem diesjährigen Juso-Bundeskongreß Ende März in Essen. Zwar konnte der Meister selbst dem Spektakel nicht beiwohnen, aber das tat der Jubelorgie keinen Abbruch. „Danke, Gerhard Schröder!“ war der Titel eines Antrags, in dem der Einsatz des SPD-Kanzlerkandidaten für eine konsequente Verstaatlichungspolitik gewürdigt wurde und der Anlaß für zahlreiche Lobeshymnen bot. Galgenhumor satt angesichts der deutlichen Rechtsverschiebung der SPD, die eng mit dem Namen Schröder verbunden ist.

Es ist wohl überflüssig zu erwähnen, daß der Galgenhumor auch Ausdruck der eigenen Ohnmacht gegenüber der Entwicklung der Sozialdemokratie ist. Und diese Ohnmacht ist eine doppelte. Zum einen ist es Gerhard Schröder, Wolfgang Clement und anderen gelungen, mit dem Innovationsansatz ein relativ geschlossenes Projekt zu formulieren und durchzusetzen, dem die Linke nicht annähernd etwas Gleichwertiges entgegenzustellen hat. Und zum anderen verändert sich nicht nur die Programmatik der SPD rasant, sondern auch die Partei selbst. Der alte Typus der Mitgliederpartei ist offenkundig tot. Parteitage und Vorstände als traditionelle Felder politischer Intervention der Jusos wurden weitgehend entwertet. Stattdessen werden Entscheidungen in Expertenzirkeln verlagert oder sogar unmittelbar aus den Medien abgeleitet.

Für einen neuen Typus des politischen Jugendverbands

Die Jusos sind folglich gefordert, neue und wirksame Formen politischer Intervention zu entwickeln und damit die eigene Ohnmacht zu überwinden. Dabei geht es um nicht mehr und nicht weniger als um einen neuen Typus des politischen Jugendverbands. Zwei Felder seien dafür exemplarisch genannt.

1. Die traditionellen Juso-Strukturen dürften kaum in der Lage sein, inhaltlich ernstzunehmende Antworten auf die zentralen politischen Fragestellungen zu entwickeln. Arbeitskreise, Projekte und Kommissionen sind vor allem Bildungsangebote und dienen der Politikvermittlung nach innen. Notwendig wären jedoch dar-

überhinaus Arbeitszusammenhänge, die neue reformpolitische Konzepte entwickeln, externe Kompetenzen rekrutieren können und dabei weitgehend unabhängig vom politischen Alltagsgeschäft sind. Es ist an der Zeit, solche „Thinktanks“ zu entwickeln, in denen die zweifellos vorhandenen Kompetenzen gebündelt werden. Beispielhaft genannt sei nur die große Zahl von Jusos, die gegenwärtig an den Hochschulen an Diplom-, Magister- oder Doktorarbeiten zu relevanten Themen sitzen. Diese Kompetenzen bleiben weitgehend „privat“, haben mit dem Dasein als Juso nichts zu tun. Auch andere Studierende arbeiten an linken Problemlösungen. Wer wirklich interessante neue Antworten entwickeln will, der muß diese Kompetenzen nutzen. Das aber kostet viel Energie, mit der Umbenennung eines Arbeitskreises in „Projekt“ ist es da wohl nicht getan. Zudem dürften viele dieser Kompetenzen nicht durch die Jusos allein abrufbar sein, eine Antwort könnten deshalb übergreifende linke Initiativen an Hochschulen sein.

2. Die Aktions- und Kampagnenfähigkeit der Jusos ist nach wie vor unterentwickelt. Auch wenn manche Juso-Gliederungen es in den letzten Jahren verstanden haben, ihre Außenwirkung deutlich zu verbessern, kann von einer wirklichen Ausstrahlungsfähigkeit in den Jugendbereich hinein kaum die Rede sein. Nicht zuletzt die Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt haben die Frage aufgeworfen, welche Identifikationsangebote die Linke Jugendlichen bieten kann und wie eine linke politische Kultur inclusive der entsprechenden Deutungsmuster breit innerhalb der Generation verankert werden kann. Die Antwort dürfte in der Entwicklung themenorientierter Initiativen entlang der sozialen Kernfragen Arbeit, Bildung und Ausbildung liegen. Aber auch dies wird ein Jugendverband allein kaum leisten können, notwendig ist vielmehr der Aufbau bzw. Ausbau linker Netzwerke im Jugendbereich. Das bundesweite Jugendbündnis zur Bundestagswahl („Wer, wenn nicht wir“) ist dafür bisher der am weitesten entwickelte Versuch. Es wird sich zeigen, welche Dynamik und Mobilisierungskraft dieses Ju-

Am Beginn einer neuen Ära?

Die Jusos nach dem Bundeskongreß von Essen

von Ulf-Birger Franz*

gendbündnis entfalten kann und ob es gelingt, daraus eine über den Wahltag hinausgehende politische Kraft zu formen.

Für die Neuformierung linker Netzwerke

Im Kern muß es für die Jusos wie für die sozialistische Linke insgesamt im nächsten Jahr also um die Neuformierung linker und sozialistischer Netzwerke in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen gehen. Nur wenn dies gelingt und konkrete reformpolitische Alternativen zum SPD-Mainstream entwickelt und inszeniert werden, können die Jusos in einer neuen politischen Gesamtkonstellation mit SPD-geführter Bundesregierung eine relevante Rolle spielen.

Der Essener Bundeskongreß hat gezeigt, daß die Jusos in ihrer großen Mehrheit für einen solchen Prozeß linker Neuformierung zur Verfügung stehen. So wird der für die Zeit nach der Bundestagswahl geplante Prozeß der Bündnisformierung um einen großen Kongreß „Politikwechsel jetzt!“ breit getragen. Inwieweit diese linke Mehrheit die Kraft hat, die Jusos wirklich weiterzuentwickeln und nicht wieder in alte Juso-Rituale zurückzufallen, das wird sich im Laufe des nächsten Jahres herausstellen. Ansonsten bleibt uns immer noch der Galgenhumor.

spw

Im Kern muß es für die Jusos wie für die sozialistische Linke insgesamt im nächsten Jahr also um die Neuformierung linker und sozialistischer Netzwerke in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen gehen.

* Ulf-Birger Franz, stellvertretender Juso-Bundesvorsitzender, Hannover

Kritisches zu lesen fasziniert



mitbestimmung

zeitschrift für demokratisierung der arbeitswelt

- zeigt gesellschaftliche zusammenhänge auf,
- bietet politische hintergrundinformationen,
- versucht, die bestehende gesellschaft kritisch zu hinterfragen,
- will durch fragestellungen denkanstöße geben und so
- das selbstbewußtsein der arbeiterbewegung beleben.

Sechs Hefte pro Jahr
Einzelheft 60 Schilling
Jahresabonnement 320 Schilling

Jahrgang 1998

- 1 Die Zerstörung des Schöpferischen / Kämpfe gegen Sparpakete / Erlebnisarmut – Ausdrucksarmut?
- 2 Pädagogik und Befreiung / Vorzüge der Kleinen „Auch damals gab es einen Zeitgeist“ / Schulden
- 3 Ein angemessener Arbeitsbegriff? / Demokratie! Landlose / Politengagement / Bibliotheken / Radio
- 4 Menschenrechte / Wertschöpfungsabgabe Menschheitsrevolutionen / Eigenes und Fremdes
- 5 Arbeits- und Obdachlosigkeit / Arbeitswege Dienstleistungen für das Gemeinwohl
- 6 Entwicklungszusammenarbeit / Integration

bestelladresse:

postfach 56, a 1174 wien

oder bei unserem satzstudio
hannes riedinger

e-mail:
hannes.riedinger@pips.co.at

spw

intern

Liebe Leserinnen und Leser,

• Wir berichteten im letzten intern über die *Parteiordnungsverfahren*, die gegen unseren Mitherausgeber Diether Dehm und andere UnterstützerInnen des „Forum für Sozialistische Verständigung“ eingeleitet wurden. Soweit diese Parteiordnungsverfahren vor der Schiedskommission des Unterbezirks Frankfurt verhandelt wurden, sind sie mittlerweile „wegen geringer Schuld“ eingestellt worden. Das Verfahren gegen Diether Dehm ist allerdings noch anhängig und soll am 5.6.98 in Kassel verhandelt werden. Dehm hat in einem Schreiben an

den Parteivorstand bekräftigt, ein konstruktives Verhältnis von SPD und PDS sei notwendig, die Erklärung des „Forums“ stelle aber keinen Wahlauf-ruf für die PDS dar. Der PV solle im Sinne der Gleichbehandlung den Antrag auf Parteiausschlußverfahren und die Sofortmaßnahmen gegen ihn zurücknehmen.

• Unser Redaktionsmitglied *Uta Biermann* darf sich jetzt Dr. rer. nat. nennen, Thema der Promotionsarbeit: „Gefrier- und SPIR-Experimente zur Nukleation und Lebensdauer stratosphärischer Wolken“. Herzlichen Glückwunsch!

• Damit es auch niemand vergißt, nochmal der Hinweis: Die *spw-Jah-*



Aufstehen für eine andere Politik!

Informationen zur Großdemonstration am 20. Juni in Berlin

Die Anreise nach Berlin soll bis 12.00 Uhr erfolgen. Dort sind zunächst **3 Auftaktkundgebungen** mit RednerInnen und Kultur geplant: Blücherplatz (Kreuzberg) für südl. und westl. Deutschland; Parkplatz Velodrom (Prenzlauerberg) für Ostdeutschland südl. Berlin; Chausseestr./Schwartzkopfstraße (Mitte) für Sonderzüge und nördl. Ost- und Westdeutschland. Rednerinnen und Redner sind unter anderen: Dorothee Sölle, Probst Heino Falcke, Jens Bretzel (BundesschülerInnenvertretung), Cora Molloy (BAG der Sozialhilfeinitiativen), Frau Scherf (Kampagne „Kein Mensch ist illegal“), VertreterIn Kuratorium ostdeutscher Verbände, Berliner Jugendbündnis, Bundesvorstandsmitglied der SJD-Falken, VVN-Bundesvorstandsvertreter, Bodo Ramelow (HBV Thüringen), Frank Spieth (DGB Thüringen), Gisbert Schlemmer (GHK), Eva-Maria Stange (GEW), VertreterIn der Friedensbewegung viele andere mehr.

Ab 14.00 Uhr geht es in Sternmärschen zum Alexanderplatz zur **Hauptkundgebung**, die um 15.00 Uhr beginnt. Sie wird von Host Schmitthener moderiert, RednerInnen sind: Angelika Beier (Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen), Prof. Hickel, Heiko Kauffmann (Pro Asyl), Margret Mönig-Raane, (HBV), Pfarrer Friedrich Schorlemmer, Käthe Reichel (SchauspielerIn), Felix Stumpf, sowie namhafte Künstlerinnen und Künstler.

Für die Mobilisierung gibt es umfangreiches **Material**, Plakate und ein Zeitungsflugblatt, sowie einen Button, der für DM 2,- verkauft werden und einen erheblichen Beitrag zur Finanzierung der Demonstration leisten soll. Bestellungen an das **Organisationsbüro** Demo 20.6.98, Wilhelm-Leuschner-Str. 69-77, 60329 Frankfurt/Main, Tel. 069-24249950, Fax 06924249951

Die Organisation der Anfahrt, zumeist in Bussen, erfolgt dezentral. **Kontaktadressen für die einzelnen Orte** und Initiativen sind ebenfalls über das Frankfurter Büro erhältlich. Aktuelle Informationen gibt es auch unter der **Internet-Adresse** <http://www.dgb-bwt.com/erfurt>. Dort werden demnächst auch die Busabfahrtszeiten, -orte und Kontaktadressen für alle Orte abrufbar sein.

Es wird dringend um **Spenden** gebeten auf: Sonderkonto Willi van Ooyen, Ko.-Nr. 322955-606 bei Postbank Frankfurt/Main, BLZ 50010060, Verw.zweck: Demo 20.06.98

restagung findet vom 31.10. bis 1.11.1998 in Berlin statt. Am Samstag werden wir aus Anlaß des 20-jährigen Bestehens der Zeitschrift eine Feier im Atrium des Willi-Brandt-Hauses durchführen, zu der

wir alle alten und neuen Freundinnen und Freunde der spw ganz herzlich einladen. Als ein Redner hat bereits Dieter Scholz zugesagt, damals treibende Kraft bei der Gründung der spw und heute DGB-Landesvor-

sitzender Berlin-Brandenburg. Weitere Informationen zum politischen und kulturellen Programm gibt es in der nächsten spw.

Die spw-Redaktion

Ursprünglich hätte das Multilaterale Investitionsabkommen (MAI) schon im Frühjahr 1997 fertig sein sollen. Als dies nicht klappte, wurde die diesjährige Ministerratstagung der OECD am 26./27. April für die Paraphierung ins Auge gefaßt. Außer einer politischen Erklärung der Minister kam allerdings auch dieses Mal nichts zustande.

Ging die erste Verschiebung noch ausschließlich auf die internen Meinungsverschiedenheiten zwischen Europäern und der USA zurück, so kommt dieses Mal auch starker Gegenwind aus der Öffentlichkeit dazu, seitdem viele Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im letzten Jahr Alarm geschlagen hatten. Die spektakulärste Abfuhr holte sich die OECD beim Europaparlament, das im März den vorliegenden Entwurf mit großer Mehrheit ablehnte.

Angesichts der neuen Schwierigkeiten beschloß die OECD „eine Phase der Prüfung und weiterer Konsultationen unter den Verhandlungsparteien und interessierten Sektoren der Gesellschaft.“ (Ministererklärung). Im Oktober sollen dann die offiziellen Verhandlungen wieder aufgenommen werden. Tot ist das MAI noch lange nicht.

Auseinandersetzungspunkte

Der deutsche Verhandlungsleiter aus dem Bundeswirtschaftsministerium, Staatssekretär Schomerus, erklärte, es werde jetzt „ein abgespecktes Abkommen“ anvisiert (Le Monde, 27.4.98). Außerdem, so Schomerus, sollen die Verhandlungsmodalitäten verändert werden. Das heißt, es wird hinter den Kulissen bilateral Krisenmanagement betrieben, um Kompromisse für die fortbestehenden Meinungsverschiedenheiten zu finden. Nach wie vor kontrovers sind die sogenannten Helms-Burton und d'Amato Gesetze der USA. Die Europäer empfinden diese Gesetze als unlauteren Wettbewerb und haben dabei vor allem den Iran und Libyen im Auge.

Umgekehrt insistiert Frankreich unter Verweis auf die Schutzwürdigkeit seiner Kultur darauf, seine Film-

wirtschaft und den gesamten Sektor audiovisueller Medien von der Liberalisierung auszunehmen. Washington und die davon betroffenen Konzerne wie Disney und Warner, Hollywood Majors sowie die neuen Konzernagglomerate aus Kulturindustrie und Hardwarproduzenten der Multimediabranche sehen dies natürlich mit größtem Mißvergnügen. Schon jetzt ist Hollywood der zweitstärkste Exportposten der USA. 50% des Exports geht nach Europa.

Der dritte Knackpunkt schließlich betrifft die Absicht der EU, auch Organisationen regionaler Integration – d.h. zuerst einmal sich selbst – von der Liberalisierung ausnehmen zu wollen.

Die Minister haben auf der OECD-Tagung mehr Transparenz versprochen. Das heißt, es wird eine Offensive des Lächelns geben, um eine größere Akzeptanz des Abkommens gegenüber nationalen Parlamenten und der Öffentlichkeit zu erreichen. Es wird Studien, Statistiken und Statements geben, in denen die segensreichen Wirkungen von Investitionen im allgemeinen und für Umwelt und Soziales im besonderen nachgewiesen werden. Eine erste Studie der OECD ist am 4. Mai bereits vorgestellt worden.

Sozial- und Umweltlyrik um einen harten Kern

Eine große Rolle in der zu erwartenden PR-Arbeit der OECD wird – wie auch in der Ministererklärung ankündigt – die Frage der Umwelt- und Sozialstandards spielen. Die entsprechenden Textpassagen werden an Länge zunehmen, ebenso wie die Versicherungen, daß das MAI nicht zu einem Absenken der Standards führen wird. Tatsache ist aber, daß mit Ausnahme Dänemarks alle anderen OECD-Mitglieder fest entschlossen sind, die Klauseln über Umwelt- und Sozialstandards auf keinen Fall völkerrechtlich verbindlich festzuschreiben.

Wenn dann, wie von Umweltverbänden vorgeschlagen, noch so etwas wie eine Umweltverträglichkeitsprüfung für umweltgefährdende Investitionen in den Text kommt, könn-

te manche NGO, so das Kalkül, von weiterem Protest Abstand nehmen. Hier könnte sich rächen, daß die Kritik zahlreicher NGOs zu sehr auf Umwelt- und Sozialstandards konzentriert war, während der eigentlich harte, neoliberale Kern des Abkommens vernachlässigt wurde.

Dieser harte Kern jedenfalls ist von einer rechtlich unverbindlichen Sozial- und Umweltlyrik nicht betroffen. Im Gegenteil, hier herrscht nach wie vor Einigkeit zwischen den Verhandlungspartnern, ein Abkommen mit hohem „Standard an Liberalisierung und Investitionsschutz zu erreichen“ (Ministererklärung). Angesichts des massiven Interesses der Transnationalen Konzerne an einem liberalisierten Investitionsregime wären Gewerkschaften und NGOs gut beraten, dem Glauben zu schenken.

Die SPD müßte sich ebenso darauf einstellen, daß die MAI-Verhandlungen nach der Bundestagswahl weitergeführt werden. Die Arbeitsgruppe MAI der SPD-Bundestagsfraktion wird im Juni eine große Anhörung zum Thema organisieren und bis Ende der jetzigen Legislaturperiode ein umfassendes Positionspapier entwerfen, das später als Grundlage für einen Antrag dienen soll. Grundtenor wird die Ablehnung der gegenwärtigen Fassung des MAI-Abkommens sein. Vor der Wahl will man aber nicht als Blockierer dastehen, und deshalb kommen für eine nicht unbeachtliche Zahl der SPD-Abgeordneten lediglich Modifizierungen einiger Vertragsinhalte in Frage. spw

Totgesagte leben länger

MAI-Verhandlungen sechs Monate auf Eis

von Peter Wahl und Rainer Zugehör*

Der harte Kern des MAI jedenfalls ist von einer rechtlich unverbindlichen Sozial- und Umweltlyrik nicht betroffen. Im Gegenteil, hier herrscht nach wie vor Einigkeit zwischen den Verhandlungspartnern, ein Abkommen mit hohem „Standard an Liberalisierung und Investitionsschutz zu erreichen“

* Peter Wahl ist Vorstandsmitglied der Nichtregierungsorganisation Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung (WEEED); Rainer Zugehör ist Mitarbeiter des SPD-MdB Werner Schuster und Mitglied der spw-Redaktion.

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)

Drei Ziele – kein Weg: Neo-Sozialdemokratie

Kritik der Studie der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung

von Ralf Krämer*

Besprechung zu: Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung: Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg. Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn 1998, 416 Seiten, DM 38,-

Zweieinhalb Jahre nach ihrer Konstituierung und vier Monate nach dem dritten und abschließenden Bericht der bayerisch-sächsischen Kommission für Zukunftsfragen hat im März 1998 die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung die Ergebnisse ihrer Arbeit der Öffentlichkeit vorgelegt. Die Studie gliedert sich in drei Teile: 1. eine Darstellung des „Modells Deutschland“ und seiner Probleme, 2. eine Auseinandersetzung mit alternativen Entwicklungspfaden, und 3. die Erläuterung von vier aus Sicht der Kommission zentralen gesellschaftlichen Reformprojekten. Die Kommission setzte sich aus 14 ProfessorInnen unterschiedlicher Fachrichtungen zusammen, die sich – laut Vorwort des Kommissionsvorsitzenden Meyer-Krahmer – über Meinungsunterschiede im einzelnen hinweg um eine homogene Argumentation und Konzeption einer „erweiterten sozialen Marktwirtschaft“ unter veränderten Bedingungen bemüht haben [12]¹. Das Ergebnis erfordert kritische Auseinandersetzung.

Unvollständige Kritik der Globalisierungsdebatte

Zunächst werden Grundlinien des „Modells Deutschland“ der BRD und seiner seit den 70er und 80er Jahren wachsenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Probleme skizziert. Schwerpunkt ist dabei eine Auseinandersetzung mit der Debatte um „Globalisierung“ und ihren realen Hinter-

Entsprechend der unvollständigen Kritik der Globalisierungsdebatte geht es im folgenden nur noch um verschiedene Wege, die „notwendigen Anpassungen an die Erfordernisse der Globalisierung“ zu realisieren.



gründen und mit der Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Diese Ausführungen sind differenziert und hilfreich, auch wegen der vielen Abbildungen und Tabellen. Im wesentlichen ergeben sie eine Widerlegung oder weitgehende Relativierung der gängigen Behauptungen der Unternehmerverbände und kapitalorientierter Politik und Wissenschaft.

Allerdings werden einige Thesen des Globalisierungsdiskurses akzeptiert, ohne sich mit den gewichtigen theoretischen und empirischen Einwänden auseinanderzusetzen. Das betrifft insbesondere die Behauptungen von Fritz Scharpf, als Folge der Internationalisierung der Finanzmärkte gäbe es eine internationale Angleichung und Erhöhung der Renditen für Finanzanlagen und praktisch keinen zinspolitischen Handlungsspielraum mehr², und daß daher heutzutage „Unternehmen mit ihren Sachinvestitionen eine deutlich höhere Rendite erwirtschaften müssen, wie noch in den Zeiten der Vollbeschäftigung“

[76]. Überhaupt mangelt es an kritischer Auseinandersetzung damit, daß viele einer scheinbar naturgesetzlich ablaufenden „Globalisierung“ zugeschriebene Probleme nicht nur überzogen diskutiert werden, sondern daß die realen Prozesse selbst in hohem Maße Resultate bewußter neoliberaler Politik und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse sind, die in nationalem und internationalem Rahmen im Interesse des international agierenden Kapitals politische Regulierungsinstrumentarien ab- und umgebaut und Verteilungsverhältnisse massiv zugunsten der Gewinne und Vermögenseinkommen verschoben haben.

Entsprechend dieser unvollständigen Kritik der Globalisierungsdebatte geht es im folgenden nur noch um verschiedene Wege, die „notwendigen Anpassungen an die Erfordernisse der Globalisierung“ [118] zu realisieren, wobei die Kommission dafür plädiert, die geforderte höhere Kapitalrendite auf dem Wege des „deutschen Modells“ und seiner korporati-

* Ralf Krämer, Dortmund, Sozialwissenschaftler, spw-Redaktion

ven Strukturen zu erwirtschaften [79 und 118f.]. Die Möglichkeiten einer Rück-Umverteilung und sozialökologischen Re-Regulierung werden nicht ernsthaft diskutiert bzw. von vornherein tabuisiert.

Innovationsblockaden, zu hohe Lohnkosten und falsche Politik als Problemursachen

Dies ist wesentlich auch darin begründet, daß die den Empfehlungen der Kommission zugrundeliegende Analyse der Ursachen der Wachstums- und Beschäftigungsschwäche Deutschlands ungenügend ist. Die verschiedenen angeführten Erklärungsansätze treffen nicht die zentralen Probleme, ihr Gewicht und ihr Verhältnis zueinander sind ungeklärt bis hin zu inhaltlichen Widersprüchen (war die Umverteilung zugunsten der Kapitaleinkommen nun Sachzwang infolge Globalisierung oder falsche Politik?). Außerdem gibt es fachliche Fehler, die eigentlich nicht passieren dürfen³, so daß Zweifel aufkommen, ob jedenfalls die der Kommission angehörenden Ökonomen überhaupt gelesen haben, was da in ihrem Namen verbreitet wird.

Als zentrales Problem erscheinen Innovationsblockaden bzw. eine „Produktivitäts- und Innovationschwäche der deutschen Industrie“ [99], die die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährdeten. Da aber bisher die überragende Exportstärke und internationale Wettbewerbsposition dadurch nicht beeinträchtigt wurde, wie an mehreren Stellen der Studie richtig nachzulesen ist, bleibt rätselhaft, wie das eine entscheidende Ursache – zumindest der bisherigen und aktuellen – Wachstums- und Beschäftigungsschwäche Deutschlands sein kann.

Als zweiter Punkt werden Probleme im Dienstleistungssektor genannt. Bei produktionsorientierten Dienstleistungen gäbe es Überregulierung, Qualifikationsprobleme und zu geringe Flexibilität der Arbeitnehmer und der Tarifverträge sowie zu hohe Lohnnebenkosten [106]. Wichtiger sei noch die Schwäche im Bereich der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen, verursacht durch „zu hohe Arbeitskosten und zu starre Lohnstrukturen“ [107]. Auch gegenüber dieser Analyse sind vielfältige Einwände anzubringen⁴, v.a. bietet sie die Grundlage für höchst problematische Reformvorschläge, dazu weiter unten. Außerdem wird ungeachtet aller gegenteiligen For-

schungsergebnisse, die die positiven Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen belegen, behauptet, diese seien wegen der beschleunigten Produktivitätssteigerung „mit einem Arbeitsplatzabbau verbunden, der v.a weniger qualifizierte und leistungsfähige Arbeitnehmer traf“ [107].

Als dritter Ursachenkomplex werden Unzulänglichkeiten in der Makropolitik genannt, eine fehlende Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, konkret eine zu restriktive Geldpolitik der Bundesbank und Finanzpolitik des Staates sowie eine zu hohe Abgabenbelastung der Arbeitnehmer. An einer Stelle wird ganz zurückhaltend auch auf unzureichende gesamtwirtschaftliche Nachfrage als Ursache von Investitionsschwäche hingewiesen [109]. So weit, so gut, allerdings spielt das für die Gesamtargumentation der Studie und v.a. für die entwickelten Politikvorschläge keine wesentliche Rolle. Dabei ist das Zurückbleiben der effektiven Nachfrage hinter dem in Form von Sachkapital (und damit Produktionskapazitäten) und von Finanztiteln akkumulierten Kapital der Dreh- und Angelpunkt der wirtschaftlichen Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre. Diese Überakkumulation setzt sich im Zuge konjunktureller Zyklen durch (mit den Krisen 1974/75, 1981/82 und – durch den nachfragebedingten Vereinigungsboom verzögert – 1992/93), gerade setzt wieder eine schwache Aufschwungbewegung ein, der mit Sicherheit in der ersten Hälfte des nächsten Jahrzehnts die nächste Krise folgen wird. Darauf nehme ich Wetten an. Diese immanente Krisendynamik des kapitalistischen Akkumulationsprozesses wird durch eine bessere angebotsorientierte Politik, wie sie die Kommission im wesentlichen vorschlägt, nicht zu kontrollieren sein, sondern die positiven Zukunftsbilder zu Makulatur machen.

Falsche Alternativen

Bevor die Kommission zu ihren Reformprojekten kommt, stellt sie – m.E. zurecht – fest, daß die größten politischen Handlungsspielräume immer noch auf der nationalen Ebene angesiedelt sind, und die Empfehlungen deshalb in erster Linie an die Akteure im nationalen Rahmen zu richten sind. Sie unterschätzt allerdings m.E. die Bedeutung und Möglichkeiten einer alternativen, auf soziale und ökologische Ziele gerichteten Politik der Bundesrepublik Deutschland in

der EU und den internationalen Institutionen – ist Deutschland doch nicht irgendein kleines Land, sondern die ökonomisch domierende Macht in Europa, und die Bundesregierung bisher eine Hauptverantwortliche der monetaristisch und einseitig an Kapitalinteressen ausgerichteten Entwicklung der EU und der internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen [112-115].

Es werden dann Ergebnisse zweier vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) berechneter Szenarien der ökonomischen Entwicklung bis zum Jahr 2010 dargestellt [124-134]. Einer „Kostensenkungsstrategie“ mit Lohnzurückhaltung, Senkung der Lohnnebenkosten und weiteren Unternehmensteuerentlastungen wird eine „konsequente Wachstumsstrategie“ mit einer Ausweitung öffentlicher Investitionen, Ausbau öffentlicher Infrastruktur und des Bildungswesens, produktivitätsorientierter Lohnpolitik, Verkürzung der Arbeitszeiten, aktiver Förderpolitik in Ostdeutschland und einer auf niedrige Zinsen setzenden Geldpolitik gegenübergestellt. Sowohl in den ökonomischen wie erst recht in den sozialen Kennziffern führt die Wachstumsstrategie zu weitaus besseren Ergebnissen, wenngleich auch sie die Arbeitslosigkeit in diesem Szenario nur auf 7% reduziert.

Im anschließenden Kapitel [135-145] wird die gravierende ökologische Problematik dargestellt, die mit herkömmlichem ökonomischem Wachstum verbunden ist, und daraus die Konsequenz gezogen, daß eine Zukunftsstrategie im Sinne des Konzepts nachhaltiger Entwicklung neben ökonomischen und sozialen gleichrangig auch ökologische Ziele berücksichtigen müsse. Dies erfordere neben einem Sprung in der Ressourceneffizienz auch eine Veränderung der Konsum- und Lebensweisen [148].

So weit, so gut wiederum, aber welche Konsequenzen werden aus den genannten ökonomischen und ökologischen Untersuchungen in der Studie gezogen? Es wird ein Modell vorgestellt, in dem wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt und ökologische Nachhaltigkeit als drei Pole alternativer Entwicklungspfade dargestellt werden, zwischen denen es eine „Balance“ zu finden gelte. Es wird dann zugeordnet: „Kostensenkungsstrategien maximieren den ökonomischen Pol und nehmen dabei soziale und ökologische

Der Anspruch, wieder zu einem in sich stimmigen und robusten ‚Modell Deutschland‘ zu kommen, ist m.E. erstens nicht problemadäquat, zweitens nicht einlösbar, und drittens erst recht nicht eingelöst durch diese Studie, die schon in sich keineswegs konsistent und stimmig ist.

Zeitschrift
für kritische
Sozialwissenschaft **PROKLA**

„Entgegen dem Zeitgeist hat 'große Theorie' bei der PROKLA noch Konjunktur – und zwar zu Recht.“

Politische Vierteljahresschrift

Die PROKLA erscheint viermal im Jahr und kostet im Abo jährlich DM 64,00 (plus Porto) statt DM 80,00.

AbonentInnen können bereits erschienene Hefte zum Abo-Preis nachbestellen (bis einschließlich Heft 85 für DM 13,50 – bis Heft 109 für DM 14,50). Das Abo kann jeweils bis 8 Wochen vor Jahresende schriftlich beim Verlag gekündigt werden

Die Themen der letzten Hefte:

Prokla 111

Globalisierung und Gender

ca. 168 Seiten - 20,- DM
erscheint im Juni 1998

Prokla110 S(t)andOrt Berlin

164 Seiten - 20,- DM

Prokla109 StadtTRaum

174 Seiten - 18,- DM

Prokla108 Landwirtschaft

172 Seiten - 18,- DM

**Prokla107 –
Verkehr, Transport, Mobilität**

166 Seiten - 18,- DM

**Prokla106
Konflikte um den Wohlfahrtsstaat**

174 Seiten - 18,- DM

Prokla105 Staatsbürgerschaft

160 Seiten - 18,- DM

Prokla104 Universität

170 Seiten - 18,- DM

Abo-Unterlagen beim Verlag:

**WESTFÄLISCHES
DAMPFBOOT** 

Dorotheenstr. 26a · 48145 Münster
Tel. 0251/6086080 · Fax 0251/6086020
e-mail: dampfboot@login1.com
http://www.login1.com/dampfboot

Verschlechterungen in Kauf. Wachstumsstrategien (...) bringen demgegenüber soziale Verbesserungen, bergen aber erhebliche ökologische Risiken.“ [151] Die Kommission (bzw. die AutorInnengruppe der vorgelegten Studie) beansprucht nun, im Unterschied dazu alle drei Zielaspekte angemessen zu berücksichtigen und mit ihren vier Reformprojekten exemplarisch zu zeigen, wie „zukunftsweisende Strategien entwickelt werden können, die im Ergebnis wieder zu einem in sich stimmigen und robusten ‚Modell Deutschland‘ unter den absehbaren Rahmenbedingungen der nächsten Jahrzehnte führen könnten“ [151f.].

Dieser Anspruch ist m.E. erstens nicht problemadäquat, zweitens nicht einlösbar, und drittens erst recht nicht eingelöst durch diese Studie, die schon in sich keineswegs konsistent und stimmig ist. Zunächst mal ist die Qualifizierung der „Kostensenkungsstrategie“ als ökonomisch optimal durch die dargestellte DIW-Studie gar nicht gedeckt – es sei denn möglicherweise, wenn „ökonomisch“ als „maximale Kapitalrendite bietend“ gedeutet wird. Doch damit geriete in den Blick, daß es unterschiedliche ökonomische Logiken und Interessengegensätze gibt, die die FES-Kommission gerade systematisch ausblendet. Vor allem aber hat diese Vorgehensweise in der Studie die Funktion, die „Wachstumsstrategie“ und die darin enthaltenen Ansätze einer alternativen Wirtschaftspolitik aus der weiteren Betrachtung auszuschließen, obwohl sie positive soziale und ökonomische Ergebnisse bringt. Dabei bestünde die wirkliche Alternative darin, die „Wachstumsstrategie“ durch entsprechende demokratisch steuernde Eingriffe sozial-ökologisch zu qualifizieren sowie die Arbeitszeitverkürzung darüber hinaus zu forcieren, also alternative Wirtschaftspolitik als Kern einer integrierten Strategie sozial-ökologischen Umbaus zu begreifen.

Falsche Prämissen

Was tut stattdessen die Kommission? Sie stellt zwar fest, daß „ein ausreichendes Wirtschaftswachstum und ein massiver Abbau der Arbeitslosigkeit nur möglich (sind), wenn gleichzeitig eine Flankierung durch die Makropolitik stattfindet“, macht hierzu aber ausdrücklich keine eigenen Vorschläge [120]. Das gilt auch für die Finanzierungsfragen der sozialen Sicherungssysteme, die Steuerpolitik

und die Perspektiven der sozial-kulturellen Dienstleistungsinfrastruktur insgesamt [158].

Faktisch bezieht die Studie aber zu all diesen Fragen durchaus eine Position, indem sie nämlich zentrale Prämissen und Rahmenbedingungen, die durch die neoliberale Gegenreform in den 80er und 90er Jahren gesetzt wurden, als gegeben und nicht zu verändern akzeptiert: die zugunsten des Kapitals veränderten Verteilungsverhältnisse, die angebliche Notwendigkeit einer Senkung der Staatsquote und Konsolidierung der öffentlichen Haushalte über Einsparungen auf der Ausgabenseite (statt Einnahmeerhöhung), die Deregulierung der Arbeitsverhältnisse und Schwächung der Gewerkschaften, die Ablehnung der Steuerung ökonomischer Entwicklung und insb. von Investitionen durch den Staat. Die Kommission entzieht sich der Aufgabe, diese Vorentscheidungen kritisch zu hinterfragen bzw. ernsthaft zu begründen, sie folgt in weiten Teilen neoklassischer und neoliberaler Ideologie. Insoweit ist die Zukunftsstudie der Ebert-Stiftung auch ein Dokument des Niedergangs sozialdemokratischen ökonomischen Denkens. Unter dem Mantel der Modernität werden ideologische Tabus aufgerichtet bzw. bestätigt. Wenn Kapitalinteressen verpflichtete Kräfte das tun, hat das aus deren Perspektive ja einen Sinn, aber wenn das von einer politischen Strömung artikuliert wird, die soziale Gerechtigkeit und ArbeitnehmerInneninteressen zu vertreten beansprucht, drückt das vor allem Subalternität aus.

Mit diesem Vorgehen und insbesondere mit der Ausblendung gesellschaftlicher Interessengegensätze und -konflikte verbaut sich die Kommission die Möglichkeit, ein realistisches Bild der Probleme und der realen Widersprüche zwischen den verschiedenen Zielsetzungen und Strategien zu entwickeln und mögliche Auswege zu formulieren. In der Studie wird die Widersprüchlichkeit ökonomischer, sozialer und ökologischer Ziele aus der Perspektive der Gesamtgesellschaft formuliert, die dann unter Abwägung dieser verschiedenen Kriterien ihr Handeln bestimmt. Das könnte man so machen, ginge es beim ökonomischen Ziel darum, daß die Menschen gemeinsam die zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse notwendige Produktion möglichst „rationell regeln“ und „mit dem geringsten Kraftaufwand und unter den ihrer

menschlichen Natur würdigsten Bedingungen vollziehen“⁵.

Aber in der Wirklichkeit kapitalistischer Gesellschaften wie der deutschen ist das bestimmende ökonomische Kriterium, nach dem die Entscheidungen über Produktionen, Arbeitsplätze und Investitionen getroffen werden, das der Profitmaximierung privater Unternehmen. Soziale und ökologische Interessen müssen im wesentlichen auf politischen oder tarifvertraglichem Wege im Konflikt mit diesem Kapitalinteresse und seinen politischen Vertretern durchgesetzt werden. Negative Wirkungen für Beschäftigung und Investitionen werden an die Wand gemalt, ange droht und ggf. auch realisiert. In einer Situation, die durch Massenarbeitslosigkeit geprägt ist, führt das auch auf gesellschaftlicher Ebene regelmäßig zu einer Unterordnung sozialer und ökologischer Zielsetzungen, wie man auch in SPD-Grüne-regierten Ländern ständig beobachten kann. Das Problem ist nicht lösbar, ohne durch aktive staatliche Investitions-, Beschäftigungs- und Umverteilungspolitik und eine Demokratisierung der Wirtschaft die gesellschaftliche Steuerung der ökonomischen und Arbeitsplatzentwicklung wesentlich zu verstärken, was nur gegen erheblichen gesellschaftlichen und politischen Widerstand durchsetzbar wäre. Diese Problematik liegt aber offenbar außerhalb des Horizonts, den sich die FES-Kommission für ihre Erkenntnisse und Vorschläge gesetzt hat.

Widersprüche zwischen Innovation, sozialen und ökologischen Zielen

Das bedeutet nun nicht, daß die Zukunftskommission der Ebert-Stiftung hier ein neoliberales Konzept vorstellen würde. Das zeigte schon die – wenn auch unzureichende – Auseinandersetzung mit der Globalisierungs- und Standortdebatte, die stärkere Betonung sozialer und ökologischer Ziele, und die Orientierung auf korporatistischen Konsens. Es wird erkannt: „Ohne einen rechtsstaatlichen Rahmen und einen sozialstaatlichen Ausgleich tendieren die Marktkräfte dazu, die Wirtschaft zu polarisieren und die Gesellschaft zu spalten.“ [224] Der Staat soll eine durchaus aktive Rolle spielen, auch in der Wirtschaft.

Das gilt insbesondere zur „Verbesserung der Innovationsfähigkeit und Stärkung der Humanressourcen“, das Ziel des ersten und am meisten wirt-

schaftspolitischen Reformprojekts. Statt einer Strategie der Lohnkostensenkung fordert die Kommission hier die Fortentwicklung eines besonderen Stärkenprofils der deutschen Wirtschaft [162]. Es wird für einen „innovativen Staat“ [204] plädiert und in ausdrücklicher Abgrenzung vom Konzept des „schlanken Staates“ [210f.] für einen integrativen Ansatz der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. Dazu finden sich – soweit ich das beurteilen kann – eine Reihe interessanter und sinnvoller Reformschläge, u.a. auch die Abkehr von der einzelbetrieblichen Ausbildungsfinanzierung [202].

Aber dem Ansatz fehlt die notwendige Einbindung in eine Konzeption alternativer Wirtschaftspolitik, er bleibt prinzipiell beschränkt. Es geht immer darum, sich an neue Anforderungen anzupassen und auf neue – insbesondere auch internationale – Märkte zu orientieren. Öffentliche Investitions- und Umbauprogramme, die Nachfrage öffentlich schaffen (z.B. im Verkehrssektor) oder fördern (z.B. Wärmedämmung oder Solarenergie) oder durch entsprechende Regulierung administrativ herbeiführen (historisches Musterbeispiel: Großfeuerungsanlagenverordnung), sind nicht vorgesehen – obwohl ökologischer Umbau ohne sie nicht möglich sein wird. Der Staat soll im Rahmen gesellschaftlicher Netzwerkstrukturen Lernprozesse anstoßen und begleiten, aber nicht steuern [182f.]. Überlegungen zur Demokratisierung erübrigen sich dann von selbst. Im Innovationssystem, im Qualifizierungssystem, im Staat und öffentlichen Sektor insgesamt sollen Flexibilität und Wettbewerb gestärkt werden. Welche Widersprüche sich daraus zu den vorher allgemein formulierten ökologischen und sozialen Zielen ergeben (z.B. vergrößerte Chancenungleichheit und soziale und regionale Ungleichheit überhaupt, Druck auf soziale und ökologische Standards), wird kaum problematisiert.

Im Reformprojekt „Umweltverträgliche Lebens- und Wirtschaftsweise“ werden dann eine Reihe von – m.E. überwiegend sinnvollen, im einzelnen aber auch problematischen – Vorschlägen für die Steigerung der ökologischen Effizienz, die Förderung einer umweltverträglicheren Lebensweise und die internationale Kooperation in der Umweltpolitik vorgestellt und diskutiert. Allerdings werden zu einseitig ökonomische Anreizstrukturen und marktvermittelte Instrumente

in den Mittelpunkt gestellt, wogegen die Bedarfe für öffentliche Investitionen nicht weiter ausgeführt werden. Soziale und beschäftigungspolitische Fragen, die mit dem ökologischen Strukturwandel zusammenhängen, werden unzureichend diskutiert.⁶ Ein ökologischer und strukturpolitischer Keynesianismus, der auch die regionalen Probleme eines ökologischen Umbaus bewältigen könnte, liegt außerhalb des Ansatzes.⁷

Niedriglohnstrategie und neoklassische Arbeitsmarkttheorie

Theoretischer Rückfall in Dogmen der Neoklassik und Vernachlässigung keynesianischer Erkenntnisse⁸ (von marxistischen ganz zu schweigen) machen sich besonders problematisch beim Reformprojekt „Verbesserte Beschäftigungsmöglichkeiten für Niedrigqualifizierte“ deutlich. Die überproportionale Arbeitslosigkeit geringer Qualifizierter wird nicht etwa auf ihre Verdrängung durch die Konkurrenz besser qualifizierter Arbeitssuchender unter Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit und die Produktivkraftentwicklung, die immer qualifiziertere Arbeit erfordert, zurückgeführt, sondern auf die „Verdrängung einfacher Arbeitsplätze durch den Sozialstaat“. Dieser schaffe eine „Arbeitslosigkeitsfalle“ [245ff.], indem er dafür sorgt, daß „Arbeitsplätze mit Nettoeinkommen unterhalb des Sozialhilfeniveaus nicht besetzt und deshalb auch nicht geschaffen werden“ [246]. Kämpfen LeichtlohnempfängerInnen „mit den Gewerkschaften für existenzsichernde Löhne“, so führt das in dieser Logik zu „dem vorhersehbaren Ergebnis, den Arbeitsplatz zu verlieren“ [257].

Die Studie plädiert daher für die systematische Förderung eines Niedriglohnsektors durch Kombination von niedrigen Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen (Kombi-Löhne) [249].⁹ „Es kann deshalb gar nicht deutlich genug betont werden, daß ein solches Programm seinen Zweck nur dann erfüllt, wenn es auf breiter Front die Entwicklung eines bei uns bisher nicht existierenden Arbeitsmarktes für private Dienstleistungen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen und mit – produktivitätsgerechten – Löhnen unterhalb des bisherigen Niveaus ermöglicht.“ [265] Deshalb werden „restriktive Bedingungen“ ausdrücklich abgelehnt: „Die Förderung darf also nicht befristet werden, und sie darf auch nicht

Die Studie entzieht sich der Aufgabe, ihre Vorentscheidungen kritisch zu hinterfragen bzw. ernsthaft zu begründen, sie folgt in weiten Teilen neoklassischer und neoliberaler Ideologie. Insoweit ist sie auch ein Dokument des Niedergangs sozialdemokratischen ökonomischen Denkens.

Ein Vorteil der Studie ist, daß die grundsätzliche Kontroverse zwischen einem Niedriglohn-Subventionierungskonzept und linken Konzeptionen öffentlich geförderter Beschäftigung offen formuliert und nicht verschleiert wird.

auf Sozialhilfeempfänger, Langzeitarbeitslose oder andere ‚Problemgruppen des Arbeitsmarktes‘ beschränkt werden. Ebenso würde jede einschränkende Festlegung von gesellschaftlich förderungswürdigen Tätigkeitsgebieten – etwa im Umweltschutz oder in der Sozialarbeit – die Suche von Arbeitgebern und Arbeitnehmern nach neuen, marktfähigen Lösungsangeboten behindern.“ [264f.]. Der Vorteil der Studie ist an diesem Punkt, daß damit die grundsätzliche Kontroverse zwischen diesen und linken Konzeptionen öffentlich geförderter Beschäftigung, wie sie etwa im Rahmen des „Crossover“ linker Zeitschriften und von der Memorandum-Gruppe diskutiert werden, offen formuliert und nicht verschleiert wird.

Bezeichnend ist die Begründung, mit der gewerkschaftliche Befürchtungen zurückgewiesen werden, ein Niedriglohnsektor würde das ganze Tarifgefüge nach unten ziehen: Dies müsse „von der Unterstellung ausgehen, daß auch oberhalb des Niedriglohnbereichs die gegenwärtigen Löhne weit über dem Marktgleichgewicht liegen. Wenn dies so wäre, so müßte das vorgeschlagene Programm sogar erhebliche Beschäftigungseffekte in den mittleren und oberen Lohngruppen erzielen [gerade durch dort herbeigeführte Lohnsenkungen, RK], und die Gewerkschaften wären als Verteidiger von Privilegien der Arbeitsplatzbesitzer auf Kosten der Arbeitslosen diskreditiert. Weil das aber nicht so ist, kann der Vorschlag auch die Tarifstruktur nicht gefährden“ [265]. Dahinter steht ein neoklassisches Arbeitsmarktmodell, in dem „im Marktgleichgewicht“ der Lohn der Produktivität¹⁰ entspricht und Arbeitslosigkeit deshalb entsteht, weil zu hohe Löhne verlangt werden, also quasi freiwillig bzw. von den Gewerkschaften zu verantworten ist. Dieses Modell hat mit der Wirklichkeit weder der Lohnbildung auf Arbeitsmärkten noch der Ursachen von Arbeitslosigkeit im Kapitalismus etwas zu tun. Es taugt lediglich als ideologische Grundlage reaktionärer Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Neo-Sozialdemokratie und sozial-ökologische Alternative

Etwas aus dem Rahmen fällt das letzte zu besprechende Reformprojekt „Wandel der Familie und Beschäftigungskrise als Herausforderungen an eine Politik sozialer Integration“. Das Kapitel in der Studie bietet zunächst

eine ausführliche Analyse der Entwicklung von Familienstrukturen, Sozialstaat und Arbeitsmarkt, insb. unter geschlechtsspezifischen Aspekten, in Deutschland im Vergleich mit den USA und mit Schweden. Als Schlußfolgerungen werden in einer wenig konkretisierten Form Probleme und Aufgaben zusammengefaßt, wobei mir zu stark auf Familien- und Eheförderung orientiert wird.¹¹ Daneben wird ein Kapitel über die besonderen Verhältnisse und Entwicklungen in den neuen Bundesländern gestellt, das in fortschrittlicheren Schlußfolgerungen wie einer Umstrukturierung und Verkürzung der Erwerbsarbeit und bezahlbare öffentliche Angebote zur Kinder-, Kranken- und Altenpflege mündet [332ff.].

Wie kann man die Studie der Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung nun zusammenfassend einschätzen? Den selbstgestellten Anspruch, eine konsistente Konzeption zu beschreiben, kann man angesichts der disparaten Argumentation und Orientierungen zwischen verschiedenen Teilen der Studie nur als verfehlt bezeichnen. Aber daraus folgt nicht, daß nicht trotz und z.T. wegen der inhaltlichen Widersprüche es damit möglich ist, verschiedene Zielvorstellungen zumindest scheinbar zusammenzuführen und ideologisch-programmatische Grundlagen der „neuen Sozialdemokratie“ zu beschreiben. In der realen Politik und Argumentation der Sozialdemokratie finden sich jedenfalls hier ausgeführte Ansätze schon bisher wesentlich stärker wieder als etwa Positionen des Grundsatzprogramms der SPD¹² – bis auf die in der FES-Studie noch halbwegs vertretene ökologische Dimension, die in der realen Politik bis auf weiteres in den Hintergrund gedrängt zu sein scheint.

Die sich hier – in vielen Ländern mit je besonderen nationalen Ausprägungen – entwickelnde Konzeption ist durchaus eine gewisse Alternative zum Neoliberalismus, die allerdings viele seiner Thesen und Ergebnisse aufgreift und bestätigt, auf dieser Basis aber einen anderen Weg einschlägt. Insbesondere betont sie die Notwendigkeit sozialer Integration, und zwar über Teilnahme an der Erwerbsarbeit und über intakte Familienstrukturen. Dazu gehört auch die Betonung von öffentlicher Ordnung und Sicherheit und von Pflichten der Einzelnen gegenüber der Gesellschaft, die auch durch verstärkte Repression durchzusetzen sind. Die For-

derung nach sozialer Gerechtigkeit richtet sich hauptsächlich gegen Auswüchse, die die soziale Integration gefährden, sie fordert nicht mehr wie die traditionelle Sozialdemokratie ein substanziell höheres Maß sozialer Gleichheit ein, sondern wachsende Ungleichheit wird faktisch billigend in Kauf genommen bzw. sogar befördert. Das Ziel der Chancengleichheit reduziert sich im wesentlichen auf die Chance, irgendeine Qualifizierung oder irgendeinen Arbeitsplatz angeboten zu bekommen und dann zu versuchen, irgendwie weiterzukommen; um Abbau und Ausgleich sozial bedingter Benachteiligungen und Zwänge geht es kaum noch.

Auf der instrumentellen Seite ist eine aktivere Rolle des Staates kennzeichnend – allerdings aktiv in einer anderen Weise als früher, in Kooperationsstrukturen und „Netzwerken“ in der Innovations- und Wirtschafts- bzw. Standortförderung, möglichst im gesellschaftlichen Konsens und unter Vermeidung von Konflikten mit Kapitalinteressen und von Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit. Und in der Sozialpolitik eben mit dem Ziel der Herstellung sozialer Integration, nicht der Umverteilung gesellschaftlichen Reichtums. Kritik am Kapitalismus findet weder ideologisch noch praktisch mehr statt.

Diese veränderte Funktionsbestimmung des Staates und der Sozialdemokratie reflektiert zum einen veränderte ökonomische und gesellschaftliche Bedingungen im Übergang zu „postfordistischen“ Strukturen, aber ebenso zugunsten des Kapitals und der Rechten veränderte gesellschaftspolitische Kräfteverhältnisse. Es mag sein, daß es auf dieser Basis zu einer Phase „neosozialdemokratischer Hegemonie“ in Europa kommt. Eine Lösung der sozialen und ökologischen Probleme und Widersprüche, eine zukunftsfähige Entwicklung, ist davon aber nicht zu erwarten, lediglich ein sozial-integrativer Umgang damit. Die Hoffnung der Linken kann sein, daß unabhängig vom Willen ihrer Protagonisten eine Phase „neosozialdemokratischer Hegemonie“ die Bedingungen für eine Stärkung der Linken und die Durchsetzung von sozial-ökologischen Alternativen verbessern wird. Es besteht allerdings auch das Risiko einer verschärften gesellschaftlichen Wendung nach rechts, wenn sich soziale Widersprüche weiter zuspitzen. Natürlich ist die Ablösung der Neokonservativen durch eine solche Sozi-

Die sich hier entwickelnde Konzeption ist durchaus eine gewisse Alternative zum Neoliberalismus, die allerdings viele seiner Thesen und Ergebnisse aufgreift und bestätigt, auf dieser Basis aber einen anderen Weg einschlägt.

aldemokratie ein unterstützenswerter Fortschritt. Aber die eigentliche Aufgabe der sozialistischen Linken besteht meines Erachtens nicht darin, an diesem Projekt mitzuwirken, sondern die Entwicklung einer sozial-ökologischen Alternative dazu voranzutreiben – bis auf weiteres sowohl innerhalb wie außerhalb der SPD. spw

- ¹ Zahlen in eckigen Klammern beziehen sich auf Seiten der besprochenen Buchausgabe.
- ² Dagegen vgl. etwa DIW-Wochenbericht 11/1995: Globalisierte Finanzmärkte – machtlose Geldpolitik?
- ³ So wird auf S. 99 als Beleg der unterschiedlichen Produktivität der Beschäftigten eine Tabelle der Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen in ausgesuchten Industriebranchen präsentiert, die die mit extremem Abstand höchste Produktivität in Mineralölverarbeitung und Tabakverarbeitung zeigt, es folgt Nahrungs- und Genußmittelherzeugung. Etwas Nachdenken und ein Blick in speziellere Statistiken hätte gezeigt, daß das nicht durch die Arbeitsproduktivität der Beschäftigten zu erklären ist, sondern durch die ein Vielfaches der Nettowertschöpfung betragenden Produktionssteuern auf Mineralöl und Tabak und in geringerem Umfang auf bestimmte Genußmittel, insb. alkoholische Getränke. Darüber hinaus wird die Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen wesentlich von der unterschiedlichen Kapitalintensität der Branchen beeinflusst, da auch die Abschreibungen enthalten sind, außerdem von der Struktur und der historischen Entwicklung dieser Branche bzgl. sozialem Status, durchschnittlicher Arbeitszeit, Qualifikation, Geschlecht, gewerkschaftlichem Organisationsgrad der

- Beschäftigten etc. sowie der sektoralen Arbeitsmarktsituation und der Intensität insb. der internationalen Konkurrenz. Es zeigt sich auch weiter hinten in Bezug auf die Niedrigeinkommen – ich komme darauf zurück –, daß der Studie eine platt neoklassische Vorstellung von Produktivität zugrunde liegt, die die methodische Problematik und die gesellschaftliche Bedingtheit dieser Größe nicht reflektiert. Auf S. 110 wird ausgeführt: „Die steuerlichen Entlastungen der Unternehmen bewirkten, daß die Gewinnquote erheblich stieg, während die Lohnquote auf das Niveau der 60er Jahre sank.“ Hier werden primäre und sekundäre Einkommensverteilung durcheinander gebracht, denn die Lohnquote bezeichnet den Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen einschließlich der direkten Steuern auf diese Einkommen und der Sozialabgaben, auch aller sog. Lohnnebenkosten. Der Rest des Volkseinkommens sind die Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen, davon sind die Gewinne der Unternehmen ein großer Teil. Die Umverteilung von unten nach oben wurde in Bezug auf die Nettoeinkommen durch die Steuer- und Abgabepolitik erheblich verschärft, fand aber in hohem Maße schon auf der Bruttoebene statt.
- ⁴ Vgl. etwa DIW-Wochenbericht 34/1997: Rückstand beim Anteil der Dienstleistungstätigkeiten aufgeholt; Gerhard Bosch: Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: WSI-Mitteilungen 1/1998; Franziska Wiethold: Hoffnungsträger Dienstleistungssektor, in: ebd.
 - ⁵ Karl Marx: Kapital III, MEW 25, S. 828
 - ⁶ In einem Fall sogar völlig ignorant behandelt: „Der Baubereich ist ein Beispiel dafür, wie durch die Verringerung öffentlicher Ausgaben und Subventionen Um-

- weltbelastungen schnell reduziert werden können.“ [363]
- ⁷ Vgl. zu einer linken Auseinandersetzung mit diesen Fragen die Artikel im Heftschwerpunkt „Zukunftsfähige Entwicklung“ der spw 6/96, insb. den Beitrag von Bömer.
 - ⁸ Diese blieben selbst dann richtig, wenn man eine keynesianisch inspirierte Nachfragepolitik unter den heutigen Bedingungen für nicht mehr sinnvoll hielte, worüber auch zu streiten wäre.
 - ⁹ Auf die verschiedenen vorgestellten Modelle gehe ich hier nicht näher ein, vgl. dazu den Artikel von Gerhard Bäcker in diesem Heft.
 - ¹⁰ Dabei wird gerade bei Dienstleistungen deutlich, um die es der Studie ja insbesondere geht, daß eine solche technische Bestimmung der „Produktivität“ als Output pro Arbeitseinheit isoliert für die einzelnen Tätigkeiten gar nicht möglich ist. Die wertmäßige Produktivität dieser Tätigkeiten hängt gerade andersherum vom gesellschaftlichen und dem unter diesen Bedingungen für diese Tätigkeiten sich bildenden Einkommensniveau ab – oder erklärt sich die statistisch darstellbare mehrfache „Produktivität“ etwa eines Friseurs oder einer Lehrerin in Deutschland gegenüber einem Drittweltland durch ihren höheren Output? Oder läßt sich so z.B. die Lohndifferenz zwischen analogen Tätigkeiten in typischen Frauenbranchen gegenüber typischen Männerbranchen erklären? Vgl. Fußnote 3.
 - ¹¹ Z.B. sollen „ehediskriminierende steuer- und sozialrechtliche Regeln“ [307] – und nicht etwa zugunsten der besseren Förderung von Kindern und öffentlicher Erziehungseinrichtungen das enorm teure Ehegattensplitting – überprüft werden.
 - ¹² Vgl. auch Krämer/Mikfeld/Skarpelisp: Politikwechsel oder „Innovation“ à la Schröder?, in: spw 4/97.

Die Hoffnung der Linken kann sein, daß unabhängig vom Wollen ihrer Protagonisten eine Phase „neosozialdemokratischer Hegemonie“ die Bedingungen für eine Stärkung der Linken und die Durchsetzung von sozial-ökologischen Alternativen verbessern wird.

Besprechung zu: Oskar Lafontaine, Christa Müller: Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle, Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn 1998, 352 Seiten, DM 28,-

Der SPD-Vorsitzende und seine Ehefrau sehen in der Globalisierung eine Chance, die Wohlfahrt aller an der Weltwirtschaft beteiligten Menschen zu steigern“, ist über das Buch im SPD-Parteorgan Vorwärts (Nr. 4/98) zu lesen. Haben Lafontaine und Müller den Stein des Weisen gefunden?

Christa Müller hat mit ihrem Ehemann eine Mischung aus profunder volkswirtschaftlicher Analyse, deutlicher Kritik an Kohl & Co. und Versuch einer Skizzierung sozialdemokratischer Programmatik auf etwa 350 Seiten zusammengeschrieben. Die (alte und) neue Weltformel lautet: Internationale Zusammenarbeit statt Race to the bottom.

Die internationale Zusammenarbeit wird scheinbarweise an einer Wechselkurspolitik, einer konjunkturgetriebenen und wachstumsorientierten Zinspolitik, einer konjunkturgerechten und beschäftigungsorientierten Budgetpolitik, der Steuerpolitik, der Technologiepolitik, einer Sozialcharta, der Umweltpolitik und einer nachhaltigen Stärkung der Binnennachfrage abgearbeitet. Die Antworten setzen auf internationale und nationale Regulation wirtschaftlicher Prozesse. Im folgenden werden einige Ausschnitte des Buches etwas genauer unter die Lupe genommen:

Politische Probleme der Globalisierung

1. Die Autoren erklären: „Die Globalisierung ist das Ergebnis menschlichen Handelns und damit politisch gestaltbar“ (S. 49). Und weil die Globalisierung Produkt har-

„Keine Angst vor der Globalisierung“

von Rainer Zugehör*

ter Interessenpolitik ist, hatte „der internationale Wettbewerb in Deutschland und Europa eine Umverteilung von Einkommen und Vermögen zur Folge. (...) Der freie Kapitalverkehr ermöglicht es den Kapitalbesitzern, die Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften zu erpres-

* Rainer Zugehör ist Mitarbeiter des SPD-MdB Werner Schuster und Mitglied der spw-Redaktion

Die These vom Ende der Arbeit wird als neokonservative Ideologie abgetan. Die Lösung liege in erster Linie in einem kräftigen, andauerndem Wirtschaftswachstum.

sen, indem sie mit Abwanderung drohen. Dadurch kommt es zu einer scheinbaren Machtverschiebung zwischen Arbeit und Kapital. Darin liegt die eigentliche Wirkung der ‚Globalisierung‘“ (S. 50). Das sind klare Worte! Sigmar Moosdorf und Ernst Schwanhold von der SPD-Bundestagsfraktion haben im Gegensatz dazu einen eher unpolitischen Ansatz weltwirtschaftlicher Zusammenhänge. Sie egehn von dem Sachzwang Globalisierung als Naturereignis aus, dem man sich nur durch angebotsorientierte Reformen anpassen könne. Auch gegen solche gewerkschaftsfeindlichen Positionen in den eigenen Reihen richtet sich die Analyse von Lafontaine und Müller.

2. Die Autoren weisen im Buch richtigerweise darauf hin, daß „das Aufkommen aus Unternehmensteuern das niedrigste nach dem Kriege ist, vor allem für Großbetriebe wurden in den letzten Jahren erheblich entlastet. (...) Die einfache Gleichung ‚Geringere Unternehmenssteuern = höhere Gewinne = höhere Investitionen = mehr Arbeitsplätze‘ geht schon in der Theorie nicht auf (...)“ (S. 244 und S. 262). Auf

dem Leipziger Parteitag wurde stattdessen eine Senkung der Körperschaftsteuer und der Einkommenssteuersätze für gewerbliche Einkommen beschlossen in der Hoffnung, daß die angebotsorientierte Gleichung doch aufgeht – miat allen negativen Konsequenzen für die staatliche Finanzlage. Wenn der Staat weniger einnimmt, kann er auch weniger für Arbeit und Soziales ausgeben.

3. Die in der Tat sehr problematischen und gefährlichen Konsequenzen bzw. Auswirkungen der Europäischen Währungsunion werden von den Autoren auf den Punkt gebracht: „Nach Inkrafttreten der Europäischen Währungsunion entfällt für die Teilnehmer die Möglichkeit, auf Ungleichgewichte in der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Mitgliedsstaaten mit der Auf- oder Abwertung ihrer Währung reagieren. Wenn die Produktivität ihrer Wirtschaft hinter der anderer herläuft, können sie nur mit niedrigeren Löhnen oder mit einem niedrigeren Sozialniveau ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern“ (S. 106). Politische Antworten auf die drohende soziale Spaltung werden in dem Buch aber auch nicht gegeben. Zuwanderungen anderer EU-Bürger nach Deutschland „sind nicht wünschenswert“. Dann bliebe nur noch eine Art europäischer Länderfinanzausgleich, ähnlich wie bei der Währungsunion West- und Ostdeutschlands. Transferzahlungen von den reichen in die ärmeren Mitgliedsländer werden von den Autoren aber eher als „Risiko“ statt als Notwendigkeit bezeichnet. Dann allerdings bliebe nur noch die prophezeite soziale Spaltung des europäischen Währungsraumes als zwingende Konsequenz.

Wachstum als Lösung?

4. 1973 wurde durch den Bericht „Grenzen des Wachstums“ des Club of Rome die Wachstumslogik des kapitalistischen System stark in Zweifel gezogen. Der Umwelt- und Wachstumsdiskurs hat das Berliner Grundsatzprogramm stark beeinflßt („Nicht jedes Wachstum ist Fortschritt“, Berliner Grundsatzprogramm 1989). Die New-SPD hat sich inhaltlich und programmatisch auf einen neuen Wachstumsfetisch eingeschworen. Neue Beschäftigung durch verstärktes Wachstum zu organisieren, ist das neue Credo Oskar Lafontaines und

Christa Müllers (und der Partei): „Das dringendste, was die Wirtschaft braucht, ist ein höheres und stetiges Wirtschaftswachstum“ (S. 142). Ökologisch soll das Wirtschaftswachstum sein, wird an anderer Stelle, fast versteckt, eingeworfen. Neben langlebigen Produkten müssen die Energiepreise steigen: „Wollte man die gesamten Kosten des Autoverkehrs im Benzinpreis berücksichtigen, müßte – wissenschaftlichen Berechnungen zufolge – der Liter Benzin mehr als fünf Mark kosten“ (S. 190f). Dieser Passus wurde allerdings vor dem Magdeburger 5-Mark-pro-Liter-Benzin-Beschluß von Bündnis90/Die Grünen geschrieben. Dennoch weisen die Autoren auf die schwierige politische Durchsetzung solcher Forderungen hin und plädieren für eine langsame schrittweise Erhöhung bei gleichzeitiger Reduzierung der Lohnnebenkosten.

5. Die These vom Ende der Arbeit wird als neokonservative Ideologie abgetan. Die Lösung liege, wie gesagt, in erster Linie in einem kräftigen, andauernden Wirtschaftswachstum. Arbeitszeitverkürzung betrachten beide Autoren am Ende des Buches als einen nicht zu unterschätzenden Baustein zur Schaffung von Vollbeschäftigung in relativ kurzer Zeit: „Ohne Arbeitsverkürzung läßt sich die Arbeitslosigkeit kurzfristig nicht zurückdrängen“ (S. 324). Lafontaine und Müller weisen darauf hin, ohne konkreter darauf einzugehen, daß zukünftig die Gewerkschaften in ihren Forderungen nach einer gerechten Verteilung der Arbeitszeit von seiten des Staates unterstützt werden sollten. Zu verwirklichen wäre diese Forderung bei AZV-Maßnahmen und einem Lohnausgleich, der in der Summe die volkswirtschaftliche Kaufkraft nicht schwächt.

Mit dem Buch versuchen Lafontaine und Müller, dem Weltbild der Unternehmer und Vermögenden und auch vieler GenossInnen in der eigenen Partei etwas entgegenzusetzen. Ihr politökonomischer Ansatz formuliert eine sozialdemokratische Alternative, die in vielem wesentlich deutlicher ist als das, was die Protagonisten der New-SPD sonst so vortragen. Man könnte für einen Augenblick vergessen, daß einer der beiden Autoren dieser New-SPD vorsteht.

spw

ZEITSCHRIFT FÜR HUMANISMUS UND AUFKLÄRUNG
diesseits

diesseits – die Zeitschrift für weltliche Humanisten, Atheisten und Konfessionslose

diesseits – die Zeitschrift für Religionskritik, Aufklärung und Humanismus

diesseits – die Zeitschrift für Selbstbestimmung, soziale Verantwortung und Menschenrechte

diesseits – herausgegeben vom Humanistischen Verband Deutschlands

Kostenlose Probeexemplare:

diesseits Zeitschrift für Humanismus und Aufklärung
Hobrechtstraße 8
12043 Berlin
Telefon 030/613 904-0
Fax 030/613 904-50

Der Sozialstaat bzw. das bisherige Niveau sozialer Sicherung ist seit Jahren Zielscheibe von Angriffen der Arbeitgeber und der Neoliberalen. Im Mittelpunkt stehen hierbei zumeist die angeblich überbordende Kostenbelastung, die die Einzelnen wie die Wirtschaft überfordere, Arbeitsplätze gefährde und die Leistungsbereitschaft sowohl der BeitragszahlerInnen wie der LeistungsempfängerInnen untergrabe.

Aber auch in Wissenschaft und in der Sozialdemokratie gibt es Debatten um notwendige Reformen und Umbauten des Sozialstaates. Anhaltende Massenarbeitslosigkeit und zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit, Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, sinkender Anteil der beitragspflichtigen Lohneinkommen und Finanzkrise des Staates, Veränderungen der Altersstruktur, Europäische Integration und verstärkte internationale Konkurrenz, aber auch Individualisierung und Differenzierung der Lebenslagen und Bedürfnisse und die Kritik patriarchaler Strukturen erfordern neue Antworten der Sozialpolitik.

Probleme und Reformbedarf des Sozialstaats

Volker Offermann geht der Frage nach, wie die Finanzkrise des Sozialstaats tatsächlich zu erklären ist. Dabei zeigt sich, daß von einer „Kostenexplosion“ keine Rede sein kann, sondern es sich im wesentlichen um eine Einnahmekrise handelt, die in der Massenarbeitslosigkeit, der fortschreitenden Umverteilung zu Lasten der Lohneinkommen und der Erosion des – sozialversicherten – Normalarbeitsverhältnisses wurzelt. Abschließend diskutiert er Wege aus der Finanzkrise, die auf eine Stärkung statt einen Abbau gesellschaftlicher Solidarität hinauslaufen.

Eine zentrale Frage ist das Verhältnis von Sozialstaat und Arbeitslosigkeit. Es wird behauptet, indem der Sozialstaat eine Untergrenze für die Löhne markiere, sei er eine Hauptursache der Massenarbeitslosigkeit, insbesondere von gering Qualifizierten. Es müsse aktiv die Möglichkeit der Beschäftigung zu Löhnen deutlich unterhalb des bisherigen Mindestniveaus gefördert werden. Gerhard Bäcker untersucht die dieser These zugrundeliegenden Annahmen und die verschiedenen dazu gemachten Vorschläge. Er kommt zu dem Ergebnis, daß diese Vorschläge zu gravierenden sozial-, finanz- und gesellschaftspolitischen Problemen führen würden und ihre Begründungen nicht tragfähig sind.

Auch im Mittelpunkt der Round-table-Diskussion, die spw mit SozialpolitikerInnen aus SPD, Bündnis 90/Die Grünen, PDS sowie der IG Metall geführt hat, standen Probleme des Arbeitsmarktes in ihrem Verhältnis zum Sozialstaat. Es bestand weitgehende Übereinstimmung in der Analyse der Probleme und in der Zielsetzung, Vollbeschäftigung anzustreben, die sich aber anders als in den 60er Jahren darstellen werde. Meinungsverschiedenheiten und unterschiedliche Akzentsetzungen zeigten sich dagegen in der Frage, wie Lösungen aussehen könnten, v.a. mit welchen Mitteln Vollbeschäftigung angestrebt werden solle.

Brigitte Stolz-Willig diskutiert die Widersprüche der „Feminisierung des Arbeitsmarktes“. Diese beruht vielfach auf präkeren Arbeitsverhältnissen und ist mit zunehmenden Konflikten zwischen Arbeitszeit und familiären Anforderungen verbunden, die immer noch ganz überwiegend an die Frauen gerichtet werden. Bei der notwendigen Neubewertung der Familienarbeit in der sozialen Sicherung kommt es entscheidend auf das wie an: Je nach Ausgestaltung kann eine emanzipative Entwicklung, aber auch eine Verfestigung bisheriger Geschlechterrollen gefördert werden:

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



Solidarität oder Spaltung?

Einführung in den Heftschwerpunkt

von Ralf Krämer*

In dem Gespräch mit Burkart Lutz wird die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in den Zusammenhang längerfristiger Krisen- und Prosperitätsphasen des Kapitalismus gestellt. Lutz betont die Aufgabe, neue politische Auswege aus der krisenhaften Entwicklung zu finden, da weder die Ökonomie aus sich heraus noch die bisherigen Mechanismen staatlicher Intervention zu einer neuen Prosperität führen würden.

Rechts oder links in der Sozialpolitik

Die Lage ist ziemlich unübersichtlich, weil auch die Sozialdemokratie in diesem früheren Kernbereich ihrer Politik nicht mehr über eine gemeinsame Perspektive verfügt. Weite Teile der SPD begreifen sich als Modernisierer gegenüber den traditionellen Sozialpolitikern und betonen die Notwendigkeit eines grundlegenden Umbaus des Sozialstaats. Dabei werden vielfach in erheblichem Maße neoliberale Argumentationen aufgegriffen. Nur durch eine „Konzentration auf die wirklich Bedürftigen“ könne der Sozialstaat erhalten werden. Fortschrittliche Konzeptionen eines Um- und Ausbaus des Sozialstaats, die noch in das sozialpolitische Programm von 1988 und in das Berliner Grundsatzprogramm eingeflossen waren, werden vor dem Hintergrund der öffentlichen Finanzkrise und der „Globalisierung“ als nicht mehr realitätstauglich abgetan. Der Anspruch, gesellschaftliche Verhältnisse so umzugestalten, daß soziale Ungleichheit abgebaut wird, die im Kapitalismus vorausgesetzt ist und ständig in tendenziell wachsendem Maße reproduziert wird, wird fallen gelassen. Möglichst kostengünstige Minimalabsicherung soll kombiniert werden mit eigenfinanzierter privater Vorsorge und mit verschärften Anforderungen an die eigenen Anstrengungen von LeistungsbezieherInnen.

Linke Sozialpolitik verfolgt den weitergehenden Anspruch der Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse im Sinne des Abbaus sozialer Ungleichheit.

Zugleich wird gegenüber den Besitzenden das Verhältnis von Rechten und Pflichten in der gegenteiligen Richtung verschoben: verstärkte Förderung der Akkumulation

* Ralf Krämer, Dortmund, Sozialwissenschaftler, spw-Redaktion

von Reichtum und Abbau von „Hemmnissen“, Abbau der progressiven Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und von Kapitaleinkommen überhaupt, stattdessen Förderung von Spendentätigkeit, Sponsoring usw. und einer Verflechtung und Unterordnung öffentlicher Infrastrukturen (z.B. Bildung und Forschung) unter Kapitalinteressen. Damit ist zugleich eine weitere Aushöhlung der Demokratie verbunden. Diese Position kapituliert vor der zunehmenden Polarisierung der Einkommen, und in der Tat wird nachträgliche – steuer- und beitragsfinanzierte – sozialstaatliche Korrektur um so

Es geht darum, den zivilisatorischen Fortschritt, den der Sozialstaat darstellt, weiterzuentwickeln und nicht zugunsten der Formierung einer „Wettbewerbsgesellschaft“ unter Regie des Kapitals zurückzunehmen.

schwieriger, je größer die vorgegebenen Ungleichheiten, sozialen Spaltungen und Ausgrenzungen sind. Um so wichtiger ist es, die egalitäre Verteilung von Arbeit, Primäreinkommen und Vermögen wieder zum Gegenstand linker Politik zu machen.

Auch linke Sozialpolitik darf sich nicht bei der bloßen Verteidigung z.T. tatsächlich nicht mehr tragfähiger

oder wünschenswerter überkommener Strukturen verkämpfen, sondern muß eigene zukunftsorientierte Vorstellungen zur Weiterentwicklung des Sozialstaats entwickeln. Dabei müssen reale Veränderungen der ökonomischen und sozialen Basis zum Ausgangspunkt genommen werden. Aber die Art und Weise ihrer Berücksichtigung wird sich z.T. diametral von neoliberal oder auch kommunitaristisch inspirierten Konzepten unterscheiden, weil die Zielsetzungen andere sind. Es geht darum, den zivilisatorischen Fortschritt, den der Sozialstaat darstellt, weiterzuentwickeln und nicht zugunsten der Formierung einer „Wettbewerbsgesellschaft“ unter Regie des Kapitals zurückzunehmen. Dieser Fortschritt besteht darin, auch den Eigentumslosen in höherem Maße reale Freiheit, soziale Chancen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen – auf der Basis rechtlich gesicherter und nicht von besonderem Wohlverhalten abhängiger Ansprüche aller Mitglieder der Gesellschaft gegenüber dem Staat und innerhalb bestimmter sozialer Verhältnissen (etwa im Arbeitsverhältnis oder im Wohnungsmietverhältnis), und durch den Versuch, auf dem Niveau der Gesellschaft existenzsichernde Erwerbsmöglichkeiten für alle anzubieten.

spw

Von der vermeintlichen Erschöpfung des Wohlfahrtsstaats

von Volker Offermann*

I. Legitimations- und Finanzkrise des Wohlfahrtsstaats

Der Wohlfahrtsstaat stellt eine Reaktion auf zwei grundlegende Probleme des Modernisierungsprozesses westlicher Gegenwartsgesellschaften dar. Zum einen trägt er den aus der kapitalistischen Ökonomie erwachsenden Bedürfnissen nach sozialer Sicherheit Rechnung. Zum anderen reagiert er auf das im Kontext der parlamentarischen Massendemokratie entstehende Verlangen nach sozialer Gleichheit. In der alten Bundesrepublik fanden beide sozialstaatlichen Zielstellungen Eingang in das spezifisch deutsche Wohlfahrtsstaatsmodell der „Sozialen Marktwirtschaft“. Der im „rheinischen Kapitalismus“ erreichte sozialstaatliche Kompromiß war allerdings nie unumstritten. Seit der deutsch-deutschen Vereinigung und dem damit verbundenen Fortfall der Systemalternative sieht er sich jedoch besonders heftigen Angriffen aus Wirtschaft und konservativ-liberaler Politik ausgesetzt.

Bereits vor 13 Jahren befaßte sich Jürgen Habermas in einem Aufsatz mit internen Grenzen des sozialstaatlichen Projekts. Habermas (1985: 147ff) fragte damals zum einen nach den Grenzen rechtstaatlich-bürokratischer Instrumente als zentraler Steuerungsmedien des Wohlfahrtsstaats und zum anderen nach den grundsätzlichen Grenzen der Versöhnbarkeit von Kapitalismus und Demokratie. Letztere Frage ist angesichts der laufenden Debatte um Sozialstaatlichkeit von unvermindert aktueller Bedeutung. Habermas stellte seinerzeit fest, daß der Wohlfahrtsstaat, je erfolgreicher er seine Programme verwirklichte, auf um so entschiedeneren Widerstand privater Investoren treffe. In einer Situation, in der – ungeachtet der tatsächlichen Ursachen – mangelnde Investitionsbereitschaft, steigende Arbeitslosigkeit und Krise der öffentlichen Haushalte anzutreffen seien, gerate der sozialstaatliche Kompromiß spürbar ins Wanken, zumal die Lage selbst mit den Kosten des Wohlfahrtsstaats auch in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit in eine suggestive Verbindung gebracht werden könne.

Habermas' Analyse aus den 80er Jahren scheint sich am Ende der 90er Jahre zu bestätigen. Globalisierungsmythos und Standortdebatte wurden zu den argumentativen Vehikeln einer Rechtfertigung eines drastischen Sozialabbaus. Die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Halb- und Unwahrheiten sowie nur vordergründigen Plausibilitäten haben zu einer breiten Verunsicherung über Perspektiven des Sozialstaats in der Bundesrepublik geführt. Häufig werden neoliberale Argumentationsmuster über die Ursachen der unbestreitbar vorhandenen Finanzierungsprobleme des Wohlfahrtsstaats unkritisch als wahr akzeptiert. Danach überfordere der Sozialstaat durch Steuern und Abgaben die Leistungs- und internationale Wettbewerbsfähigkeit der kapitalistischen Ökonomie und behindere mit seinen gigantischen Umverteilungen die Leistungswilligen. Massenhafte mißbräuchliche Inanspruchnahme sozialer Leistungen und überzogene Anspruchsniveaus der Sozialstaatsklienten („Vollkasko-mentalität“) hätten eine „Kostenexplosion“ hervorgeru-

* Volker Offermann, Dr. rer. pol., Referent für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen, SPD-Landtagsfraktion Brandenburg, Am Havelblick 8, 14473 Potsdam.

fen und zur Unfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaats geführt.

Ungeachtet des Wahrheitsgehalts dieser Aussagen, sind sie zu öffentlich-manifesten Meinungen geworden. Die suggestive Verbindung von ökonomischer Krise und wohlfahrtsstaatlichen Kosten scheint insoweit gelungen. Im Ergebnis tritt neben die Finanzkrise auch eine Legitimationskrise des Sozialstaats. Scheinbar hat sich das wohlfahrtsstaatliche Projekt, das für die neuere Moderne charakteristisch ist, erschöpft. Ob diese Zustandsbeschreibung zutreffend ist, läßt sich nur auf der Grundlage einer kritischen Reflexion der oben angeführten Deutungen und einer Analyse der wahren Krisenursachen beurteilen. Diesem Zweck dienen auch die nachfolgenden Ausführungen. Im Vordergrund werden dabei die Sozialversicherungen stehen. Gut die Hälfte aller im Sozialbudget berücksichtigten Leistungen entfällt allein auf Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung, so daß der Sozialversicherungsstaat zurecht als Kern des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats angesehen wird.

II. Ursachen der Finanzkrise

Finanzierungsprobleme des Sozialstaats können sich aus steigenden Ausgaben ergeben. Daneben können aber auch sinkenden Einnahmen oder eine Kombination aus steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen hierfür verantwortlich sein. Eine sorgfältige Differenzierung dieser Prozesse ist notwendig, wenn eine gehaltvolle Ursachenanalyse der sozialstaatlichen Finanzierungskrise geleistet werden soll.

II.1. Ausgabenkrise des Wohlfahrtsstaats?

Erste Hinweise auf eine mögliche Ausgabenkrise des Wohlfahrtsstaats können sich aus einer Betrachtung der Sozialleistungsquote (Verhältnis der Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt) ergeben. Tabelle 1 weist ihre Entwicklung seit Beginn der 70er Jahre aus.

Ein nachhaltiger Anstieg der Sozialleistungsquote als Indiz einer ausgabenbedingten Finanzierungskrise ist nicht festzustellen. Vielmehr zeigt sich seit Mitte der 70er Jahre ein rückläufiger Trend. Erst zu Beginn der 90er Jahre steigt die Quote wieder. Dies ist jedoch v.a. auf die Bewältigung der Transformationsschwierigkeiten in Ostdeutschland zurückzuführen. Problematischer ist in diesem Zusammenhang, daß die Sozialquote im Jahr 1997 wieder zurückgegangen ist und bis zum Jahr 2001 auf 30,9% schrumpfen soll – und dies trotz zahlreicher unbewältigter und zunehmend prekärer sozialer Lagen in den neuen Bundesländern. Insoweit ergibt sich bereits hier ein erster Anhaltspunkt für die Vermutung, daß die sozialstaatlichen Finanzprobleme, wie sie sich auch in steigenden Beitragsätzen zu den Sozialversicherungen zeigen, wohl eher nicht auf „explodierenden“ Sozialausgaben beruhen, sondern einnahmeseitig begründet sind. Bevor dieser Vermutung nachgegangen wird, sollen zunächst jedoch noch gängige Annahmen über kostentreibende Entwicklungen in verschiedenen Zweigen des Sozialversicherungssystems überprüft werden.

Gesetzliche Rentenversicherung

Das zentrale Argument zur Begründung der Rentenniveaulenkung im Zuge der Blümschen Rentenreform 1997 war, daß die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) den finanziellen Belastungen, die sich aus demographischen Veränderungen ergeben, ansonsten nicht standhalten könnte. Unbestreitbar ist, daß sich die Alterstruktur der BRD gravie-

Verkauf einer Zeitung einer Obdachloseninitiative

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



rend verändert (Kaufmann 1997: 69ff.) Die durchschnittliche Zahl der Lebendgeborenen je Frau ist kontinuierlich gesunken und beläuft sich seit etwa Mitte der 70er Jahre auf nur noch 1,4 Kinder. Die Nettoerproduktionsrate verharrt seither bei etwa 65%, so daß sich die Generationen bloß zu rund zwei Dritteln ersetzen. Gleichzeitig hat die Lebenserwartung der Deutschen beständig zugenommen. Sie liegt heute bei etwa 73 Jahren für Männer und knapp 80 Jahren für Frauen. Diese Scherenentwicklung führt zu einer deutlichen Erhöhung des Altersquotienten: Kommen auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter heute noch 35 Personen über 60 Jahre, so dürften es, eine unveränderte Entwicklung unterstellt, in 2030 etwa schon doppelt so viele sein.¹

Hieraus aber unmittelbar auf eine nicht gesicherte Rentenfinanzierung zu schließen, ist unzulässig. Denn in der Rentenversicherung kommt es weniger auf das Verhältnis zwischen jung und alt als vielmehr auf das zwischen Rentenbeziehern und Beitragszahlern an. Damit wird dann aber nicht der Altersaufbau der Gesellschaft, sondern der Arbeitsmarkt zur entscheidenden Schlüsselvariablen der Rentenfinanzierung. Wäre zukünftig eine Tendenz zur Vollbeschäftigung gegeben und eine weiterhin steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie eine entsprechende Zuwanderung zu verzeichnen, dann wird es in der Rentenversicherung keine Finanzierungsprobleme geben. Wird eine der Bedingungen oder werden gar alle Bedingungen verletzt, dann sind in langer Sicht Finanzschwierigkeiten möglich.

Von bereits kurzfristiger Bedeutung für die Finanzierung der GRV sind die sogenannten „versicherungsfremden Leistungen“. Ihre Bedeutung wird regelmäßig überschätzt, da häufig alle Leistungen, die nicht der reinen (privatversicherungslogischen) Beitrags-Leistungs-Äquivalenz entsprechen, als versicherungsfremd charakterisiert werden. Die GRV enthält als auf das Solidaritätsprinzip gegründete Sozialversicherung jedoch Umverteilungselemente im Sinne eines internen sozialen Ausgleichs, die be-

Die suggestive Verbindung von ökonomischer Krise und wohlfahrtsstaatlichen Kosten scheint gelungen. Im Ergebnis tritt neben die Finanzkrise auch eine Legitimationskrise des Sozialstaats.

Tabelle 1: Sozialleistungsquote

(in % des BIP, ab 2. Halbjahr 1990 Gesamtdeutschland)

| Jahr | Sozialleistungsquote | | |
|------|----------------------|------|------|
| | 1970 | 26,5 | |
| 1975 | 33,9 | | |
| 1980 | 32,6 | | |
| 1985 | 31,7 | | |
| 1990 | 29,5 | West | Ost |
| 1991 | 30,9 | 28,7 | 60,2 |
| 1992 | 32,4 | 29,2 | 66,8 |
| 1993 | 33,5 | 30,4 | 60,6 |
| 1994 | 33,3 | 30,5 | 55,8 |
| 1995 | 34,0 | 31,3 | 55,1 |
| 1996 | 34,9 | 32,1 | 56,0 |
| 1997 | 34,4 | 31,7 | 54,5 |
| 2001 | 30,9 | 28,6 | 47,8 |

Quelle: bis 1990: BMAS 1997: 7.2., ab 1991: BMAS 1998, ab 1997 geschätzte Werte

wußt gewollt sind (z.B. arbeitsmarktbedingte Alters-, Erwerbs-, Berufsunfähigkeitsrenten, Berücksichtigung von Ausbildungszeiten). Daneben erbringt die GRV aber auch externe Fremdleistungen. Hier handelt es sich um Leistungen für gesamtgesellschaftliche Aufgaben wie z.B. die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten, Entschädigungen für NS-Opfer und nach dem 2. SED-Unrechtsbereinigungsgesetz, Fremdrentenzeiten sowie Auffüllbeträge und Rentenzuschläge in den neuen Ländern, die ihrem Charakter nach aus Steuern zu finanzieren wären. Ihr Umfang beträgt etwa 28 Mrd. DM oder zwei Beitragssatzpunkte.

Gesetzliche Krankenversicherung

Die *Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)* leidet bekanntlich seit einigen Jahren unter schwerwiegenden Finanzierungsproblemen, so daß mittlerweile Kredite von mehr als 12 Mrd. DM aufgenommen wurden. Die durchgängige neoliberale Interpretation dieses Umstandes lautet, die Versicherten betätigten sich als Trittbrettfahrer und suchten die in der GKV fehlende Beitragsäquivalenz durch Überinanspruchnahmen auszugleichen. Empirisch haltbar sind diese Annahmen freilich nicht. Ullrich (1995) konnte zeigen, daß Krankenversicherte ein *verhaltensrelevant* ausgeprägtes Bewußtsein kollektiver Rationalität aufweisen und individuell rationales Verhalten, also die bewußte Inanspruchnahme medizinischer Leistungen ohne zwingenden Grund, als unmoralisch ablehnen. Dafür spricht auch, daß die GKV-Ausgaben seit Mitte der 80er Jahre relativ konstant um 6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) liegen.

Interessante Erkenntnisse liefert schließlich eine empirische Untersuchung der AOK (Klose 1993). Danach blieb im

Zeitraum von 1980 bis 1990 sowohl die Zahl der Kassenmitglieder als auch die der ärztlichen Primärananspruchnahme konstant. Bei gestiegener Arztzahl wäre insoweit ein Rückgang der Leistungsmenge je Arzt zu erwarten. Diese Erwartung bestätigt sich jedoch

Seit Beginn der 80er Jahre ist die Lohnquote nachhaltig gesunken, so daß es zu erheblichen verteilungsbedingten Beitragsausfällen in den Sozialversicherungen gekommen ist.

nicht, sondern jeder Arzt erbrachte mehr Leistungen (insgesamt und je Versicherten) und überwies wesentlich häufiger. Insoweit finden sich Moral hazard-Effekte daher nicht bei den Versicherten, sondern bei den Leistungser-

bringern. Begünstigt wird die im Rahmen des vertikal strukturierten Arzt-Patientenverhältnis erzeugte angebotsinduzierte, das heißt durch das Verhalten des Arztes gesteuerte Nachfrage durch das in der BRD vorherrschende System der Einzelleistungsvergütung.

Daneben bestehen weitere ausgabendynamische Elemente in der GKV, die ebenfalls von der Seite der Leistungsanbieter ausgehen. Im Bereich Arzneimittel wurde seitens der Regierungskoalition die erst 1992 in das Gesundheitsrecht aufgenommene Positivliste, ohne daß sie je zur Anwendung gekommen wäre, ersatzlos gestrichen. Zudem wurden die preisregulierenden Festbeträge für Arzneimittel mit Zulassung nach 1995 abgeschafft, und die Apotheken müssen seither keine reimportierten Arzneimittel mehr vorhalten. Den Versicherten entstehen dadurch Mehrkosten in Höhe von mindestens von 6 Mrd. DM. Es ist auch noch auf die Einschränkung rehabilitativer Maßnahmen durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 aufmerksam zu machen. In dessen Folge ist die Zahl der bewilligten Reha-Maßnahmen in den ersten drei Quartalen des Jahres 1997 im Vergleich zum Vorjahr um knapp 200.000 Fälle zurückgegangen. Im Ergebnis ist davon auszugehen, daß Krankheiten verstärkt chronisch werden und der Bezug von Erwerbsunfähigkeitsrenten zunimmt. Milliarden Mehrkosten in GKV und GRV sind die Konsequenz. Schließlich hat Seehofer selbst mehrfach bekräftigt, daß er die Rationalisierungsreserven im Gesundheitswesen auf 25 Mrd. DM einschätze. Würde er sie endlich ausschöpfen, dann würden Krankenkassen und Beitragszahler, ohne Leistungseinschnitte hinnehmen zu müssen, im Umfang von rund zwei Beitragssatzpunkten entlastet.

Kosten der Arbeitslosigkeit

Der einzige Zweig des Sozialversicherungssystems, der seit den 70er Jahren signifikant steigende Ausgaben zu verzeichnen hat, ist die *Arbeitslosenversicherung (AV)*. Die Ursache dafür ist die seit Mitte der 70er Jahre anhaltende Massenarbeitslosigkeit, deren Sockel sich zudem mit jedem Konjunkturzyklus verbreiterte. Nahezu jährliche Novellen des Arbeitsförderungsrechts, die jeweils Beitragssatzsteigerungen, Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Sanktionspotentialen sowie tiefgreifende Leistungseinschnitte umfaßten, konnten daran nichts ändern (Offermann 1996a: 69ff). Waren noch 1980 nur etwa 600.000 Bezieher von Lohnersatzleistungen registriert, so stieg ihre Zahl bis 1995 auf fast 2,8 Millionen. Dadurch, daß die Bundesregierung – entgegen der Maßgabe des Arbeitsförderungsgesetzes – faktisch eine Dominanz passiver statt aktiver Leistungen zuließ, stiegen die Ausgaben hierfür entsprechend. Im Jahr 1980 wurden 8,1 Mrd. DM für Arbeitslosengeld und 1,9 Mrd. DM für Arbeitslosenhilfe aufgewendet. Für 1995 betragen die entsprechenden Ausgaben bereits 48,2 Mrd. DM und 20,5 Mrd. DM. Arbeitslosigkeit statt Arbeit zu finanzieren, ist jedoch die teuerste Umgehensweise mit dem Problem der Massenarbeitslosigkeit.

Der Versuch, den Kostenanstieg in der Arbeitslosenversicherung durch Leistungsreduzierungen zu begrenzen, führte zudem zu einer immensen Belastung der *Sozialhilfe*. Mittlerweile ist etwa ein Drittel der westdeutschen und mehr als die Hälfte der ostdeutschen erwerbsfähigen Sozialhilfebezieher arbeitslos (Klingmüller 1998: 5). Die Kosten des arbeitslosigkeitsbedingten Bezugs laufender Hilfen zum Lebensunterhalt summieren sich auf etwa 7 Mrd. DM.

Von Finanzierungsproblemen unberührt ist derzeit nur die *Pflegeversicherung (PfV)*. Aktuell weist sie ein Rücklage

von rund 9 Mrd. DM auf. Die Verwendung dieser Rücklage für begrenzte Leistungsausdehnungen, wie sie auch in den vorbereiteten, vom Bundestag auf Druck der FDP letztlich nicht beschlossenen 4. und 5. SGB (Sozialgesetzbuch) XI-Änderungsgesetzen angelegt war, ist sozialpolitisch geboten. Hier besteht daher im Gegensatz zur Auffassung der Liberalen kein Spielraum für Beitragssatzsenkungen.

Insgesamt hat sich, von der Arbeitslosenversicherung abgesehen, die Vermutung bestätigt, daß die unbestreitbaren Finanzierungsprobleme des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats nicht von der Ausgabesituation her erklärt werden können. Gängige diesbezügliche Hypothesen konnten widerlegt werden: Demographische Entwicklungen sind für die GRV zumindest derzeit weitgehend irrelevant und Trittbrettfahren als verbreitete Verhaltensweise von GKV-Mitgliedern konnte empirisch nicht belegt werden. Entgegen der permanent wiederholten Behauptung von der Anspruchsinflation der Sozialstaatsklienten dürfte sich die Finanzkrise des Sozialstaats insoweit vielmehr als Einnahmekrise darstellen.

II.2. Einnahmekrise des Wohlfahrtsstaats?

In einem lohnarbeitszentrierten sozialen Sicherungssystem ist die Situation am Arbeitsmarkt Dreh- und Angelpunkt seiner materiellen Basis. Vor diesem Hintergrund ist es zunächst die Massenarbeitslosigkeit selbst, die zur kritischen Variablen wohlfahrtsstaatlicher Finanzierung wird. Weiterhin sind die Art der Beschäftigungsverhältnisse und Fragen der Einkommensverteilung von Bedeutung.

Nach einer jüngsten Untersuchung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) beliefen sich die gesamtfiskalischen Kosten der *Arbeitslosigkeit* 1996 auf insgesamt 159 Mrd. DM. Etwa 70 Mrd. DM davon entfielen auf Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialabgaben. Einnahmeseitig werden den Sozialversicherungen (GRV, GKV, AIV, PflV) damit Beitragsmittel im Umfang von drei Beitragssatzpunkten entzogen. Allein die Steuerausfälle belaufen sich auf weitere rund 34 Mrd. DM (Sozialpolitische Umschau 591/1997; eigene Berechnungen).

Verschärft wurde die Situation am Arbeitsmarkt in den vergangenen Jahren zudem durch die neoliberale *Wirtschaftspolitik* der Bundesregierung. Alle in diesem Kontext veranlaßten Deregulierungen im Arbeitsrecht (Beschäftigungsförderungs-, Arbeitszeit-, Entgeltfortzahlungs-, Kündigungsschutzrecht) verfehlten ihr Ziel, Wachstum anzuregen und Beschäftigung zu schaffen (Keller/Seifert 1997; Emmerich u.a. 1997). Auch die steuerlichen Entlastungen des Unternehmenssektors lösten weder Investitions- noch Beschäftigungsdynamik aus, sondern führten letztlich nur zu mehreren hundert Milliarden DM Steuerausfällen (Schäfer 1997: 682ff).

Entwicklung der Verteilungsverhältnisse

Neben der Beschäftigung ist deren *Entlohnung* von Bedeutung für die *Einnahmeverhältnisse der Sozialversicherungen*. Reuter (1997) hat gezeigt, daß in einem lohnarbeitszentrierten Sicherungssystem die Sozialversicherungseinnahmen umfangreich erhalten bleiben, wenn Produktivitätssteigerungen permanent und vollständig in Realeinkommenserhöhungen oder Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich oder eine Kombination von beidem umgesetzt werden können, also die funktionellen Verteilungsverhältnisse weitgehend konstant bleiben. Ein Blick auf die Entwicklung der Lohnquote (Anteil der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen; bereinigt = bei konstant gesetztem Anteil der Arbeitneh-

mer an den Erwerbstätigen)) zeigt, daß diese Bedingung in der Vergangenheit massiv verletzt wurde (Tabelle 2).

Seit Beginn der 80er Jahre ist die Lohnquote nachhaltig gesunken, so daß es zu erheblichen verteilungsbedingten Beitragsausfällen in den Sozialversicherungen gekommen ist, wie sich an einer

Modellrechnung zeigen läßt. Die unbereinigte Lohnquote, die für die Erhebung der Sozialabgaben von wesentlicher Bedeutung ist, erreichte ihren historischen Höchststand 1982, als sie 76,9% betrug. Im Jahr 1995 war sie dagegen auf 71,6% zurückgegangen. Hätte sie hingegen bei gegebener Wirtschaftsentwicklung und gegebenen Beitragssätzen 1995 auf der 82er Höhe gelegen, dann hätten der GRV rund 20 Mrd. DM, der GKV rund 15 Mrd. DM und der AIV gut 6 Mrd. DM mehr an Beitragseinnahmen zur Verfügung gestanden, als es 1995 tatsächlich der Fall war. Anders formuliert: Die verteilungsbedingten Einnahmeausfälle machten 1,5 Beitragssatzpunkte in der GRV, einen Punkt in der GKV und weitere 0,5 Punkte in der AIV aus. Beinahe die Hälfte der unter Blüms Ägide vorgenommenen Leistungskürzungen, die allein im Jahre 1997 etwa 98 Mrd. DM betrugten (HB vom 15.01.1998), hätten bei Konstanz der funktionellen Verteilungsverhältnisse vermieden werden können.

Ursächlich für die Zunahme der distributiven Ungleichverhältnisse ist die Verschärfung der Ungleichverhältnisse am Arbeitsmarkt (Offermann 1997: 207ff). Das bestehende primäre Machtübergewicht des Kapitals gegenüber der Arbeit verstärkt sich nämlich dadurch, daß in ihrer Existenz bedrohte Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften in ökonomisch prekären Zeiten Lohnzurückhaltung üben, während die Arbeitgeber zusätzlichen Lohndruck durch die Realisierung oder bloße Androhung von Unternehmensfusionen, Kapitaltransfers und Produktionsverlagerungen entfalten. Darüber hinaus vergößert sich die Ungleichheit unter den Arbeitseinkommen zu Lasten vor allem der niedrigeren Einkommenssegmente (Verstärkung der sekundären Machtasymmetrie). Schließlich haben Einschnitte in Sozialleistungen zu einer Verschlechterung der Verteilungsposition von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern geführt (Zunahme der tertiären Machtasymmetrie).

Erosion des Normalarbeitsverhältnisses

Von Bedeutung für die Einnahmeverhältnisse der Sozialversicherungen sind neben der Massenarbeitslosigkeit und der in ihrem Gefolge veränderten Verteilungsverhältnisse endlich die Beschäftigungsverhältnisse. Neben das Nor-

Tabelle 2: Entwicklung der Lohnquote
(in %, ab 1991: Gesamtdeutschland)

| Jahr | tatsächliche Lohnquote | bereinigte Lohnquote |
|------|------------------------|----------------------|
| 1970 | 68,0 | 72,9 |
| 1975 | 74,1 | 77,1 |
| 1980 | 75,8 | 76,8 |
| 1985 | 73,0 | 73,7 |
| 1990 | 69,6 | 69,7 |
| 1991 | 72,4 | 71,4 |
| 1992 | 73,5 | 72,7 |
| 1993 | 74,2 | 73,7 |
| 1994 | 72,8 | 72,5 |
| 1995 | 71,6 | 71,4 |
| 1996 | 71,1 | 71,1 |

Quelle: BMAS 1997: 1.9.

Die unbestreitbaren Finanzierungsprobleme des bundesdeutschen Wohlfahrtsstaats können nicht von der Ausgabesituation her erklärt werden, sondern stellen sich vielmehr als Einnahmekrise dar.

malarbeitsverhältnis sind in den vergangenen Jahren verstärkt Beschäftigungsformen getreten, die im wesentlichen nicht sozialrechtlich reguliert sind. Zu nennen sind vor allem Formen der unlauteren Beschäftigung, Scheinselbstständigkeit und geringfügige Beschäftigungen.

Beinahe die Hälfte der unter Blüms Ägide vorgenommenen Leistungskürzungen, die allein im Jahre 1997 etwa 98 Mrd. DM betrugten, hätten bei Konstanz der funktionellen Verteilungsverhältnisse vermieden werden können.

Unlautere Beschäftigung ist ein Sammelbegriff, unter dem rechtswidrige Verhaltensweisen wie illegale Arbeitnehmerüberlassung und Ausländerbeschäftigung, Schwarzarbeit und Verstöße gegen Entsende-, Tarif- und Sozialvorschriften zusammengefaßt werden. Ihre quantitative Bedeutung ist

kaum einschätzbar. Die im Zuge der Erhöhung der Kontrolldichte allerorten gestiegene Zahl anhängiger Bußgeldverfahren weist jedoch darauf hin, daß in diesem Bereich regelmäßig bedeutsame Einnahmeverluste für Fiskus und soziale Sicherungssysteme entstehen. Auch die hohe Arbeitslosigkeit vor allem im Baugewerbe ist zu einem guten Teil auf unlautere Beschäftigung zurückzuführen.

Scheinselbstständigkeit findet in einer Grauzone von abhängiger und selbstständiger Beschäftigung statt. Juristisch ist sie nur schwer präzise abgrenzbar. Nach einer Untersuchung des IAB (1996) sind allein bezogen auf die Haupterwerbstätigkeit rund 500.000 Personen dem Kreis der Schein- bzw. Semiselbständigen zuzurechnen. Wäre der genannte Personenkreis sozialversicherungspflichtig beschäftigt, so lägen die geschätzten Einnahmen der GRV um 5 Mrd. DM, der GKV um 2,5 Mrd. DM, der AIV um 1,5 Mrd. DM und der PflV um 300 Mio DM höher.

Zu Beschäftigungsverhältnissen besonderer Bedeutung haben sich *geringfügige Beschäftigungen* (620-/520-DM-Jobs) entwickelt. Diese Beschäftigungsverhältnisse belaufen sich bundesweit auf mittlerweile 5,6 Millionen. Allein 4,2 Millionen von ihnen sind sozialversicherungsfrei, wodurch Einnahmeverluste für die Sozialversicherungen von insgesamt 16 Mrd. DM (GRV 7,7 Mrd. DM, GKV 5,2 Mrd. DM, AIV 2,5 Mrd. DM und PflV 0,6 Mrd. DM) entstehen (BT Drs. 13/9313).²

Insgesamt werden allein durch die nicht sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsformen die im Kontext der Massenarbeitslosigkeit ohnehin sinkenden Beitragseinnahmen um weitere zweistellige Milliardenbeträge reduziert.

III. Wege aus der Finanzkrise

Nachdem die Ursachen der finanziellen Erschöpfung des Wohlfahrtsstaats im wesentlichen analysiert sind, ist nun zu fragen, wie die Finanzkrise des Sozialstaats überwunden werden kann. Hierzu sollen im folgenden zunächst kurz-, abschließend längerfristige Perspektiven aufgezeigt werden.

Es wurde gezeigt, daß in der GRV zahlreiche gesamtgesellschaftliche Leistungen bisher überwiegend aus Beitragsmitteln finanziert werden. Angemessen wäre es jedoch, sie entsprechend ihrem Charakter aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zu tragen. Im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung stellt sich regelmäßig die Frage, ob Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Versicherungsleistung anzusehen sind. Überlegenswert wäre, auch

für sie eine Steuerfinanzierung vorzusehen. Dies könnte, wie von der SPD im Gesetzentwurf zu einem Arbeits- und Strukturförderungsgesetzes vorgeschlagen, durch einen regelgebundenen Zuschuß des Bundes zur Bundesanstalt für Arbeit (BA) geschehen. Zu denken ist darüber hinaus an die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für Selbständige und Beamte, die bislang lediglich im Rahmen der Defizithaftung des Bundes für die BA und bei der steuerfinanzierten Arbeitslosenhilfe uzur Deckung der Kosten der Arbeitslosigkeit herangezogen werden.

Aber auch jenseits der reinen Sozialversicherungsleistungen bedarf es eines stärkeren Engagement des Staates bei der Finanzierung sozialer Aufgaben. Im Jahr 1960 betrug der Anteil der steuerlichen Zuweisungen zum Sozialbudget noch 44,7%. In den Folgejahren sank er beständig bis auf gerade noch 31,5% in 1990. Lediglich im Gefolge der Bewältigung der Transformationsprobleme in den neuen Ländern war kurzfristig ein verstärkter Einsatz der öffentlichen Hand festzustellen, so daß der Zuweisungsanteil bis 1993 auf 34,4% anstieg, seither jedoch erneut sinkt (BMAS 1997: 7.3; eigene Berechnungen).

Möglichkeiten der Einnahmeverbesserung

Eine weitere, kurzfristig anzustrebende Maßnahme zur Behebung der Finanzierungsdefizite vor allem der GKV ist die *Anhebung der reduzierten Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenze in GKV und PflV* auf das Niveau der allgemeinen Beitragsbemessungsgrenze. Die Tatsache, daß sie nur 75% der GRV-/AIV-Beitragsbemessungsgrenze beträgt, läßt sich ohnehin nur aus einer Rücksichtnahme gegenüber privaten Versicherungsunternehmen („Friedensgrenze“) erschließen, nicht jedoch aus den Argumenten, die für die prinzipielle Existenz von Beitragsbemessungsgrenzen sprechen (Verhinderung, daß über den sozialpolitischen Zweck hinaus Einkommensbestandteile als Zwangsbeiträge eingezogen werden; Erhaltung von Anreizen zur Eigenvorsorge). Nach einer Simulationsrechnung von Rindsfüßer u.a. (1995) ergäben sich durch die genannte Maßnahme allein in den alten Bundesländern GKV-Mehreinnahmen von etwa 10 Mrd. DM. Die aufgelaufenen Kredite der Krankenkassen könnten somit ohne weitere Leistungskürzungen binnen Jahresfrist abgetragen werden. In der PflV könnten sinnvolle Leistungserweiterungen ohne Zusatzbelastung der Versicherten und ohne Gefährdung der finanziellen Stabilität dieses Sozialversicherungszweigs eingeführt werden (Offermann 1996b).

Schließlich ist auch an eine *Erweiterung des Versichertenkreises* insgesamt zu denken. So kann heute nicht mehr erkannt werden, warum der Staat seiner Fürsorgepflicht gegenüber den Beamten nicht dadurch nachkommen sollte, daß er statt den Kosten für das Beihilfe- und Pensionssystem die Sozialversicherungsbeiträge seiner beamteten Beschäftigten trägt. Auch für den Kreis der Selbständigen sollten Überlegungen nach deren Einbeziehung in die Sozialversicherungspflicht vor allem angesichts der wachsenden Zahl von Schein- und Semiselbständigen nicht vor schnell verworfen werden.

Oben wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, daß die Finanzierung der Sozialversicherungen nur solange gesichert ist, wie es gelingt, Produktivitätsfortschritte in den Tarifverhandlungen in Realeinkommenssteigerungen zu verwandeln. Es wurde auch gezeigt, daß diesbezügliche Versuche in den vergangenen Jahren im Kontext der Massenarbeitslosigkeit regelmäßig gescheitert ist (Sinken der Lohnquote). Zu fordern ist daher, die Beiträge der Arbeitgeber zu den sozialen Sicherungseinrichtungen zukünftig

Auch jenseits der reinen Sozialversicherungsleistungen bedarf es eines stärkeren Engagement des Staates bei der Finanzierung sozialer Aufgaben.

mitteln finanziert werden. Angemessen wäre es jedoch, sie entsprechend ihrem Charakter aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Bundes zu tragen. Im Hinblick auf die Arbeitslosenversicherung stellt sich regelmäßig die Frage, ob Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als Versicherungsleistung anzusehen sind. Überlegenswert wäre, auch

nicht mehr am Lohn, sondern an der Wertschöpfung zu orientieren. Das ist nicht allein sozialversicherungs-, sondern auch verteilungspolitisch gerechtfertigt. Denn eine *wertschöpfungs-basierte Abführung der Arbeitgeberbeiträge* würde zu einer Entlastung arbeitsintensiver Produktionen führen, während gleichzeitig kapitalintensive Produktionen nicht auch noch für die Vernichtung von Arbeitsplätzen mit den oben beschriebenen Konsequenzen für die Sozialversicherungseinnahmen durch geringere Sozialabgaben belohnt würden.

Präventive Orientierung

Schließlich hat eine Konsolidierung der Finanzen des Sozialversicherungsstaats alle vorhandenen *Rationalisierungsreserven* auszuschöpfen. Dies gilt vor allem für die GKV, bei der die Einführung alternativer Formen der Erbringung und Honorierung ambulanter ärztlicher Leistungen (z.B. Polikliniken, Dispensaires) vordringlich ist.³ Auch die Wiederherstellung der ursprünglichen Regelungen zu Kuren und rehabilitativen Maßnahmen wird (bei kurzfristigen Mehrausgaben) schon mittelfristig zu einer Senkung der Aufwendungen in GRV und GKV beitragen.

Kern einer Strategie zur Bewältigung der vor allem einnahmenbedingten Finanzkrise des Wohlfahrtsstaats ist und bleibt eine langfristig abgesicherte *aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Die wesentlichen Elemente einer solchen Strategie sind neben dem ausgedehnten Einsatz von Arbeitsbeschaffungs-, Strukturanpassungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, der Umverteilung von Arbeit durch individuelle und kollektive Arbeitszeitverkürzung sowie dem Abbau von Überstunden und der Umwandlung von Geldzuschlägen in Freizeitausgleich, die soziale Absicherung der Übergänge zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeitsphasen (Sabbatjahre, Elternurlaub, Altersteilzeit) und die Schaffung eines breiten Sektors dauerhaft gewährleisteter öffentlicher Beschäftigung für nicht regelfinanzierte soziale Dienstleistungen (Offermann 1997: 211f).

Eine wirkungsvolle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie eine egalitäre Verteilungspolitik sind also die Alternative zu einer eben nur scheinbar alternativenlosen Politik fortgesetzter regressiver Modernisierung. Einige unserer europäischen Nachbarländer sind dabei, die Krise des Wohlfahrtsstaates gerade auf diese Weise zu überwinden. In den Niederlanden vereinbarten Sozialpartner und Regierung im Konsens zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit die Ausweitung von sozial abgesicherter Teilzeitarbeit. In Schweden wurde, nachdem die dortigen öffentlichen Haushalte konsolidiert wurden, das Ende des Sozialabbaus beschlossen und die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung als prioritäres Politikziel verkündet. Die italienische Regierung unter Romano Prodi strebt zur Reduzierung der Massenarbeitslosigkeit deutliche Arbeitszeitverkürzungen an. Die Franzosen haben die Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 35 Stunden bereits gesetzlich geregelt und zudem ein milliardenschweres Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit sowie zahlreiche Maßnahmen zur Korrektur der Verteilungsverhältnisse beschlossen.

Die in der BRD vorherrschenden Argumentationen über die Ursachen der Krise des Wohlfahrtsstaats und die auf diesen falschen Diagnosen basierende Politik dürften angesichts der Praxis andernorts unter zunehmenden Druck geraten. Zudem ist die Wertschätzung sozialstaatlicher Ziele in den vergangenen Jahren in der Bevölkerung, zumal der Ostdeutschlands, tendenziell gestiegen (Pollack 1997). Davon zeugen nicht zuletzt auch die bislang allerdings noch eher zaghaften Proteste der Arbeitslosen in den vergange-

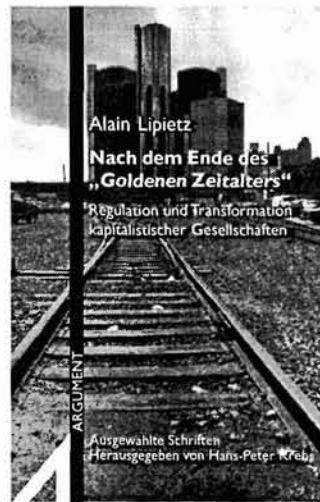


Unabwendbare Globalisierung?

Argument Sonderband Neue Folge 249
ISBN 3-88619-249-0 · 29,80 DM

Handelt es sich bei der Globalisierung tatsächlich um eine unvermeidliche Entwicklung, die den Umbau der Produktion und des Sozialstaates rechtfertigt? Aus welchen ökonomischen, sozialen, politischen und technologischen Bedingungen entstehen die Spannungen zwischen Globalisierung und neuer Regiona-

lisierung? Was globalisiert sich wie und was sind die Ursachen der Globalisierung? Gerade durch seine Unbestimmtheit ist der Begriff der »Globalisierung« zu einem ebenso beliebten wie wirkungsvollen Schlagwort geworden – im betrieblichen Alltag wie in der offiziellen Politik. Mithilfe des derzeit avanciertesten sozialwissenschaftlichen Instrumentariums, der »Regulationstheorie«, analysieren kritische Sozialwissenschaftler die Rolle der Unternehmen, Institutionen und Nationalstaaten im Globalisierungsdiskurs und fragen nach Optionen für eine alternative Politik: in der Europäischen Union, in Japan, kleineren ostasiatischen Ländern, den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten und bei der Frage nach Geschlecht und Gleichheit.



Das Alte ist tot, das Neue noch nicht geboren

Argument Sonderband Neue Folge 255
ISBN 3-88619-255-5 · DM 39,80

Die gegenwärtigen Debatten über das Ende der Geschichte, der Industrie- bzw. Arbeitsgesellschaft markieren einen tief greifenden Formationsbruch. Die relative Brüchigkeit der neoliberalen Transformationsprojekte und die Konzeptionslosigkeit der

Linken lassen sich mit Gramsci als eine Krise der Hegemonie, eine organische Krise verstehen: Das Alte ist tot, das Neue noch nicht geboren. Welchen Fragen hat sich eine moderne Linke in dieser Situation zu stellen und welche Antworten ermöglichen eine progressive Überwindung des obsolet gewordenen Klassenkompromisses?

Autor: Alain Lipietz, seit 1985 Forschungsdirektor der Université de Paris VII, ist ein Wirtschaftswissenschaftler von internationalem Renommee. 1996 erhielt er den »Prix AESOP-Carfax« für den besten Aufsatz zur europäischen Regionalentwicklung. Zur Zeit ist er außerdem Sprecher der französischen Grünen.

Im guten Buchhandel und direkt vom
Argument Versand, Reichenberger Str. 150
10999 Berlin, Tel./Fax: 030 / 313 13 96



nen Monaten. Die allseits propagierte Erschöpfung des wohlfahrtsstaatlichen Projekts ist daher nur eine vermeintliche.

spw

Literaturverzeichnis

MAS 1997: Statistisches Taschenbuch, Bonn.
 BMAS 1998: Sozialbericht 1997, Bonn
 BT Drs. 13/9313.
 Emmerich, Knut, Ulrich Walwei und Gerd Zika 1997: Beschäftigungswirkungen aktueller rechtspolitischer Interventionen im Bereich des Sozial-, Arbeits- und Steuerrechts, in: WSI-Mitteilungen 8/1997, S. 561-568.
 Habermas, Jürgen 1985: Die Neue Unübersichtlichkeit, Frankfurt/Main. Handelsblatt (HB) vom 15.01.1998.
 IAB 1996: Empirische Befunde zur „Scheinselbständigkeit“, IAB Werkstattbericht Nr. 7.
 Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Herausforderungen des Sozialstaats, Frankfurt/Main.
 Keller, Berndt und Hartmut Seifert 1997: Eine Zwischenbilanz der Deregulierung, in: WSI-Mitteilungen 8/1997, S. 522-531.
 Klingmüller, Ursula 1998: „Arbeit statt Sozialhilfe“ in Brandenburg, in: brandaktuell, special Nr. 1, S. 4-7.
 Klose, Joachim 1993: Zur Entwicklung der Arzthonorare 1980 – 1990, in: DOK, 75. Jg., S. 107-110.
 Offermann, Volker 1996a: Solidarität nur unter Starke?, in: Schönig, Werner und Raphael L'Hoest (Hrsg.): Sozialstaat wohin?, Darmstadt, S. 56-78.

Eine wirkungsvolle Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie eine egalitäre Verteilungspolitik sind also die Alternative zu einer eben nur scheinbar alternativenlosen Politik fortgesetzter regressiver Modernisierung.

Offermann, Volker 1996b: Pflegeversicherung und Lebenslage, in: Sozialer Fortschritt, 45. Jg., S. 65-72.
 Offermann, Volker 1997: Sozialstaat und Massenarbeitslosigkeit, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., S. 204-212.
 Pollack, Detlef 1997: Das Bedürfnis nach sozialer Anerkennung, in: APuZ, Heft 13, S. 3-14.
 Reuter, Norbert 1997: Finanzierungsprobleme des Sozialstaats, in: Sozialer Fortschritt, 46. Jg., S. 134-137.
 Rindsfüßer, Christian, Anita B. Pfaff und Susanne Busch 1995: Auswirkungen einer Anhebung der Beitragsbemessungs- und Versicherungspflichtgrenzen in der gesetzlichen Krankenversicherung, in: Sozialer Fortschritt, 44. Jg., S. 207-209.
 Schäfer, Claus 1997: Verteilungspolitik: Chronik eines angekündigten politischen Selbstmords, in: WSI-Mitteilungen, 10/1997, S. 669-689.
 Sozialpolitische Umschau 591/1997.
 Ullrich, Carsten G. 1995: Moral Hazard und Gesetzliche Krankenversicherung, in: KZfSS, 47. Jg., S. 681-705.

- 1 Man sollte nicht übersehen, daß die Zuverlässigkeit langfristiger Bevölkerungsprognosen regelmäßig gering ist.
- 2 Gegenzurechnen wären spätere mögliche Leistungsbezüge im Rahmen der GRV und ALV. GKV und Pfliv sind bei dieser Betrachtung jedoch weitgehend irrelevant, da die geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer in hohem Maße bei ihren Ehepartnern oder Eltern mitversichert oder als Studenten versichert sind.
- 3 Nachweislich erbringen die brandenburgischen Gesundheitszentren, hervorgegangen aus den DDR-Polikliniken, vergleichbare ärztliche Leistungen zu Kosten, die um etwa ein Drittel niedriger sind als bei niedergelassenen Ärzten. Durch ein Urteil des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 1996 sind die Einrichtungen, bis zur ausstehenden Präzisierung von § 311 SGB V, derzeit allerdings in der Entfaltung ihrer Entwicklungspotentiale beschränkt.



Kurt Pätzold/
 Manfred Weißbecker
Geschichte der NSDAP
 584 Seiten; 68,-DM
 ISBN 3-89438-134-5

Das umfassende Standardwerk über die ideologische, politische und organisatorische Entwicklung der NSDAP von der Gründungsphase 1919/20 bis zur deutschen Kapitulation 1945.

Karl Georg Zinn
Wie Reichtum Armut schafft
 180 Seiten; 28,- DM
 ISBN 3-89438-150-7

In seiner harschen Kritik am wirtschaftspolitischen Mainstream liefert Zinn eine lebendige und gut lesbare Einführung in die politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts.



AG Alternative Wirtschaftspolitik
Memorandum '98
 253 Seiten; DM 29,80
 ISBN 3-89438-151-5

Massenarbeitslosigkeit, Umverteilung, Sozialabbau und europäische Währungsunion. Das MEMORANDUM '98 greift die Themen auf, die das Wahljahr 1998 prägen.

Herbert Beckmann
Abenteuer Vaterschaft
 Die ersten zwei Jahre
 154 Seiten; DM 19,80
 ISBN 3-89438-147-7

Herbert Beckmann schildert anschaulich und amüsant die Stationen seines Vaterwerdens und Vaterseins. Eine praxisorientierte und zugleich vergnügliche Arbeitsplatzbeschreibung für junge Väter (und Mütter).



PapyRossa Verlag www.koeln-online.de/papyrossa
 Petersbergstr. 4, 50939 Köln, Tel.: 0221/44 85 45, Fax 0221/ 44 43 05

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



1. Das Plädoyer für Niedriglöhne

Mit welcher Strategie läßt sich die Arbeitslosigkeit abbauen? In der wissenschaftlichen wie politischen Diskussion wachsen Skepsis und Ratlosigkeit. Die Rezepte der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik erweisen sich angesichts wachsender Probleme auf dem Arbeitsmarkt als offensichtlich untauglich. Zugleich ist aber auch die Tendenz unübersehbar, die Antworten von Sozialdemokratie und Gewerkschaften, nämlich Forcierung von Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsumverteilung, Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, Erweiterung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Förderung eines beschäftigungsorientierten Wachstums, als überholt, weil nicht wirksam, ja vielmehr kontraproduktiv anzusehen. Insbesondere wird bezweifelt, dass es mit diesen, als „traditionell“ titulierten Instrumenten gelingen könnte, die steil ansteigende Zahl der Langzeitarbeitslosen, die mittlerweile mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen ausmachen, wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Aus diesem Dilemma scheint nur noch ein einziger Lösungsweg herauszuführen: nämlich die Löhne abzusenken, um über die Verbilligung der Arbeitskosten mehr Arbeit rentabel zu machen. Niedriglöhne heißt das neue Zauberformel, die bis weit in die Sozialdemokratie hinein an Akzeptanz gewonnen hat¹. Dabei geht es nicht nur um das Lohnniveau, sondern gleichermaßen um die Lohnstruktur. In Anlehnung an das amerikanische „Beschäftigungswunder“ wird eine Ausdifferenzierung der Arbeitseinkommen nach oben und unten noch weit über das gegenwärtige Maß der Einkommensungleichheit hinaus² als notwendig angesehen. Durch die Ausbreitung eines Niedriglohnsektors mit (Netto)Löhnen deutlich unterhalb von Armutsgrenze und sozial-kulturellem Existenzminimum soll auch für sog. „Einfacharbeiten“, also für gering qualifizierte, niedrigproduktive Tätigkeiten insbe-

Niedriglöhne – der letzte Ausweg zur Eingrenzung der Arbeitslosigkeit?

Von Gerhard Bäcker*

sondere im Dienstleistungssektor, für die es bei den gegenwärtigen Löhnen keine Nachfrage gebe, ein Markt geschaffen werden.

Ein Niedriglohnsektor ließe sich durchsetzen, wenn die Gewerkschaften bereit wären, entsprechende Tarife abzuschließen. Oder aber die Bindungswirkung von Tarifverträgen müsste aufgeweicht bzw. ganz aufgelöst werden, so dass sich der Arbeitsmarkt als „freier“ Markt entfalten kann. Die Arbeitgeber plädieren für eine pauschale Kürzung der unteren Tarifgruppen um 20 – 30%³, Scharpf geht in seinem Modell von Stundenlöhnen aus, die auf bis zu 5 DM abgesenkt werden⁴, die Zukunftskommission Bayern und Sachsen⁵ beziffert die als notwendig erachtete Absenkung nicht, hält aber Löhne weit unterhalb des Existenzminimums und eine entsprechende Verringerung des materiellen Lebensstandards von weiten Teilen der Bevölkerung für unumgänglich⁶.

Bei der Analyse dieser Problematik sind mehrere Fragen zu unterscheiden:

- Lassen sich mit einer Niedriglohnstrategie tatsächlich positive Nettobeschäftigungseffekte erzielen?
- Lassen sich Wege finden und finanzieren, durch die die negativen sozialen Konsequenzen von Niedriglöhnen aufgefangen werden können? Stellen die Modelle von Bürgergeld, Kombilohn oder Beitragssenkung einen realisierbaren und vor allem finanzierbaren Schritt in diese Richtung dar?
- Schließlich ist nach Alternativen zu fragen, deren beschäftigungspolitische Wirksamkeit womöglich größer und deren sozialen Kosten womöglich geringer sind. Hier kann nur angemerkt werden, dass Arbeitsumverteilung, öffentlich geförderte Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik keineswegs untaugliche Instrumente sind; eine tiefgehende Diskussion dieser Alternativen würde den Rahmen dieses Beitrags überschreiten.

2. Niedriglöhne und Beschäftigung

Die Position, der Krise des Arbeitsmarktes über die Absenkung von Löhnen bzw. Arbeitskosten⁷ zu begegnen, fußt auf der Behauptung eines kausalen Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Arbeitslosigkeit: Eine nicht ausreichend nach Qualifikationen und Produktivitäten ausdifferenzierte Lohnstruktur habe all jene Arbeitsplätze wegfal-

Auch im internationalen Vergleich findet sich keine Bestätigung für einen stringenten Zusammenhang zwischen Niedriglohnquote und Arbeitslosigkeit.

* Dr. Gerhard Bäcker, Prof. für Sozialpolitik an der Fachhochschule Niederrhein in Mönchengladbach



len bzw. gar nicht erst entstehen lassen, deren Marktpreise unterhalb der gegenwärtigen Lohnskala liegen und nicht (mehr) rentabel sind. Ergebnis sei eine „sozialstaatlich induzierte Arbeitslosigkeit“, da ein hoher gesellschaftlicher Bedarf an niedrigproduktiven Tätigkeiten, insbesondere an Dienstleistungstätigkeiten bestehe, der bei einer „freien“ Preisbildung auf dem Arbeitsmarkt in Beschäftigung münden könne. Durch die Doppelwirkung von Tarif- und Sozial(hilfe)politik werde genau dies aber verhindert; „der Sozialstaat verdrängt einfache Arbeitsplätze“⁸. Als verantwortlich für diese, die Arbeitslosigkeit produzierende und steigernde Entwicklung („Arbeitslosigkeitsfalle“) gelten⁹

- die Gewerkschaften, da sie sich in ihrer Tarifpolitik den Marktkräften entgegenstemmen, die Tarifierung von nicht existenzsichernden Niedriglöhnen ablehnen und die existierenden Niedriglöhne an der allgemeinen Einkommensentwicklung haben teilnehmen lassen, obgleich die Tätigkeiten keinen oder einen nur geringen Produktivitätszuwachs aufweisen;
- die überhöhten Standards von Lohnersatzleistungen und Sozialhilfe, die das Existenzminimum so hoch ansetzen, dass sich die Aufnahme von niedrig bezahlter Arbeit nicht mehr „lohne“, dies um so mehr, da Erwerbseinkommen „konfiskatorisch“ auf die Sozial(hilfe)leistung angerechnet werde;

die Belastung der Unternehmen mit steigenden Lohnnebenkosten, durch die (vor allem) niedrigproduktive Arbeit noch weiter verteuert werde.

Aus dieser Diagnose folgt die Schlußfolgerung, einen Niedriglohnsektor zu installieren, der dann zu einer Expansion insbesondere im Bereich der in der Bundesrepublik vergleichsweise schwach besetzten haushalts- und personenbezogenen Dienstleistungen führe. Da die Nachfrage nach diesen Diensten eine hohe Preiselastizität aufweist, errechnen sich aus geringeren Arbeits- und Be-

Arbeitsintensive Dienstleistungen sind in den meisten Fällen zugleich qualifizierte Tätigkeiten. Auch wenn sie im industriellen Sinne wenig „produktiv“ sind, so begründet dies noch längst keine Billiglöhne.

reitstellungskosten eine höhere Nachfrage und zusätzliche Arbeitsplätze. Folgt man Klös, der die amerikanische Erwerbstätigenquote im Dienstleistungssektor auf Deutschland überträgt, liegt das Arbeitsplatzpotential im Dienstleistungssektor gar bei 6,8 Millionen Jobs, von denen etwa 3,8 Millionen für Geringqualifizierte geeignet seien¹⁰.

Derartig hochgesteckte Erwartungen müssen sich begründen lassen, wollen sie ernst genommen werden. Der Vergleich mit den USA ist schon allein deshalb problematisch, weil die hohe amerikanische Erwerbsquote und Beschäftigungsdichte (Zahl der Arbeitsplätze im Verhältnis zur Bevölkerung) einfach auf die Bundesrepublik übertragen werden, ohne nach den spezifischen Konstellationen und Voraussetzungen der hohen Erwerbsbeteiligung in den USA zu fragen¹¹. Völlig außer Betracht bleibt auch die Tatsache, dass die hohe Zahl der Arbeitsplätze in den USA maßgeblich durch Mehrfachjobs- und Nebenerwerbstätigkeiten geprägt ist. Insgesamt sind die Ursachen der amerikanischen Beschäftigungsentwicklung komplexer, als dies zumeist in der deutschen Debatte unterstellt wird¹².

Auch im internationalen Vergleich findet sich keine Bestätigung für einen stringenten Zusammenhang zwischen Niedriglohnquote und Arbeitslosigkeit¹³. Die OECD kommt in ihrer umfassenden Untersuchung der Einkommensentwicklung zu dem für neoliberale Arbeitsmarktrezepte vernichtenden Schluß: „Es gibt nur wenig schlüssige Belege, die zeigen, dass Länder mit einem geringen Anteil an Niedrigbezahlten dies auf Kosten höherer Arbeitslosenzahlen oder einem geringeren Beschäftigungsniveau für besonders gefährdete Gruppen wie Jugendliche oder Frauen erreicht haben.“ Bosch resümiert: „Für dieses Ergebnis spricht auch der Augenschein: Sowohl für Länder mit ungleicher als auch für die mit egalitärer Einkommensstruktur lassen sich Beispiele für eine gute oder eine schlechte Beschäftigungsbilanz zitieren. Dänemark und Norwegen oder die Niederlande können mit ihrer ausgeglicheneren Einkommensstruktur eine sehr positive Beschäftigungsbilanz vorweisen, die sich mit der amerikanischen messen lässt oder sie sogar übertrifft.“

3. Niedriglöhne in der Industrie und im Dienstleistungssektor

Ob die Wiedereinführung von „Leichtlohngruppen“ im industriellen Sektor überhaupt zu Beschäftigungsgewinnen führt, ist kaum wahrscheinlich. Es müßte ja zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit kommen; dies ist angesichts des hohen Rationalisierungsdrucks, in der sich die im globalen Wettbewerb stehende Exportindustrie befindet, eine wenig erfolgreiche und sinnvolle Strategie. Denn in der betrieblichen Wirklichkeit wird die Wahl des Produktionsverfahrens nicht primär durch Faktorpreisveränderungen bestimmt, vielmehr sind die Einsatzrelationen von Kapital und Arbeit – zumindest auf mittlere Sicht – weitgehend (technisch) vorgegeben (Limitationalität des Produktionsverfahrens) und nicht beliebig substituierbar. Und auch der langfristige Trend der Umsetzung des technischen Fortschritts und der Kapitalintensivierung der Produktion hängt mehr von anderen Daten ab als von den relativen Lohn- und Kapitalkosten. Unter den Bedingungen internationaler Konkurrenz ist die Anwendung der technologischen Neuentwicklung eine Wettbewerbsgröße, die sich vergleichsweise unabhängig von Verschiebungen der Lohnstruktur ergibt. Dies um so mehr, wenn

hoch entwickelte, kapitalsparende Technologien zum Einsatz kommen.

Für diesen Zusammenhang spricht auch, dass die unteren Lohn- und Gehaltsgruppen im industriellen Bereich in den zurückliegenden Jahren immer schwächer besetzt sind, d.h. dass die *vorhandenen* Niedriglöhne gar nicht genutzt werden, da sie nicht mehr der gewandelten, höherwertigen Arbeitsplatzstruktur entsprechen.

Betroffen von einer Niedriglohnstrategie wären nicht nur die Beschäftigten in den untersten Tarifgruppen. Vieles spricht dafür, dass die Unternehmen als Folge erweiterter Möglichkeiten, Arbeitskräfte zu extremen Niedriglöhnen einstellen zu können, eher mit einer Substitution regulärer durch verbilligte Arbeit reagieren, als *neue* Arbeitsplätze zu schaffen – zumindest solange die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen unverändert bleiben. Solange Reaktionen der Beschäftigten in größerem Umfang ausbleiben, könnte also eine Niedriglohnstrategie in Verbindung mit den genannten Anpassungsreaktionen dazu führen, dass das Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt anhält, das Lohnniveau insgesamt aber bzw. die Verdienste im zusätzlich nachgefragten Beschäftigtensegment nach unten gedrückt würden.

Bei den *personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen* wird der Zusammenhang zwischen niedrigen Preisen¹⁴ und einer höheren Nachfrage durch die privaten Haushalte in der Richtung gesehen, dass es sich die Haushalte vermehrt leisten können, auf Hilfen aller Art zurückzugreifen und Eigenarbeit durch bezahlte Fremdarbeit zu ersetzen. Je größer die Differenz zwischen dem eigenen Nettolohn und dem Preis der Dienstleistungen ist, um so mehr kann die Nachfrage ausgeweitet werden. Um welche Dienstleistungen soll es sich hierbei handeln? Scharpf benennt eine Reihe von Beispielen wie

- Service im Einzelhandel, in Gaststätten, Hotels, öffentlichen Verkehrsmitteln, Krankenhäusern und Pflegeheimen,
- Arbeit in Kinderkrippen, Kindergärten, Schwimmbädern und Sportstätten,
- private Haushaltshilfen sowie Gartengestaltung und -pflege für private Haushalte,
- Betreuungsdienste für Alte und Kinder,
- Instandhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten für Gebäude und Wohnungen,
- Reparaturdienstleistungen,
- ökologischer Landbau,
- alle Arten arbeitsintensiver und kundennaher handwerklicher und industrieller Fertigung.

Diese Beispiele machen allerdings sehr gut deutlich, dass niedrigproduktive, weil arbeitsintensive Dienstleistungen in den meisten Fällen zugleich *qualifizierte* Tätigkeiten sind. Auch wenn diese Tätigkeitsfelder im *industriellen* Sinne wenig „produktiv“ sind, so begründet dies alleine noch längst keine Billiglöhne. Weder aus allokativen noch aus distributiven Gründen gibt es einen Anlaß, arbeitsintensive und hohe Qualifikation, Motivation und Verantwortung voraussetzende Tätigkeiten in den Sozial- und Humandiensten sowie im Handwerk, die notwendigerweise eine niedrigere Arbeitsproduktivität aufweisen als Tätigkeiten im industriellen Sektor, von der allgemeinen Einkommensentwicklung abzukoppeln und mit Niedriglöhnen abzuspeisen. Auf die Dauer würden sich für diese Tätigkeiten qualifizierte Beschäftigte nicht mehr bereit finden. Warum in die Ausbildung investieren, wenn der spätere Beruf womöglich noch

nicht einmal das Existenzminimum sichert und andere Tätigkeiten im industriellen Bereich bei vergleichbaren Bildungsinvestitionen einen deutlich höheren Lohn versprechen? Die Aktivierung der privaten Dienstleistungsnachfrage durch eine Lohnspreizung nach unten kann also in wirtschafts- und beschäftigungspolitischer Sicht überhaupt nur bei gering qualifizierten Tätigkeiten Sinn machen und sie wird kontraproduktiv sein, wenn die Tätigkeiten ein hohes Qualifikationsniveau erfordern wie beispielsweise im Bildungsbereich, bei den sozialen Diensten oder bei handwerklichen Tätigkeiten¹⁵.

Ökonomisch irreführend ist die These, nur eine an die Produktivität und ihre Entwicklung angebundene Entlohnung sichere und schaffe Arbeitsplätze bei Einfortätigkeiten im Dienstleistungssektor. Dieses neoklassische, rein mikroökonomisch orientierte Theorem der Entlohnung nach der „Grenzproduktivität“ blendet die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Doppelwirkung von Löhnen als Kosten- und Nachfragefaktor völlig aus. Unterstellt wird das Modell eines sich auf dem Arbeitsmarkt frei bildenden, produktivitätsgerechten Gleichgewichts-

Soll der Weg zu einer „Refeudalisierung der Gesellschaft“ eingeschlagen werden, in der der Lebensstil und -standard der Wohlhabenden durch eine moderne Dienstbotenklasse abgesichert wird?

Alles wird gut!



Foto: Christian Kiel (Meerbusch)

lohnes, der den Arbeitsmarkt „räumt“. Spätestens seit Keynes ist jedoch offensichtlich, dass diese Modellwelt nichts mit der Realität zu tun hat. Wenn das Einkommensniveau in einer Gesellschaft insgesamt steigt, dann können auch die Löhne in jenen Tätigkeitsfeldern des Dienstleistungssektors wachsen, die ihre „Produktivität“ nicht verändert haben, da ja auch die kaufkräftige Nachfrage nach diesen Tätigkeiten steigt.

Bei der Lohnentwicklung in den Dienstleistungsberufen und -branchen bleibt zu beachten, daß sich diese in der Bundesrepublik nicht am industriellen, sondern am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt orientiert hat. Auch die Lohnentwicklung in der Industrie ist dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt gefolgt. Das heißt aber, daß sich im industriellen Bereich Preissenkungen durchgesetzt haben. Die in der Folge entstehenden Zuwächse der Realeinkommen eröffnen ihrerseits die Möglichkeit, einen steigenden Anteil des Einkommens für Dienstleistungen auszugeben bzw. die öffentliche Bereitstellung von Dienstleistungen durch höhere Abgaben zu finanzieren.

4. Niedriglöhne – eine gesellschaftspolitische Grundentscheidung

Wenn bei der Niedriglohnstrategie von der Ausweitung „einfacher“ Dienstleistungsarbeitsplätzen die Rede ist, kommen vor allem die Tätigkeiten in und für private Haushalte ins Blickfeld. Unbezahlte Hausarbeit würde vermehrt in bezahlte Niedriglohnarbeitsplätze umgewandelt¹⁶. Sind die Arbeitskosten nur niedrig genug, dürfte in der Tat die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen steigen¹⁷: Wer würde nicht „zugreifen“, wenn der Stundensatz einer Putzhilfe tatsächlich bei nur 5 DM liegen würde? Der Bedarf an Haushaltshilfen ist hoch und wächst unübersehbar, wenn man an die steigende Frauenerwerbsbeteiligung, den steigenden Anteil älterer Menschen und neue Lebensformen denkt.

Auch wenn dies so ist, reicht es nicht aus, eine Niedriglohnstrategie nur auf ihre arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit hin zu bewerten und die Frage nach ihren *sozialen und gesellschaftlichen Folgewirkungen* nachrangig zu behandeln. Bei den gesellschaftspolitischen Konsequenzen einer durch Niedriglöhne erreichten Aus-

Die Gleichung Langzeitarbeitslos = unqualifiziert = nur geeignet für Einfacharbeitsplätze stimmt nicht. Zentrale Faktoren sind vielmehr höheres Lebensalter und gesundheitliche Einschränkungen.

weitung von personen- und haushaltsbezogenen Diensten bleibt zu berücksichtigen, dass dieses Modell voraussetzt, dass sich die Einkommensverhältnisse in der Gesellschaft nach beiden Seiten spreizen, die Löhne von Haushaltshilfen aller Art also niedrig liegen und zugleich die Einkommen derer, die als Nachfrager auftreten, besonders hoch sind. Ein weiterer Zusammenhang ist zu bedenken: Die Nachfrage nach haushaltsbezogenen Dienstleistungen steigt, wenn die individuellen Arbeitszeiten lang sind und keinen Raum lassen, neben der Erwerbstätigkeit noch Haus- und Familienarbeit zu leisten. Eine Erwerbsintegration von Frauen, die sich an traditionellen (männlichen) Vollzeitarbeitsmustern orientiert und nicht verbunden wird mit einer (zugleich ja beschäftigungswirksamen!) Verkürzung der Arbeitszeit erzwingt geradezu den Einsatz von Diensten. Es ist nicht zufällig, daß das Beschäftigungs-

modell der USA und auch Großbritanniens von langen Arbeitszeiten und einer Polarisierung der Einkommensverteilung geprägt ist.

Es geht also bei der Niedriglohnstrategie um die grundsätzliche Frage nach der Gestaltung der Gesellschaft. Soll der Weg zu einer „Refeudalisierung der Gesellschaft“ eingeschlagen werden, in der der Lebensstil und -standard der Wohlhabenden durch eine moderne Dienstbotenklasse abgesichert wird?

In diesem Zusammenhang bleibt zu berücksichtigen, dass der im Niedriglohnmodell vorgenommene Verweis der Langzeitarbeitslosen auf ein auszuweitendes unteres Segment von Niedriglohnarbeitsplätzen von der Gleichung ausgeht: Langzeitarbeitslos = unqualifiziert = nur geeignet für Einfacharbeitsplätze. Daß diese Gleichsetzung gängig geworden ist, heißt allerdings nicht, das sie stimmt: Mehr als die Hälfte aller länger als 1 Jahr Arbeitslosen in Nordrhein-Westfalen verfügt über eine abgeschlossene Berufsausbildung! Im wesentlichen bestimmen das höhere Lebensalter¹⁸ und gesundheitliche Einschränkungen (was sich verschränkt) und *nicht* der formale Qualifikationsstatus¹⁹ das Risiko, längerfristig in der Arbeitslosigkeit zu verbleiben: „Das auf Ungelernte entfallende Volumen der Arbeitslosigkeit liegt nach zwischenzeitlichem Rückgang und Wiederanstieg in etwa wieder auf dem gleichen Niveau wie vor sechs bis sieben Jahren. (...) Im Verlauf der 80er Jahre sind auch solche Personen von Langzeitarbeitslosigkeit erfaßt worden (z.B. Facharbeiter und Hochschulabsolventen), die bis dahin nicht zu den typischen Gruppen des Arbeitsmarktes zählen. Deren Vermittlung ist im wesentlichen dadurch eingeschränkt, daß sie langzeitarbeitslos sind.“²⁰

5. Subventionierung von Niedriglöhnen: Sinnvoll und finanzierbar?

In der Debatte um die Schaffung eines Niedriglohnsektors herrscht (bislang) noch Einigkeit, die beschäftigungspolitisch gebotene Absenkung der (Netto)Arbeitsentgelte unter das Existenzminimum durch Transferszahlungen des Staates (zumindest ein Stück weit) auszugleichen, um die in den USA verbreitete Situation der „working poor“, der „Armut trotz Arbeit“ zu vermeiden. Ziel einer solchen Subventionierung ist es, die Arbeitskosten im unteren Qualifikations- und Beschäftigungssegment abzusenken, ohne daß die Arbeitseinkommen einen durch das Existenzminimum bestimmten Schwellenwert unterschreiten. Dieser Ansatz ist in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion in einer (kaum noch überschaubaren) Vielzahl von unterschiedlichen Vorschlägen und Modellen konkretisiert worden. Zur besseren Übersicht bietet es sich an, diese Lohnsubventionsmodelle zunächst danach zu unterscheiden, ob sie

- als Lohnkostenzuschüsse den *Arbeitgebern* zufließen und zu einer Kostenentlastung bei *gegebenen* Bruttolöhnen führen oder
- als Einkommenshilfen den *Beschäftigten* gezahlt werden, um die Nachteile *abgesenkter* Bruttolöhne auszugleichen.

5.1. *Subventionen an Unternehmen: Lohnkostenzuschüsse, Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge*
Orientiert man sich an dieser ordnungspolitisch wichtigen Unterscheidung, dann fällt bei den Lohnkostenzuschüssen auf, daß sie am bestehenden Lohn- und Gehaltsgefüge ansetzen, so daß es keinen unmittelbaren

Konflikt mit der Tarifpolitik gibt und auch die späteren Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung nicht gemindert werden. Lohnkostenzuschüsse sind nichts Neues, sie zählen seit jeher zum Repertoire der Arbeitsmarktpolitik, und seit einiger Zeit werden sie auch als Instrument der kommunalen Beschäftigungspolitik auf der Grundlage der Hilfen zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) eingesetzt. Ansatz dieser Maßnahmen ist es, bestimmte Gruppen von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, Schwervermittelbare, Ältere) gezielt zu fördern, indem privatwirtschaftliche Arbeitgeber für die unbefristete Einstellung dieser Personen, die sie ansonsten eher abgewiesen hätten, eine zeitlich begrenzte und ggf. degressiv ausgestaltete Zahlung erhalten. Durch den Zuschuß soll ein Ausgleich für die tatsächlichen oder vermeintlichen Produktivitäts- und Leistungsdefizite dieses Personenkreises geboten werden, so daß sich die betrieblichen Barrieren gegenüber einer Einstellung von Langzeitarbeitslosen lockern und der arbeitsmarktpolitisch besonders problematischen Strukturalisierung und Verhärtung der Arbeitslosigkeit entgegen gewirkt wird.

Ziel ist also weniger die Erhöhung des Beschäftigungsniveaus und die Reduzierung der Arbeitslosigkeit insgesamt, sondern die personelle Umschichtung innerhalb des Arbeitslosenbestandes, d.h. die Umverteilung des Verbleibsrisikos. Die langjährigen Erfahrungen mit dem Instrument „Lohnkostenzuschuß“ zeigen, daß dessen Erfolgswirksamkeit zwar nicht überragend, aber dennoch bemerkbar sind: Für die Einstellung von „schwerst“ vermittelbaren Langzeitarbeitslosen reichen allerdings allein finanzielle Anreize nicht aus; als wichtiger erweisen sich Informations- und Beratungsleistungen sowie sozialpädagogische Hilfen. Indiz für die Schwierigkeiten, die betrieblichen Selektionsprozesse bei der Neueinstellung zu ändern, ist auch, daß die Etatansätze für Einarbeiterschüsse nach § 49 AFG (alt) in den letzten Jahren von den Betrieben noch nicht einmal ausgeschöpft worden sind²¹.

Im Unterschied zu dieser gezielten Förderung einzelner arbeitsmarktpolitischer „Problemgruppen“ gehen die neuerdings diskutierten Modelle von *allgemeinen* und *unbefristeten* Lohnkostenzuschüssen bei der Beschäftigung von Arbeitslosen im unteren Qualifikations- und Einkommensbereich aus. In diese Richtung zielen die in der politischen Diskussion aktuell gewordenen Überlegungen, im Niedriglohnsegment des Arbeitsmarktes die Beiträge zur Sozialversicherung abzuschaffen bzw. zu mindern. Dadurch käme es zu einer Absenkung der Arbeitskosten um bis zu 21% (wenn allein der Arbeitgeberbeitragssatz betroffen ist) bzw. bis 42% (wenn die Regelung auch für die Arbeitnehmerbeiträge gilt) bei gleichzeitiger Konstanz der Bruttolöhne²².

Konkret soll die Regelung so aussehen, daß der Bund die Arbeitgeberbeiträge bis zu einem Stundenlohn von 10 DM voll übernimmt und daß die Kostenübernahme mit steigenden Einkommen sinkt und bei 18 DM ausläuft²³. Dies würde bei Vollzeitbeschäftigten bedeuten, daß bis zu einem Monatseinkommen von etwa 1.700 DM die volle Beitragserstattung durch den Staat erfolgt und die übliche (vollständige) Sozialversicherungspflicht der Arbeitgeber erst bei einem Monatseinkommen von 3.060 DM einsetzt. Betroffen wären davon nicht nur die neu eingerichteten Arbeitsplätze, sondern auch die große Masse der bestehenden Vollzeit-Arbeitsverhältnisse in diesem Einkommenssegment: So beziffert die Be-

schäftigtenstatistik für das alte Bundesgebiet (1995) den Anteil der Vollzeitbeschäftigten, die weniger als 50% des Durchschnitts verdienen (= 2.355 DM), auf 7,2%, das sind etwa 1,17 Millionen Personen. Zwischen 50% und 75% des Durchschnittseinkommens (= 3.530 DM) verdienen 17,9% der Beschäftigten, das entspricht 2,9 Millionen Personen. Zusätzlich zu berücksichtigen wären die Teilzeitbeschäftigten mit Stundenlöhnen bis zu 18 DM, darunter auch die geringfügig Beschäftigten. Diese quantitativen Dimensionen deuten an, daß insgesamt mit einem Finanzierungsbedarf in mindestens zweistelliger Milliardenhöhe zu rechnen ist²⁴.

Soll die Wirkung universeller (direkter oder indirekter) Lohnkostenzuschüsse dieser Art beurteilt werden, kommt es neben der Ermittlung des erforderlichen Finanzvolumens vor allem auf die Beantwortung der Frage an, ob sie geeignet sind, einen *Niveaueffekt* auf dem Arbeitsmarkt zu erreichen. Diese Frage führt zu der bereits diskutierten Problemstellung, ob die Arbeitskosten als die entscheidende Barriere für den Aufbau neuer, niedrigproduktiver Arbeitsplätze angesehen werden müssen oder nicht. Wenn – wie vorne analysiert – sich die Hoffnungen auf zusätzliche Arbeitsplätze im wesentlichen nicht erfüllen und es überwiegend zu Mitnahme- und Substitutionseffekten kommt, erweist sich die Dauersubventionierung als ein enorm finanzaufwendiges Unterfangen, das nicht durch finanzielle Entlastungen infolge sinkender Arbeitslosigkeit kompensiert wird.

5.2. Transfers an Arbeitnehmer: Aufstockung von Niedriglöhnen

Während die den Unternehmen zukommenden Lohnsubventionen Niveau und Struktur der tariflichen und effektiven Bruttolöhne im Grundsatz unangetastet lassen, wird mit der direkten Subventionierung der Arbeitseinkommen der gegenteilige Weg beschritten. Die *dauerhafte Absenkung* der Bruttoentgelte im unteren Qualifikations- und Einkommensspektrum des regulären Arbeitsmarktes soll durch ergänzende Transferzahlungen (zumindest teilweise) ausgeglichen werden bzw. Erwerbseinkommen sollen auf die gezahlten Transfers nur noch vermindert angerechnet werden. Niedrig bezahlte Arbeiten oder Teilzeitarbeit sollen ihren Schrecken verlieren, da sie durch Transfers aufgestockt werden und durch das Zusammen treffen von (Niedrig)Lohn und ergänzender Sozialleistung auf jeden Fall das Existenzminimum gesichert wird. Zugleich stehen sich Erwerbstätige immer besser als nicht erwerbstätige Hilfeempfänger, da das erzielte Einkommen nur teilweise angerechnet wird und die Transferleistung mit wachsendem Einkommen damit nicht sprunghaft gekappt wird, sondern schrittweise ausläuft. Diesem Ansatz verpflichtete Konzepte orientieren auf

- den „großen Wurf“ einer Zusammenfassung von Steuersystem und sozialen Transfers im Rahmen eines Bürgergeldes mit einer Anrechnung des Einkommens (nicht nur des Arbeitseinkommens !) auf den Transferanspruch in Höhe von 50%,
- auf den „mittleren Weg“ einer lediglich auf Arbeitnehmer oder (Langzeit)Arbeitslose begrenzten Aufstockung oder

Im Unterschied zur gezielten Förderung arbeitsmarktpolitischer „Problemgruppen“ gehen die neuerdings diskutierten Modelle von allgemeinen und unbefristeten Lohnkostenzuschüssen aus.

- auf die „kleine Lösung“ veränderter Anrechnungsregelungen im BSHG.

5.2.1. Bürgergeld und Negativsteuer

Am weitreichendsten ist das Modell des Bürgergeldes: Es sieht in seiner einfachen Form vor (Modellvarianten seien hier ausgeklammert), die Gesamtheit aller steuerfinanzierten sozialpolitischen Transferzahlungen (wie Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Kindergeld, Wohngeld, Erziehungsgeld, BAföG einschließlich der Leistungen des Solidarausgleichs in der Sozialversicherung) zu einer einzigen Transferleistung

Bürgergeld und Kombi-Löhne laufen darauf hinaus, das Subsistenzminimum der Sozial- und Arbeitslosenhilfe für Erwerbsfähige möglichst nach unten zu drücken, um die Kosten zu begrenzen.

zusammenzufassen, diese mit der Einkommensteuer zu verrechnen und in das Einkommensteuersystem zu integrieren. Ausgegangen wird in der Regel von einem Anrechnungsbzw. Transferentzugssatz von 50%. Dadurch soll der Boden bereitet werden für die Ausbreitung niedrig bezahlter Tätigkeiten. Sie werden akzeptabel, da sie automatisch durch die Negativsteuer aufgestockt werden.

Haushaltsneutral ist dies nicht zu erreichen. Überprüfungen dieses Modells – so auch durch die regierungsamtliche Expertenkommission „Alternative Steuer-Transfer-Systeme“ – kommen zu dem einhelligen Ergebnis, daß eine solche Totalrevision des Steuer- und Transfersystems mit großen technisch-administrativen Problemen verbunden wäre, daß sie zu problematischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Ergebnissen führt und vor allem jenseits der Möglichkeiten der Finanzierbarkeit liegt. Eine Regelung nämlich, die ein Existenzminimum in Höhe des derzeitigen Sozialhilfeniveaus garantieren will, eigene Arbeits- wie Sozialeinkommen nur zu 50% anrechnet, das Nachrangigkeitsprinzip gegenüber Erwerbsarbeit fallen läßt und jede Form der Nicht- oder eingeschränkten Erwerbstätigkeit alimentiert sowie die Bedarfs-, Einkommens- und Vermögenslage der Haushaltsgemeinschaft weitgehend ausklammert und sich allein am Individualeinkommen orientiert, führt zwangsläufig zu einer sich verstärkenden Wechselwirkung von Mehrausgaben einerseits und Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte andererseits.

Dabei kommt vor allem der verringerten Einkommensanrechnung große finanzielle Bedeutung zu: Indem sie den Grenzwert von aufstockenden Transferzahlungen bis weit in mittlere Einkommensklassen hinein verschiebt, erhöht sich nämlich sowohl die Leistungshöhe je Fall als auch die Zahl der Anspruchsberechtigten beträchtlich. Denn nicht nur die bislang Arbeitslosen, die eine Arbeit aufnehmen, erhalten nun höhere aufstockende Transferleistungen. Eine erweiterte Nichtanrechnung von Arbeitseinkommen muß auch der großen Zahl jener Bezieher niedriger Arbeitseinkommen zu Gute kommen, die derzeit mit ihrem Einkommen noch oberhalb der bisherigen Transferschwelle liegen, bei der reduzierten Anrechnung dann aber in den Bereich der positiven Transfers fallen. So hätten bei einem Anrechnungssatz von 50% alle Erwerbstätigen Anspruch auf ergänzende Transferzahlungen, deren Netto-Einkommen bis zur doppelten Höhe des haushaltsbezogenen Existenzminimums reicht. Die Leistungsempfängerzahl würde sich gegenüber der heutigen Situation vervielfachen. Zugleich ergäbe sich eine breite Überschneidung zwischen Einkommensteuerzahlungen und Transferleistungen. Um dies zu vermeiden, müsste – wie in den

Negativsteuerkonzepten auch konsequent vorgesehen – der Grundfreibetrag bis zur Transfergrenze angehoben werden. Die Folge wären massive Steuerausfälle. Als Folge dieser Doppelwirkung von steigenden Ausgaben und sinkenden Steuereinnahmen würden sich Belastungen für die öffentlichen Haushalte in dreistelliger Milliardenhöhe und eine sehr hohe steuerliche Grenzbelastung jenseits der Transferentzugsgrenze ergeben²⁵.

Im Ergebnis läuft bei dem Bürgergeld alles darauf hinaus, das Subsistenzminimum der Sozial- und Arbeitslosenhilfe für Erwerbsfähige möglichst nach unten zu drücken, deutlich unter das sozio-kulturelle Existenzminimum, um die Kosten zu begrenzen. Damit soll zugleich ein faktischer Arbeitszwang hergestellt werden, um über diesen Weg das unzureichende Existenzniveau aufzustoeken. Dies entspricht dem durchgängigen Ansatz aller neoliberalen Vorschläge; nicht mehr die Zielsetzung einer sozialstaatlich angemessenen Teilhabe der von Armut und Arbeitslosigkeit Betroffenen steht im Vordergrund, sondern die Schaffung eines flexiblen und deregulierten Arbeitsmarktes. Auf Arbeitslose würde Druck ausgeübt, Arbeitsverhältnisse mit Löhnen unterhalb der Armutsschwelle anzunehmen. Das macht den Weg frei für eine Absenkung der Löhne im Segment unqualifizierter (Dienstleistungs)Arbeit, mit Rückwirkungen aber auf das gesamte Lohnniveau und -gefüge. Gleichzeitig steigt der Druck, diesen Prozeß durch Deregulierungen auf dem Arbeitsmarkt zu flankieren (z.B. durch Änderung arbeitsrechtlicher Vorschriften, insbesondere beim Arbeitszeitrecht und Tarifrecht), um Arbeitskräfte nicht nur „billiger“, sondern auch „williger“ zu machen.

5.2.2. „Kombi-Löhne“

Regelungen einer Aufstockung niedriger Löhne setzen allerdings nicht zwingend eine umfassende Revision des gesamten Sozialleistungs- und Steuersystems voraus, wie dies mit dem Bürgergeld angestrebt wird. Weitreichende Veränderungen der bisherigen Verfahrensweise bei der ergänzenden Zahlung von Sozialtransfers lassen sich auch im Rahmen des BSHG realisieren. Einen Vorstoß in diese Richtung hat die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände mit dem „Kombi-Lohn“-Modell vorgenommen, das 1997 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde und seitdem intensiv diskutiert wird. Die BDA schlägt vor, daß ein haushaltsbezogener Sockelbetrag (80 DM bei Alleinstehenden, 150 DM bei Ehepaaren und 50 DM je Kind) anrechnungsfrei bleibt und daß über diesen Betrag hinausreichende Einkommen mit einem dreistufig ansteigenden Prozentsatz angerechnet werden, und zwar bis zum Betrag von 1.000 DM zu 70%, zwischen 1.001 DM und 1.500 DM zu 80% und oberhalb von 1.501 DM zu 90%. Der Anspruch soll auslaufen, wenn die Bedürftigkeitsgrenze erreicht ist.

Dieses Anrechnungsverfahren ist allerdings nicht als isolierte Einzelregelung vorgesehen, sondern ist als integraler Bestandteil eines Gesamtkonzeptes zur Schaffung und Besetzung von Niedriglohnarbeitsplätzen zu verstehen. Ergänzend treten beim „Kombi-Lohn“-Modell nämlich die Überlegungen hinzu, die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu verzahnen und mittelfristig in ihr aufgehen zu lassen, die jetzigen unteren Tarifgruppen um 20 bis 30% abzusenken, die Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt in der derzeitigen Höhe einzufrieren und bei der zu erwartenden Ausweitung von Niedriglöhnen nach unten abzusenken sowie die sozialhilferechtliche Vorgabe, bei Ablehnung zumutbarer Arbeit die Hilfe zum Lebensunter-

halt zu kürzen und ganz zu entziehen, konsequent zu tun.

Bewertungen des „Kombi-Lohns“ lassen erkennen²⁶, daß auch dieses Modell zu nachhaltig negativen Folgewirkungen führt, und zwar im Hinblick auf die hohe finanzielle Belastung der für die Sozialhilfe zuständigen Kommunen, auf die deutlich verschlechterte soziale Absicherung der (Langzeit)Arbeitslosen sowie auf Niveau und Struktur der Löhne und der sozialversicherungsrechtlichen Lohnersatzleistungen. Auf der anderen Seite dürfte die „Gegenleistung“, nämlich das Versprechen, über einen ausgeweiteten Niedriglohnsektor neue Beschäftigung in Millionenhöhe zu schaffen und die Arbeitslosigkeit zu senken, kaum eintreten. Zu fragen ist, ob die Absenkung der Arbeitseinkommen bis unter das sozial-kulturelle Existenzminimum tatsächlich mit der Bereitstellung neuer, zusätzlicher Arbeitsplätze verbunden ist oder ob es infolge der Einführung von „Leichtlohngruppen“ zu einer Aufweichung und Absenkung des gesamten Tarifgefüges und entsprechenden Substitutionseffekten, d.h. eines Ersetzens „teurer“ durch „billige“ Arbeit ohne nennenswerten Beschäftigungsniveaufeffekt, kommt? Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Kombi-Lohn einen starken Druck auf die Absenkung des Existenzminimums ausübt: Beim Lohnabstandsgebot in der Sozialhilfe, das der Berechnung der Regelsätze der Hilfe zum Lebensunterhalt zu Grunde zu legen ist, setzen die neu eingeführten Niedriglöhne einen abgesenkten Vergleichsmaßstab; zugleich werden die angehobenen anrechnungsfreien Freibeträge beim Bezug von Erwerbseinkommen in die Vergleichsberechnung zwischen Löhnen und Sozialhilfe einbezogen. Rein rechnerisch wird dadurch das Sozialhilfeniveau nach oben gedrückt und eine Regelsatzkürzung notwendig²⁷.

spw

¹ Vgl. hierzu insbesondere die Aussagen der „Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung“ (Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – Ein Weg, Bonn 1998). Typisch für den Stand der Diskussion ist, dass sich die Kommission in ihren beschäftigungspolitischen Empfehlungen lediglich auf die Bereiche Innovationsförderung und Niedriglohnbeschäftigung setzt und Arbeitszeitverkürzung, öffentlich geförderte Beschäftigung und aktive Arbeitsmarktpolitik unberücksichtigt läßt.

² Die Strategie von Lohnsenkung und Lohndifferenzierung wird bereits seit Jahren praktiziert. Es stellt sich also nicht die Frage nach dem „Ob“ von Niedriglöhnen, sondern nach der Verschärfung des Abwärtstrends. Nach unseren Untersuchungen liegen mittlerweile 25% aller Vollzeitbeschäftigten in den alten Bundesländern mit ihrem Bruttoeinkommen unterhalb von 75% des Durchschnittsverdienstes. Noch höhere Werte über Niedrigeinkommen (auf der Basis von Stundenverdiensten) sind im Sektor von Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, Scheinselbständigkeit und anderen Formen prekärer Beschäftigung zu finden (vgl. Bäcker, G., Hanesch, W.: Arbeitnehmer und Arbeitnehmerhaushalte mit Niedrigeinkommen, Düsseldorf 1998, S. 190 ff.).

³ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: Mehr Arbeitsanreize und Arbeitsplätze durch neues Kombieinkommen, Köln 1997.

⁴ Vgl. Scharpf, F.W.: „Negative Einkommensteuer“ – Ein Programm gegen Ausgrenzung, in: Die Mitbestimmung 3/1994.

⁵ Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn 1997. Den Vorsitz dieser Kommission führten der Ökonom Meinhard Miegel und der Soziologe Ulrich Beck.

⁶ Da nach dem Verständnis der Zukunftskommission Bayern/Sachsen Arbeitslosigkeit als Indikator für überhöhte, nicht marktgerechte Löhne dient, müssen Löhne so weit und lange herabgesetzt werden, bis endlich Arbeitslosigkeit überwunden ist.

⁷ Im ökonomischen Kalkül der Unternehmen zählen die gesamten Arbeitskosten, die neben den Bruttoentgelten auch die sog. „Nebenkosten“, das sind insbesondere die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, beinhalten.

⁸ Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, a.a.O., S. 243.

⁹ Vgl. u.a. ebenda sowie Sesselmeier, W.: Negative Einkommensteuer und ihre Auswirkungen auf die Beschäftigung, in: Sozialer Fortschritt 3/1997.

¹⁰ Klös, H.-P.: Dienstleistungslücke und Niedriglohnsektor in Deutschland, in: IW-Trends 3/1997.

¹¹ Vergleicht man die Struktur der tatsächlich realisierten Beschäftigung zwischen Deutschland und den USA kann nicht von einer „Dienstleistungslücke“ gesprochen werden. Dies gilt um so mehr, wenn man die hohe Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse, die in der amtlichen Statistik nur unzureichend erfaßt werden, mit berücksichtigt.

¹² Vgl. u.a. Werner, H.: Beschäftigungswunder USA: Viel Licht und viel Schatten, in: IAB-Kurzbericht 1/1997.

¹³ Vgl. Bosch, G.: Brauchen wir mehr Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998, S. 15 ff.

¹⁴ Ob niedrigere Löhne sich in sinkenden Preisen niederschlagen, wenn natürlich nicht von vornherein unterstellt werden. Es hängt von der Wettbewerbsintensität auf den jeweiligen Märkten ab, ob die Unternehmen die Kostenentlastungen in den Preisen weitergeben.

¹⁵ Vgl. Schettkatt, R.: Die Zukunft der Beschäftigung zwischen Dienstleistungen und Güterproduktion, in: Gegenwartskunde 2/1996, S. 34.

¹⁶ Auch ist erwarten, daß zumindest ein Teil der verbreiteten Schwarzarbeit in diesem Bereich der haushaltsbezogenen Dienste in formelle Arbeit umgewandelt wird. Das wäre sicherlich aus vielerlei Gründen erwünscht, erhöht aber nicht das Beschäftigungsniveau.

¹⁷ Allerdings bleibt offen, ob sich im *Nettovolumen*, also unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Kreislaufeffekte, tatsächlich ein höheres Beschäftigungsniveau ergibt. Wird das Einkommen der privaten Haushalte vermehrt für (preiswertere) private Dienstleistungen ausgegeben, dann verschiebt sich zunächst nur die private Nachfrage, etwa zu Lasten der Nachfrage nach industriellen Produkten (Vgl. Wiethold, F.: Hoffnungsträger Dienstleistungssektor – Über Niedrigentgelte zu mehr Arbeitsplätzen?, in: WSI-Mitteilungen 1/1998, S. 26 ff.).

¹⁸ Allein zwei Drittel aller Langzeitarbeitslosen sind 45 Jahre und älter!

¹⁹ Es liegt auf der Hand, daß das Kriterium „abgeschlossene Berufsausbildung“ (= berufliche Ausbildung im dualen System, Berufsfachschule, Fachhochschule und Universität) noch wenig darüber aussagt, über welche beruflich einsetz- und verwertbaren Qualifikationen Arbeitslose verfügen. Betrieblich erworbene Qualifikationen beispielsweise fallen durch das grobe Raster der Arbeitsmarktstatistik.

²⁰ Wagner, A., Muth, J., Stackelbeck, M.: Zur sozialen Lage Arbeitsloser und Langzeitarbeitsloser und ihrer Familien in Nordrhein-Westfalen, Landessozialbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1997: 61 f.

²¹ Vgl. Sitte, R.: Ein Niedriglohnsektor als Ausweg aus der Misere am Arbeitsmarkt?, in: Soziale Sicherheit 6/1996, S. 209.

²² Vgl. Scharpf, F.W.: Wege zu mehr Beschäftigung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 4/1997, S. 203 ff.

²³ Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, a.a.O., S. 262 ff.

²⁴ Die Mindereinnahmen an Arbeitgeberbeiträgen *allein* durch die Beitragsfreiheit der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse beziffert das ISG (1993) für 1992 (Einkommensgrenzwert von 500 DM und Arbeitgeberbeitragsatz von 18,25%) auf über 5 Mrd. DM. Angesichts des auf 610 DM angehobenen Grenzwertes, eines häufigen Beitragssatzes von 21% und des steilen Zuwachses geringfügiger Beschäftigung muß aktuell noch von deutlich höheren Beträgen ausgegangen werden.

²⁵ Während die Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung die Finanzierungsprobleme eines Bürgergeldes großzügig beiseite wischt, weist die Kommission Bayern/Sachsen auf die Unfinanzierbarkeit des Bürgergeldes hin. Gleichwohl wird von der Lohnsenkungsstrategie nicht abgewichen. Die Risiken wie neue Erscheinungsformen von Armut und Verwahrlosung von Städten, Verschlechterung des Gesundheitszustandes und der Lebenserwartung von Bevölkerungsgruppen sowie steigende Kriminalität müßten wohl oder übel eingegangen werden.

²⁶ Vgl. Bäcker, G., Hanesch, W., Kombi-Lohn: Kein Schlüssel zum Abbau der Arbeitslosigkeit!, in: WSI-Mitteilungen 10/1997, S. 701 ff.

²⁷ Vgl. Bäcker, G., Hanesch, W., Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit, Düsseldorf 1998.

Soziale Sicherung und Geschlechterrollen

Wege zur Neubewertung der Familienarbeit

von Brigitte Stolz-Willig*

Das deutsche Modell der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gründet auf dem Gesellschaftsmodell des männlichen Alleinverdieners, aus dessen Lohn Frau und Kinder zu unterhalten sind. In kaum einem anderen Land ist die soziale Geschlechterdifferenzierung so stark institutionell verankert worden wie in der Nachkriegs-Bundesrepublik, nämlich im Familienrecht, in der Steuerpolitik, in der Privatisierung der Kinderbetreuung, dem Recht der sozialen Sicherung und nicht zuletzt in der Tarifpolitik. Die offensichtlich ungenügende Reichweite der sozialen Sicherung gegenüber Frauen, die wegen der Übernahme von Familienarbeit ihre Berufstätigkeit aufgaben oder reduzierten,

Die Frage der Neubestimmung des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Familienarbeit, ihrer Verteilung und ihrer Bewertung in den sozialen Sicherungssystemen wird zur zentralen Zukunftsfrage des deutschen Sozialstaats.

wurde mit dem Vorrang der Familiensubstanz begründet und nicht als Diskriminierung von Frauen gesehen.

Mit dem Auf- und Ausbau des Wohlfahrtssystems waren aber auch gegenläufige Entwicklungen verbunden, mit der die auf einer strikten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung beruhende Geschlechterordnung in Frage gestellt wurde. Dieser Prozeß des Wandels der Geschlechterrollen drückt sich in wachsender Beteiligung der Frauen am Bildungssystem und steigender Frauenerwerbstätigkeit ebenso aus wie in einem tiefgreifenden Wandel der Familienstrukturen.

Der Wandel in den Geschlechterverhältnissen und in den Lebensorientierungen von Frauen gerät zunehmend in Konflikt zu den Strukturen der sozialen Sicherung. Dabei drohen die Arbeitsmarktkrise und die Tendenzen der Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeit die zarten Fortschritte einer Modernisierung der alten Geschlechterordnung wieder in Frage zu stellen. Die Frage der Neubestimmung des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Familienarbeit, ihrer Verteilung und ihrer Bewertung in den sozialen Sicherungssystemen wird damit zur zentralen Zukunftsfrage des deutschen Sozialstaats.

Frauen auf dem Arbeitsmarkt: der Trend zu prekärer Erwerbsarbeit verstärkt sich

Als eine zentrale Strukturveränderung des Arbeitsmarktes wird dessen Feminisierung beschrieben. Danach sind Frauen die Gewinnerinnen des wirtschaftlichen Strukturwandels. Tatsächlich ist die Zahl der weiblichen Beschäftigten

im Westen zwischen 1985 und 1992 um 2,2 Millionen gestiegen, während sich bei den Männern die Zahl der Erwerbstätigen lediglich um 1,3 Millionen und damit deutlich geringer als bei den Frauen erhöhte. Auch von der Trendwende auf dem Arbeitsmarkt seit 1992 mit der Folge abnehmender Beschäftigung bzw. zunehmender Arbeitslosigkeit sind im Westen die Männer auf den ersten Blick stärker betroffen als die Frauen. Wenn die Frauenbeschäftigung seit 1992 weniger stark rückläufig ist als die der Männer und die Frauenarbeitslosenquote 1995 erstmals seit 1969 mit 9,9% niedriger war als die der Männer (10,4%), so ist diese Entwicklung im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Beschäftigungseinbrüche schwerpunktmäßig im industriellen Bereich und in traditionell männerdominierten Sektoren stattfanden.

Demgegenüber konnten Frauen von der in der Beschäftigungskrise eintretenden Strukturverschiebung vom Verarbeitenden Gewerbe zum Dienstleistungssektor profitieren. Allerdings ist der tertiäre Sektor derzeit nicht mehr in der Lage, die Arbeitsplatzverluste in den anderen Wirtschaftsbereichen zu kompensieren. Bei den gegenwärtigen Bestrebungen hin zu einem schlanken Staat und den prognostizierten Beschäftigungsverlusten bei einfachen Büro- und Verkaufstätigkeiten besteht die Gefahr einschneidender Beschäftigungseinbrüche in traditionell von Frauen stärker besetzten Dienstleistungsbereichen. Zudem zeigt sich in den letzten Jahren die Tendenz, daß vom Beschäftigungsanstieg bei den zukunftssträchtigen wirtschaftsnahen Dienstleistungen in Ost und West Männer mehr als Frauen profitieren. 1997 liegt die Arbeitslosenquote der Frauen im Westen bereits wieder leicht über der der Männer (Tischer 1998).

Der Anstieg der Erwerbstätigenquote bei den westdeutschen Frauen von 50% in 1986 auf 59% in 1995 geht – bei konstantem Vollzeitanteil – ausschließlich auf den Anstieg der Teilzeitarbeit zurück. Insbesondere verheiratete Frauen arbeiten verstärkt Teilzeit- und weniger Vollzeit. Während insgesamt die Teilzeitquote von Frauen auf 40% in 1995 angewachsen ist, liegt er bei den verheirateten Frauen sogar bei 58%. Dabei zeigt sich differenziert nach dem Beschäftigungsumfang zwischen 1991 und 1995 vor allem eine Zunahme von Arbeitsverhältnissen mit geringer Stundenzahl (Engelbrech, Reinberg 1997). Unbestritten ist dabei, daß in den Zahlen des Mikrozensus die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse stark unterzeichnet wird. Nach den Ergebnissen des Sozioökonomischen Panels gab es im Frühjahr 1996 annähernd 5,4 Millionen geringfügig Beschäftigte. Das sind annähernd 1,5 Mill. mehr als 1991. Von diesen 5,4 Mill. Personen haben 1,4 Mill. diese Tätigkeit als Nebentätigkeit ausgeübt – das sind vorwiegend Männer. Ausschließlich geringfügig Beschäftigte waren 4 Mill. Personen, darunter überwiegend Frauen (Meinhardt, Schupp, Wagner 1997).

Das heißt, die kontinuierlich gestiegene Frauen- und insbesondere Müttererwerbstätigkeit hat das weibliche Arbeitsvolumen kaum ausgeweitet. Anders formuliert: was als Beschäftigungsgewinn von Frauen deklariert wird, ist vor allem ein Zuwachs an nicht existenzsichernder und häufig sozialversicherungsfreier Erwerbsarbeit.

Negativer fällt die Beschäftigungsbilanz für die ostdeutschen Frauen aus: hier ist die marktwirtschaftliche Transformation bei einem insgesamt wesentlich höheren Niveau der Frauenerwerbsbeteiligung mit einer weitreichenden Verdrängung von Frauen vom Arbeitsmarkt und aus dem Beschäftigungssystem sowie von der Entwertung ihrer Qualifikationen und Tätigkeiten begleitet. Die Frauen-

* Brigitte Stolz-Willig, Professorin am Fachbereich Sozialarbeit der Fachhochschule Frankfurt/Main

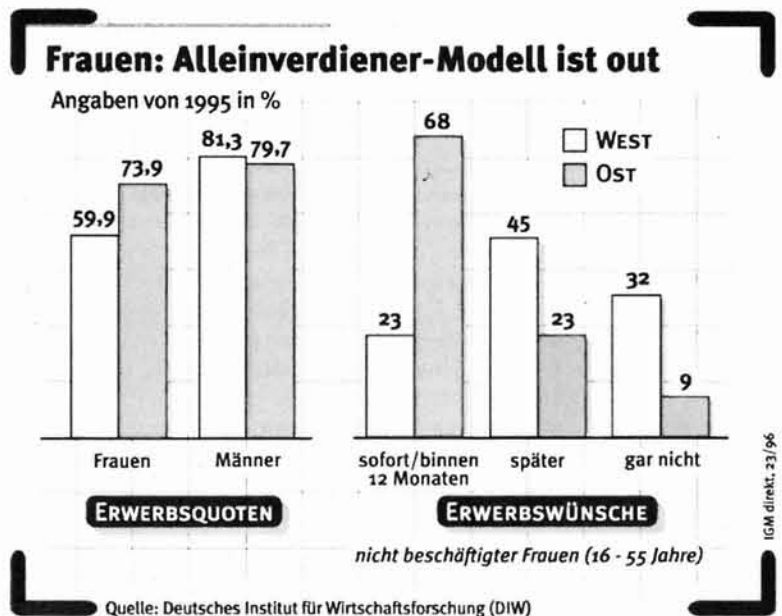
erwerbsquote ist von 1991 bis 1995 nochmals von 77,2% auf 73,9% gefallen. Mit 18,7% in 1995 ist die Frauenarbeitslosenquote der Frauen doppelt so hoch wie die der Männer. Dennoch kann von einem freiwilligen Rückzug der ostdeutschen Frauen vom Arbeitsmarkt keine Rede sein, ihre Erwerbsorientierung verharrt auf hohem Niveau. Dabei hat Teilzeitarbeit für die verheirateten ostdeutschen Frauen – anders als im Westen – einen wesentlich geringeren Stellenwert. Allerdings erfolgt auch in Ostdeutschland eine Strukturverschiebung hin zu mehr Teilzeitarbeit und insbesondere zu mehr geringfügiger Beschäftigung (Engelbrech, Reinberg 1997).

Zwar kann die populäre These, das Normalarbeitsverhältnis sei mittlerweile zu einer „Normalitätsfiktion“ (Bonß 1998) geworden, kaum empirisch belegt werden (vgl. ausführlich Walwei 1998), insbesondere für die Frauenbeschäftigung läßt sich aber zweifellos eine zunehmende Tendenz zu versicherungsfreien Erwerbsformen feststellen. Dadurch ergeben sich nicht nur erhebliche Risiken für die langfristige soziale Absicherung der Betroffenen, sondern auch für die Funktionsfähigkeit des gesamten Sozialversicherungssystems: Die bestehenden Lücken in der Sozialversicherungspflicht wirken als Anreiz sowohl auf Arbeitsangebot- wie -nachfrage, womit die Finanzierungsbasis und Akzeptanz des Sozialversicherungssystem insgesamt sukzessive ausgehöhlt wird (Meinhard, Schupp, Wagner 1997).

Eine ebenfalls gerne vertretene These besagt, daß Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigungsformen von den meisten betroffenen Frauen gewünscht werden und Ausdruck ihrer Lebenssituation und vorhandener abgeleiteter Sicherungsansprüche sind. Der Einfluß der konkreten Haushaltssituation und der Fehlanreize im sozialen Sicherungssystem (s.u.) auf die Erwerbspräferenzen von Frauen soll zwar nicht bestritten werden, die für die Frauenbeschäftigung beschriebene gegenläufige Entwicklung von Voll- und Teilzeitarbeit wird jedoch nicht vom Wunsch der Frauen bestimmt, sondern vom Arbeitsangebot.

Nach den Daten des IAB-Projektes „Erwerbswünsche und Erwerbsverhalten von Frauen in Ost- und Westdeutschland“, die Ende 1995 erhoben wurden, ist die Bereitschaft zu vermehrter Teilzeitarbeit im Vergleich zu früheren Jahren erheblich gesunken. Darüber hinaus wird die Bereitschaft, in Teilzeitarbeit zu wechseln, an ein Profil der Teilzeitarbeit gebunden, das deutlich abweicht von dem bisher vorherrschenden (hinsichtlich Erwerbsumfang, Qualifikation, Branche und Gewichtung der eigenen Existenzsicherung). Diese Entwicklung hin zu längeren Arbeitszeiten ist auch bei den teilzeitbeschäftigten Frauen erkennbar, von denen ein nicht unerheblicher Teil ihre Arbeitszeit weiter aufstocken möchte. Insbesondere Frauen, die 15 Stunden oder weniger arbeiten, würden gerne mehr arbeiten (Beckmann, Kempf 1996).

In Bezug auf die gewünschte und angebotene Arbeitszeitdauer kann deshalb von erheblichen Diskrepanzen am Arbeitsmarkt ausgegangen werden. Bezieht man die ungedeckten Bedarfe nach Arbeitszeitaufstockung ein, würde das für eine freiwillige Arbeitszeitverkürzung zur Verfügung stehende Arbeitsvolumen nicht ausreichen, um die Lage auf dem Arbeitsmarkt wesentlich zu entschärfen. Es besteht darüber hinaus die Gefahr, daß eine Ausweitung von Teilzeitarbeit, insbesondere mit kürzerer Wochenstundenzahl – ebenso wie in der Vergangenheit – lediglich eine Umverteilung von Arbeit innerhalb der Gruppe der Frauen zur Folge haben würde.



Arbeitszeit und Familie: die Widersprüche verschärfen sich

Von betrieblichen Flexibilisierungsstrategien, die mit neuen Arbeitszeitformen einhergehen, werden häufig neue Spielräume für partnerschaftliche Modelle der Arbeitsteilung erwartet. „Bei integrativen Organisationskonzepten versuchen die Unternehmen, Arbeitszeitpräferenzen von Beschäftigten zu berücksichtigen und diesen eine größere Zeitautonomie zu gewähren. Variable Arbeitszeitformen, die eine Erleichterung der Balance zwischen Berufs- und Privatleben ermöglichen, sowie reduzierte Arbeitszeiten, die für alle Beschäftigten angeboten werden – nicht zuletzt auch um einen sozialverträglichen Personalabbau zu realisieren (!) – ... bieten Frauen tendenziell die Chance zur Realisierung ihrer Arbeitszeitwünsche ... ohne ihnen die bekannten eklatanten Nachteile bei der Unterbrechung ihrer Erwerbsarbeit wegen Familienaufgaben und der allein auf Mütter zugeschnittenen Halbtagsarbeit zuzumuten.“ (Goldmann 1997, S. 162)

Nun soll nicht bestritten werden, daß es zwischen betrieblichen Arbeitszeitanforderungen und Zeitbedarfen der Beschäftigten Schnittmengen geben kann, die – bei kollektiver und individueller Aushandlungsmacht – auch sozialverträglich ausgestaltbar sind. Für das Gros der Beschäftigten aber sind die betrieblichen Arbeitszeiterfordernisse das Datum, an das sie sich zu halten haben. Eine Auswertung des WSI-Tarifarchiv kommt zu dem Ergebnis: „Bei den vorfindlichen Typen von Arbeitszeitkonten dominieren eindeutig jene, die auf die flexible Verarbeitung von kurz- und mittelfristigen Änderungen der Markt- und Produktionsbedingungen reagieren. Die Flexi-Optionen der Beschäftigten bilden die abhängige Variable, die sich im Regelfall lediglich im vorgegebenen engen Rahmen betrieblicher Anpassungserfordernisse entfalten können.“ (WSI 1998, S.13)

Die Flexibilisierung von Lage und Verteilung der Arbeitszeiten im Rahmen neuer tarifpolitischer und betrieblicher Regelungen wie Arbeitszeitkonten, Arbeitszeitkorridore und Jahresarbeitszeitmodelle haben aber nicht nur gravierende Veränderungen der betrieblichen Arbeitsorga-

Was als Beschäftigungsgewinn von Frauen deklariert wird, ist vor allem ein Zuwachs an nicht existenzsichernder und häufig sozialversicherungsfreier Erwerbsarbeit.

nisation und der Bedingungen der Leistungsverausgabung zur Folge. Sie setzen neue und erheblich restriktivere Bedingungen für die Abstimmung von Berufsanforderungen und Alltagsorganisation. Die Haupttendenz der Flexibilisierung ist nicht eine „zeitliche Entflechtung familiärer und beruflicher Anforderungen“, sondern die Auflösung kollektiv regulierter Zeitinstitutionen auch in der Industriearbeit (Garhammer 1994, 1996). Damit nehmen Arbeitsbelastungen zu, aber auch die Zeitnöte und Probleme der Zeitkoordination: Mit der Zunahme von Überstunden und der Einführung von Jahresarbeitszeitmodellen verschärft sich der Widerspruch zwischen kurzfristig angesetzten Arbeitsanforderungen und der Notwendigkeit der Planung und Stabilität der Familienzeit. Dies wird noch verschärft durch den spezifisch (west)deutschen Mangel an öffentlichen Betreuungseinrichtungen mit ausreichenden Öffnungszeiten.

Die Erfüllung beruflicher Pflichten von Männern, bzw. höheren Positionsinhabern wird an kontinuierlicher Vollzeitfähigkeit festgemacht, die Bereitschaft der Betriebe, Teilzeitarbeit in qualifizierten Berufspositionen zu ermöglichen,

ist trotz Mobilzeit-Kampagne kaum gewachsen. Und zusätzlich wachsen die Anforderungen räumlicher Mobilität und führen zur Wiederkehr einer Familienform, die aus der vorindustriellen Zeit von Wanderarbeitern bekannt war. Die Aufgabe, eine Balance herzustellen zwischen Erwerbs-, Familien- und Individualzeiten, bleibt im wesentlichen den

Frauen überlassen, und diese Aufgabe dürfte mit der Zunahme der Flexibilisierungsmuster in der Arbeitswelt und fehlenden privaten und öffentlichen Unterstützungsnetzen kaum einfacher geworden sein.

Auch die Untersuchungen der Wirkungen des VW-Modells auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung belegen den positiven Zusammenhang von Arbeitszeitverkürzung und regulierter Flexibilität. Zwar bewirkt Arbeitszeitverkürzung nicht notwendig eine Veränderung der innerfamiliären Arbeitsteilung, umgekehrt können Einstellungsveränderungen aber nur dann auch zu Verhaltensänderungen werden, wenn insgesamt kürzere und zugleich verlässliche und planbare Arbeitszeiten hierfür einen Rahmen setzen (Jürgens 1997).

Fehlanreize im sozialen Sicherungssystem begrenzen die Möglichkeiten partnerschaftlicher Arbeitsteilung

Aufgrund der Einkommensbenachteiligung haben Frauen geringere Chancen, ihre Berufsinteressen in einer Partnerschaft durchzusetzen. Dazu tragen Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem bei (wie das Ehegatten-Splitting, die Mitversicherung der Ehefrau in der Krankenversicherung etc.), mit der die Nichterwerbstätigkeit oder lediglich geringfügige Beschäftigung von Ehe-Frauen subventioniert wird (Bäcker, Stolz-Willig 1994). Die begrenzte Anerkennung von Erziehungs- und Pflegeleistungen im Erziehungsurlaubs- und Pflegegesetz hat weder ausreichende eigenständige Sicherungsansprüche von Frauen realisiert, noch gar Männern einen Anreiz gegeben, sich in der Sphäre der Familienarbeit zu engagieren.

Der spezifisch westdeutsche Geschlechterkompromiß, mit dem auf der Basis von hohen wirtschaftlichen Wachs-

tumsraten, Vollbeschäftigung der männlichen Erwerbsbevölkerung und hohen Tariflöhnen die weitestgehende Privatisierung von Familien- und Erziehungsarbeit als Leitbild durchgesetzt werden konnte, ist mit der Liberalisierung des Ehe- und Scheidungsrechtes, der Pluralisierung von Lebens- und Familienformen und den wachsenden bzw. hohen Erwerbsinteressen der Frauen längst aufgekündigt. Mangelnde Integrationschancen in den Arbeitsmarkt und der Abbau sozialer Schutzstandards in der Erwerbsarbeit und den sozialen Sicherungssystemen werden heute selbst zum wesentlichen Verstärker der allseits beklagten Erosion der Familie.

Auch wenn die beschlossenen und noch zu erwartenden Eingriffe in den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme sich für beide Geschlechter zukünftig negativ auswirken werden, so läßt sich doch, wie Ute Klammer gezeigt hat, eine besondere Betroffenheit von Frauen ausmachen (Klammer 1997). Insbesondere der Trend, auf Finanzierungsprobleme in den sozialen Sicherungssystemen mit einer Stärkung der Beitragsäquivalenz zu reagieren und Regelungen mit umverteilendem Charakter als „versicherungsfremd“ zu streichen, müssen Frauen besonders gravierend treffen, weil sie aufgrund ihrer lückenhaften Versicherungsbiographien auf solche umverteilenden Maßnahmen besonders angewiesen sind.

Ein weitreichender Umbau bzw. Neubau des sozialen Sicherungssystems erscheint vor diesem Hintergrund im Interesse einer hinreichenden Absicherung von Frauen unabdingbar. In der Diskussion sind zwei Positionen hervorzuheben, da sie m.E. exemplarisch für entgegengesetzte Lösungen des skizzierten Problems stehen.

Auf der einen Seite steht der pragmatische Ansatz, über eine verstärkte Arbeitsmarktintegration von Frauen plus eines erweiterten Risikoausgleichs in den Sozialversicherungen zu einer Gleichstellung von Frauen und Männern im Erwerbsleben *und* in der Familie zu gelangen. Auf der anderen Seite steht ein Ansatz, der eine neue Logik für die Bewertung und Entlohnung von Familienarbeit vorsieht. Die materielle Gleichstellung von Mann und Frau wird hierbei vor allem über die Gleichstellung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit hergestellt, wobei die gleichberechtigte Teilhabe an beiden Lebenssphären eher vernachlässigt wird.

Bisher sind in der Diskussion die frauen- und gesellschaftspolitischen Implikationen dieser beiden Ansätze nur unzureichend reflektiert worden. Dabei handelt es sich hier nicht nur um zwei Gestaltungsoptionen auf dem Weg zu einem letztlich gemeinsamen Ziel. Vielmehr werden hier mit der gleichen Zielformulierung, endlich eine soziale Absicherung von Frauen zu erreichen, die effektiv gegen Armutsrisiken schützt, zwei Gesellschaftsmodelle entworfen, die kaum gegensätzlicher sein könnten.

Wege zur Neubewertung der Familienarbeit: Erziehungslohn ...

Bereits in dem Entwurf für ein Elternfreistellungsgesetz der Grünen/Bündnis 1990 war gefordert worden, ein „Betreuungsgeld“ für Mütter oder Väter zu zahlen, die ihre Erwerbstätigkeit vollständig unterbrechen, um Kinder zu betreuen. Zur Zeit wird ein neues Modell zur Einführung eines Erziehungslohnes diskutiert, das unbezahlte Erziehungsarbeit in bezahlte, sozialversicherungsrechtlich abgesicherte Arbeit verwandeln soll. Der Vorschlag, dessen realpolitische Umsetzung bereits in den Bundesländern Bayern und Sachsen diskutiert wird, geht auf ein Gutachten im Auftrag des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe zurück.

Es besteht die Gefahr, daß eine Ausweitung von Teilzeitarbeit, insbesondere mit kürzerer Wochenstundenzahl, lediglich eine Umverteilung von Arbeit innerhalb der Gruppe der Frauen zur Folge haben würde.

Nach den Vorstellungen der Gutachter sollen Erziehungspersonen, die ihre Erwerbstätigkeit aufgeben, bzw. nur eingeschränkt ausüben (maximal 19 Wochenstunden), ein monatliches Erziehungsgehalt von 1.300 DM erhalten. Das Erziehungsgehalt ist steuer- und abgabepflichtig und kann bis zur Dauer von 12 Jahren bezogen werden. Die Finanzierung erfolgt aus einem neu einzurichtenden Kinder- und Familienfond, in die alle Bürgerinnen und Bürger bis zu 3,6% ihres Bruttoeinkommens einzahlen.

Mit dem Vorschlag sollen volkswirtschaftliche, familienpolitische und arbeitsmarktpolitische Fehlentwicklungen korrigiert werden. Als Indizien für diese Fehlentwicklungen werden die zunehmenden Armutsrisiken von Familien mit Kindern und Alleinerziehenden, die binnenwirtschaftlich problematischen Konsumbeschränkungen von Familien mit Kindern und der Verlust an gesellschaftlichem Humanvermögen durch den Geburtenrückgang gesehen. Darüber hinaus führe der zunehmende Zwang zur Doppelerwerbstätigkeit beider Partner zu arbeitsmarktpolitisch unerwünschten Effekten und gefährde darüber hinaus, vermittelt über den Geburtenrückgang, die langfristige Stabilität der sozialen Sicherungssysteme. Diesen Fehlentwicklungen könne nur begegnet werden, wenn entsprechend einer neuen, auch von der Frauenbewegung immer wieder geforderten korrigierten volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung der wirtschaftliche Nutzen der Familienarbeit verdeutlicht und entsprechend der Arbeit im Erwerbssystem bewertet werde.

Dieser Ansatz unterstellt eine prinzipielle Gleichwertigkeit von Familien- und Erwerbsarbeit. Da sich der Aufwand für Familien- und Haushaltsproduktion zwar durchaus quantifizieren und als „Humanvermögen“ fiktiv in Wertkategorien ausdrücken läßt, dadurch die Gesellschaft aber um keinen Penny reicher wird, kann der Lohn für Erziehungsarbeit nur als Abzug vom Erwerbseinkommen dargestellt werden und wird somit analog der Rentendiskussion im Spannungsfeld zwischen der Höhe von Beiträgen und der Höhe der Leistungen angesiedelt sein. So bleibt denn auch nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben von dem avisierten Erziehungsgehalt lediglich ein Betrag, der nur geringfügig über dem derzeitigen Erziehungsgehalt liegt.

Von Kritikerinnen des Erziehungsgehaltes ist denn auch auf die frauenpolitisch fragwürdigen Konsequenzen eines solchen Modells hingewiesen worden, mit dem eine Ausgliederungsstrategie von Frauen aus dem Arbeitsmarkt betrieben und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung unangetastet bleibe (Merkel 1997). Dabei ist insbesondere kritisiert worden, daß das relativ niedrige Leistungsniveau kaum dazu geeignet sein dürfte, auch Vätern einen Anreiz zu geben, die Erwerbstätigkeit zugunsten der Kinder aufzugeben. Nach wie vor orientiert der Vorschlag auf ein traditionelles Familienbild, denn die soziale Sicherung von Alleinerziehenden wird auch nach seiner Einführung prekär bleiben. Dies nicht nur, weil der Einkommensbetrag nur unwesentlich über dem soziokulturellen Existenzminimum angesiedelt wird, sondern auch, weil andere soziale Leistungen (Sozialhilfe, Wohngeld etc.) mit dem Anspruch auf ein Erziehungsgehalt wegfallen sollen. Alleinerziehende bleiben damit weiter auf den Arbeitsmarkt verwiesen, allerdings unter unverändert prekären Bedingungen.¹

... oder – zu teilende – Lohnersatzleistung?

Einen anderen Weg weisen in einem Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung die Autoren Ellen Kirner und Volker Meinhardt. Auch sie gehen davon aus, daß

eine staatliche Politik mit dem Ziel der Umverteilung von Arbeit arbeitsmarktpolitische mit familienpolitischen Zielen verbinden sollte. Einer Arbeitszeitverkürzung entsprechend den in verschiedenen Lebenslagen unterschiedlichen Bedarfen und Wünschen der Beschäftigten sehen sie massive Hindernisse entgegengestellt, unter anderem deshalb, weil dies für den einzelnen mit aktuellen und langfristigen Einkommensnachteilen, mit Einbußen in der sozialen Sicherung und nicht zuletzt beruflichen Nachteilen verbunden ist. Da diese Nachteile unter den gegebenen Bedingungen fast ausschließlich von Frauen in Kauf genommen werden, müssen Strategien zur Förderung von Teilzeitarbeit ausweisen, wie diese geschlechtsspezifische Benachteiligung aufgehoben werden kann. Dabei ist von der Prämisse auszugehen, daß grundsätzlich die Einkommens- und soziale Sicherung an eine kontinuierliche Erwerbsbiographie gebunden sind, mithin Zeiten der Erwerbsreduzierung phasenweise begrenzt und reguliert bleiben. Darüber hinaus muß eine Teilzeitarbeit aus Familiengründen den Lebensstandard der Familien sichern und Benachteiligungen in den sozialen Sicherungssystemen vermeiden.

Daraus ergeben sich als strategische Ansatzpunkte einer Neugestaltung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit: Zum einen muß eine Förderung der Teilzeitarbeit mit einer arbeits- und tarifrechtlichen Neuregelung des Normalarbeitsverhältnis verbunden werden. Teilzeitarbeit soll grundsätzlich in allen Berufspositionen möglich werden und mit Rückkehrgarantien zur Normalarbeitszeit verbunden werden. Zum anderen soll bei den Arbeitnehmern der Ausfall an aktuellem Einkommen sowie sozialer Sicherung für die geförderten Teilzeit- und Unterbrechungsphasen zumindest teilweise durch Lohnersatzleistungen ausgeglichen werden. Der Einkommensausgleich wird folglich nicht – wie im obigen Vorschlag des Erziehungsgehaltes – als Betreuungsgeld konzipiert, d.h. als „Lohn“ für Erziehungsarbeit, sondern als Einkommensersatzleistung, die auf das vorherige Erwerbseinkommen bezogen bleibt. Damit soll zum einen erreicht werden, daß der Lebensstandard der Familien gerade in Zeiten hoher familiärer Belastungen nicht unverträglich eingeschränkt wird, zum anderen soll damit insbesondere den in der Regel besser verdienenden Vätern die Möglichkeit gegeben werden, Familienzeit gegen Erwerbsarbeitszeit einzutauschen.

Mit dem Vorschlag, Familienarbeit als neues Element in den Risikoausgleich des sozialen Sicherungssystems einzubeziehen, folgen die Autoren einem Vorschlag des DGB, der bereits 1990 in seinem sozialpolitischen Programm gefordert hatte, den 3-jährigen Elternurlaub als Zeitkonto bis zum 6. Lebensjahr eines Kindes zu gewähren und Einkommensersatzleistungen in der Höhe des Arbeitslosengeldes zu zahlen. Allerdings modifizieren sie den Ansatz insofern, als sie eine Einschränkung des sozialrechtlichen Einkommensanspruchs auf abhängig Erwerbstätige für nicht vertretbar halten und eine Ausweitung des Kreises der Anspruchsberechtigten fordern. Dafür spricht auch, daß dann alle Einkommen und nicht nur die Lohnsumme als Bemessungsgrundlage für die Abgaben dienen und zur Finanzierung herangezogen werden könnten.

Die Autoren plädieren dafür, jedem der beiden Elternteile ein individuelles Recht auf die Hälfte des gesamten

Die Haupttendenz der Flexibilisierung ist nicht eine „zeitliche Entflechtung familiärer und beruflicher Anforderungen“, sondern die Auflösung kollektiv regulierter Zeitinstitutionen auch in der Industrierarbeit.

Freistellungsbudgets einzuräumen, denn sie gehen wohl zu recht davon aus, daß selbst bei einer reichlich bemessenen Lohnersatzleistung viele Mütter sich nach wie vor in einer ungünstigen Verhandlungsposition befinden würden. Zwar ist derzeit kaum mit gesellschaftlicher Akzeptanz für eine obligatorische Teilung der Elternfreistellung zu rechnen, doch sie ist nicht nur unter gleichberechtigungsrechtlichen Gründen geboten, sondern unterstreicht auch das Ziel einer geschlechterübergreifenden Umverteilung der Arbeit.

Resümee

Die soziale Absicherung von Frauen ist auch heute noch defizitär. Die Hoffnung, über einen Beschäftigungszuwachs bei Frauen tendenziell zu einer ausreichenden Absicherung ihrer Risiken zu gelangen, erweist sich bei unvoreingenommener Interpretation der vorliegenden Arbeitsmarktdaten als unbegründet. Nach wie vor erweist sich die Übernahme von Erziehungs- und Pflegearbeit als zentrales Risiko eines kontinuierlichen Erwerbsverlaufs, mit dem materielle Unabhängigkeit und soziale Sicherung ermöglicht werden kann.

Die Forderung nach einer besseren Sicherung der Risiken für Erziehungsarbeit Leistende ist vor diesem Hintergrund nur allzu berechtigt. Das deutsche Sozialversicherungssystem muß sich zu Recht kritisieren lassen, daß wichtige gesellschaftliche Bereiche ausgespart bleiben, da die Fokussierung der Risiko- und Leistungsstrukturen auf das (männlich dominierte) Normalarbeitsverhältnis auf untragbare Weise eigenständige soziale Sicherungsansprüche von Frauen vernachlässigt.

Alle Vorschläge, die eine Lösung der gravierenden Defizite der sozialen Sicherung von Frauen anstreben, besitzen m.E. weitreichende Implikationen hinsichtlich der ihnen zugrundeliegenden gesellschaftlichen Leitbilder. Diese Dimension der verschiedenen Modelle bleibt oft unausgesprochen und daher kaum diskutiert. Mit der Analyse zweier wichtiger Ansätze dieser Diskussion sollte an dieser Stelle herausgearbeitet werden, daß zwei normativ grundverschiedene Positionen vertreten werden.

Auf der einen Seite steht der Versuch, Familienarbeit per Postulat einer Gleichwertigkeit der Arbeit und per Gehaltsüberweisung (statt Sozialtransfer) aufzuwerten. Da-

mit kann dem Imageproblem der Nur-Hausfrau etwas entgegengesetzt werden. Leere Haushaltskassen und die aufgeputschte Diskussion um die Lohnnebenkosten werden jedoch der Höhe des Erziehungsgehalts enge Grenzen setzen. Wieweit damit eine materielle Besserstellung der Frauen zu erreichen ist, bleibt abzuwar-

ten. Eine Welle gesellschaftlicher Dankbarkeit für die aufopferungsvolle Übernahme der hochgeschätzten Familienarbeit wird ggf. zum Ausgleich des unzureichenden Entgelts angeboten werden.

Auf der anderen Seite wird auch das Modell der „geschützten Teilzeit“ und die geteilte Elternschaft auf starke Widerstände der Finanzpolitiker stoßen. Die Durchsetzungschancen dieses Ansatzes hinsichtlich der materiellen Besserstellung der Erziehungsleistenden sind jedoch aus zwei Gründen günstiger: Zum einen entspricht dieser Vorschlag dem Wunsch insbesondere der jüngeren Frauengeneration nach einer Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Zum anderen bleibt eine Ergänzung des bestehenden sozialen Sicherungssystems für eine schrittweise Durchsetzung offen.

Als Zwischenresultat der bisherigen Diskussion ergibt sich damit folgendes Paradox: Der Aufbau einer neuen sozialen Sicherungsstruktur (Erziehungsgehalt) mit der scheinradikalen Behauptung einer prinzipiellen Gleichwertigkeit von Familien- und Erwerbsarbeit fördert – bewußt oder unbewußt – eine konservative Festlegung der Geschlechterrollen. Der pragmatische Vorschlag, auf der Basis des jetzigen Sicherungssystems durch einen ergänzenden Risikoausgleich Frauen besser zu sichern, erfordert ein konsequentes Zurückdrängen der noch vorhandenen tradierten Geschlechterrollen. Nur durch einen neuen Geschlechtervertrag über die Neuverteilung von Familien- und Erwerbsarbeit kann die Sicherung der Frauen auf der Basis des bestehenden Sozialversicherungssystems durchgesetzt werden.

Freilich steht auch das Modell der „geschützten Teilzeitarbeit“ in Gefahr, zu Lasten kollektiver Einrichtungen der Kinderbetreuung, Altenpflege etc. zu gehen. Die Einstellungen zu kollektiven Organisationsformen der Familien- und Pflegearbeit sind nicht zuletzt zwischen Ost und West unterschiedlich. Zudem gewinnen Vorschläge zur Entprofessionalisierung und Deregulierung der sozialen Arbeit, wie zuletzt im Vorschlag der Bürgerarbeit, an Boden. Umso wichtiger wird es, die Frage der Neubewertung von Familienarbeit in den Zusammenhang einer Verständigung um gesellschaftliche Organisationsformen, Standards, und Qualifikationen in der Familien-, Pflege- und Betreuungsarbeit zu rücken.

spw

Literatur:

- Bäcker, G., Stolz-Willig, B. (Hrsg.): Kind, Beruf, Soziale Sicherung, Zukunftsaufgabe des Sozialstaats, Köln 1994
- Beckmann, P., Kempf, B.: Arbeitszeit und Arbeitszeitwünsche von Frauen in West- und Ostdeutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3/1996
- Bonß, W.: Diesseits und jenseits der Erwerbsarbeit – Anmerkungen zur Zukunft der Arbeit, TAZ-Sonderbeilage der Heinrich-Böll-Stiftung / Tagung vom 28./29. November 1997 in Jena
- Garhammer, M.: Balanceakt Zeit, Auswirkungen von flexiblen Arbeitszeiten auf Alltag, Freizeit und Familie, Berlin 1994
- Garhammer, M.: Auf dem Weg zu egalitären Geschlechterrollen? Familiäre Arbeitsteilung im Wandel, in: Schneider/Buba (Hrsg.): Familie zwischen gesellschaftlicher Schablone und individuellem Design, Stuttgart 1996
- Goldmann, M.: Weibliche Dienstleistungsarbeit und Globalisierung, in: Altwater/Haug/Negt u.a.: Turbo-Kapitalismus, Gesellschaft im Übergang ins 21. Jahrhundert, Hamburg 1997
- Hatzold, O., Leipert, Ch.: Erziehungsgehalt, Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen bezahlter Erziehungsarbeit der Eltern, Gutachten im Auftr. des Deutschen Arbeitskreises für Familienhilfe, Freiburg 1996
- Engelbrech, G., Reinberg, A.: Frauen und Männer in der Beschäftigungskrise der 90er Jahre, IAB Werkstattbericht Nr. 11/97
- Walwei, U.: Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? IAB Kurzbericht Teil 1 und 2, 1998
- Jürgens, K.: Auswirkungen der Arbeitszeitverkürzung auf das Geschlechterverhältnis, in: HBV (Hrsg.): Arbeitszeitflexibilisierung ist keine Einbahnstraße – Neue Arbeitszeitmodelle nutzen, Dokumentation der Arbeitszeittagung vom 9.-11. September 1997
- Klammer, U.: Wieder einmal auf der Verlierer(innen)seite, zur arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Situation von Frauen im Zeitalter der Sparpakete, in: WSI Mitteilungen 1/97
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Teil I-III, Bonn 1997
- Meinhard/Schupp/Wagner: Über Frauen, Studenten und Rentner, die für 610 Mark arbeiten, in: Frankfurter Rundschau, 11.12.97 (Dokumentation)
- Merkel, H.-Ch.: Erziehungsgehalt: Fortschritt im Sinne von Frauen? in:

Einstellungsveränderungen können nur dann auch zu Verhaltensänderungen werden, wenn insgesamt kürzere und zugleich verlässliche und planbare Arbeitszeiten hierfür einen Rahmen setzen.

Behning, U. (Hg.): Das Private ist ökonomisch, Widersprüche der Ökonomisierung privater Familien- und Haushalts-Dienstleistungen, Berlin 1997

Opielka, M.: Bezahlte Elternschaft. Voraussetzungen und Folgen einer monetären Anerkennung der Erziehungsarbeit durch einen Erziehungsgehalt, in: Zeitschrift für Sozialreform 1997

Tischer, U., Doering, G.: Arbeitsmarkt für Frauen: Aktuelle Entwicklungen und Tendenzen im Überblick, IBV 8/98

WSI-Informationen zur Tarifpolitik: Arbeitszeitkonten, ein Überblick über ausgewählte tarifliche Regelungen, Düsseldorf, Feb. 98

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



spw: In dem 1984 erschienen Buch „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“ wird der Versuch unternommen, die industrielle Nachkriegsgeschichte in Deutschland und in Europa anders zu interpretieren, als es die herrschende Krisentheorie bis dahin getan hatte. Du erarbeitest in dem Buch ein Bild der Nachkriegsentwicklung, das seine Zuspitzung darin findet, daß Du die Behauptung aufstellst, die Prosperitätsphase des wohlfahrtstaatlichen Kapitalismus sei eine historisch unverwechselbare und nicht wiederholbare Konstellation, die seit Mitte der 70er Jahre in einer Funktionskrise stecke und nicht einfach wiederbelebt werden könne. Diese Analyse geht einher mit einer Kritik der vorherrschenden wirtschaftspolitischen Lösungsangebote. Es heißt dort: „Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsbedingungen auf der einen Seite, sowie Programme massiver Nachfrageausweitung auf der anderen Seite setzen gleichermaßen voraus, daß es gewissermaßen natürliche Wachstumsimpulse gäbe, die nur durch Fehlentwicklung in Rahmenbedingungen blockiert würden“. Wenn wir Dich richtig verstehen, existieren diese natürlichen Wachstumsimpulse nicht mehr, weil die Prosperitätsphase des wohlfahrtstaatlichen Kapitalismus vorbei ist. Ist diese Grundanalyse auch 1998 noch aktuell? Befinden wir uns in einer seit 1974 anhaltende Stagnationsphase?

Krise und Prosperität

Lutz: Leider ja. Im Übrigen bestand mein ursprüngliches Interesse darin, zu erklären, was nach 1945 in den Industrienationen passiert ist, also eher ein historisches Interesse. Erst nachdem ich befriedigende und auch stabile historische Erklärungen hatte, gegen die keiner ernsthafte Einwände vorbringen konnte, wurde ich immer häufiger nach den Perspektiven und zukünftigen Chancen wirtschaftlicher Entwicklungen gefragt. Ich kam während des Schreibens immer mehr zu der Erkenntnis, daß es keinen schnellen Ausweg aus der Krise geben wird. Im Gegensatz zu den Vertretern der Re-

¹ Inzwischen ist von Michael Opielka eine Überarbeitung dieses Ansatzes vorgestellt worden. Danach sind einige Kritikpunkte durch eine Differenzierung der Anspruchsgrundlagen für den Bezug der Erziehungsgehalts aufgenommen worden. Es wird eine eingehende Kritik dieses weiterentwickelten Modells vorbereitet. Zwei Punkte sind m.E. hierbei hervorzuheben: Erstens: Die Gleichstellung von Familienarbeit und Erwerbsarbeit ist im Sinne einer volkswirtschaftlichen Leistungsrechnung unhaltbar. Zweitens: Die Zahlung von Erziehungsgehalt wird – gleichgültig in welche Anspruchszusammenhänge gestellt – zu einer Fortschreibung und Verschärfung der Trennung und Hierarchisierung von Lebenswelten führen.

„Wir wissen nicht einmal, wie wir unsere Kinder erziehen sollen!“

Krisenerscheinungen im modernen Kapitalismus

Interview mit Burkart Lutz*

gulationstheorie, die glaubten, daß die große Krise die Lösung aus sich selbst heraus hervorbringen würde, sah ich schon damals keinen Grund zu einem solchen Zukunftsvertrauen.

Und leider Gottes ist das, was ich damals diagnostiziert habe, eingetreten: Die Wirtschaft dümpelt so vor sich hin. Wir haben zwar einige Konjunkturschübe und künstliche Nachfrageanregungen erlebt. Ein Beispiel für einen solchen Schub ist der „Sternkrieg-Plan“ der Amerikaner, mit dem Reagan das größte Programm staatlicher Nachfrageschöpfung losgetreten hat, das es je in der Weltgeschichte gegeben hat. Ein anderes Beispiel ist die deutsche Einheit. Das waren Schübe geballter öffentlicher Ausgaben, die immer mal wieder eine Zeit lang Wachstumsimpulse ausgelöst haben, die jedoch keine längerfristige Wirkung hatten.

Und dies mußte so kommen, wenn meine Analysen der Krisenverläufe in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts und des nachfolgenden Wirtschaftswachstums in der Nachkriegsprosperität richtig waren.

spw: Was aber hat Dich eigentlich zu der Diagnose veranlaßt, daß die große Krise die Lösung nicht aus sich selbst heraus hervorbringen werde? Wieso handelt es sich eigentlich um eine große Krise?

Lutz: *Erstens:* Im Grunde läuft meine Argumentation andersherum. Ich frage nicht vorrangig nach den Ursachen der Krise, sondern nach den zeitlich begrenzt wirkenden

Es ist nicht so, daß Krisen aus Wachstumsblockierungen resultieren, sondern Prosperität resultiert aus der Blockierung von Krisenmechanismen.

* Burkart Lutz, geb. 1925, war lange Zeit Direktor des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung (isf) in München und veröffentlichte 1984 das jetzt vielfach wiederentdeckte Buch „Der kurze Traum immerwährender Prosperität“; sein, wie er heute sagt, wichtigstes Buch.

Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



Ursachen der Nicht-Krise. Der Kapitalismus ist eine zutiefst krisenanfällige, krisenträchtige Struktur. Und Prosperitätsphasen sind immer Phasen, in denen jeweils ein dominanter Krisenmechanismus *zeitweise* neutralisiert wird. Es ist nicht so, daß Krisen aus Wachstumsblockierungen resultieren, sondern Prosperität resultiert aus der Blockierung von Krisenmechanismen.

Zweitens: Die große Prosperitätsphase vor dem ersten Weltkrieg resultiert in der Eroberung neuer Märkte, ökonomischer Kolonialisierung und Weltmarktexpansion (was dann zwangsläufig in einer sich verschärfenden Rivalität zwischen den konkurrierenden Industrienationen mündete). Das war der Mechanismus, der den Widerspruch zwischen Lohn als Kostenfaktor und Lohn als Einkommensfaktor immer wieder neutralisiert hat. Aber dieser Mechanismus stieß an eine Grenze, die sich daraus ergab, daß es nicht gelang, das sich *rapide* ausdehnende Proletariat – die Lohnempfänger – wirklich in den ökonomischen Kreislauf einzubeziehen.

Drittens: Die Prosperität nach dem zweiten Weltkrieg beruhte im Wesentlichen auf der Neutralisierung des Lohngesetzes. Der inhärente Widerspruch zwischen dem *einzelwirtschaftlichen Interesse an der Senkung der Lohn-*

kosten und dem gesamtwirtschaftlichen Interesse an ausreichenden Absatzmöglichkeiten und entsprechender Kaufkraft wurde im wohlfahrtsstaatlichen Kapitalismus für eine begrenzte Zeit blockiert – neutralisiert. Dies funktionierte nur dadurch, daß der immer noch große traditionelle Wirtschaftssektor durch den

modernen marktwirtschaftlichen Industriesektor absorbiert wurde. Nur diese „innere Landnahme“ sicherte erweiterte Wachstumspotentiale und entsprechende Verteilungsspielräume zur Neutralisierung des Lohngesetzes. Nachdem dieser Wachstumsschub der „inneren Landnahme“ im wesentlichen erschöpft war, schlug der inhärente Krisenmechanismus wieder durch.

Die Aufgaben der Politik

spw: Verstehen wir Dich richtig, daß eine Politik der Wirtschaftsreformen eigentlich eine Antwort finden muß, die wieder zur Neutralisierung der aktuellen Krisenmechanismen führt, und daß weder die neoliberalen, noch die traditionellen keynsianischen Antworten dieses leisten?

Eine zentrale Schwäche des keynsianischen Instrumentenkasten besteht darin, daß die Aufbringung der öffentlichen Mittel heutigen ökonomischen Verhältnissen nicht mehr entspricht.

Lutz: Ja, genau so ist es. Wir stehen aktuell vor zwei strukturellen Fragen. Die eine Frage lautet: Wie können Volkswirtschaften im internationalen Wettbewerb ihren Platz behalten? Die Diskussion über die Wettbewerbsfähigkeit ist eine richtige Diskussion, sie wird nur falsch geführt.

...
spw: ... Welche Aspekte werden bei dieser „falschen Wettbewerbssituation“ ausgeblendet, bzw. vernachlässigt?

Lutz: Ein wichtiger Aspekt ist die zukünftige Rolle der Industrie und der industriellen Produktion. Die Zukunft gehört nicht allein den Dienstleistungen, das können wir uns gar nicht erlauben. Wir haben keine Vorrangstellung im Medienbereich, dazu ist das Deutsch eine viel zu exotische Sprache. Wir haben keine Vorrangstellung auf den Finanzmärkten. Wir haben weder internationale Schifffahrtslinien noch konkurrenzfähige Weltflughäfen. Wir haben nichts, mit dem wir im internationalen Dienstleistungsgeschäft eine starke Position aufbauen und halten könnten. Wir können allenfalls bestrebt sein, den Dienstleistungsgehalt unserer Produkte zu erhöhen. Aber um mit industriellen Produkten im Wettbewerb zu bestehen, brauchen wir hochgradig innovationsfähige, bewegliche Strukturen. Daran fehlt es auch heute noch in erheblichem Maße in der deutschen Industrie.

Die andere Frage lautet: Was machen wir in dem sehr großen Bereich der inneren Märkte, die nicht oder nicht unmittelbar dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind?

Wir haben faktisch eine ausgeprägte Dichotomisierung unserer Wirtschaftsstruktur, die allerdings in den gängigen volkswirtschaftlichen Theorien überhaupt nicht berücksichtigt wird. Es gibt zwar eine Theorie der Regionalwirtschaft und eine Außenhandelstheorie; aber das sind eher Nebenzweige der eigentlichen Wirtschaftstheorie, und ihre Beziehungen zueinander sind nie geklärt worden. Dabei haben wir auf eine dramatische Weise in Ostdeutschland erlebt, daß es nicht ausreicht, Gelder irgendwohin fließen zu lassen, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, so etwas wie regional gebundene – ortsgebundene – Einkommenskreisläufe entstehen zu lassen. Die Transferleistungen der Jahre 1990 – 93 sind ja ganz überwiegend sofort wieder in den Westen zurückgeflossen, davon ist fast nichts drüben geblieben. Was wir also lernen müssen ist, diese nachgeordneten Kreisläufe zu organisieren – zu strukturieren. Dies ist eine eminent politische Aufgabe.

Man kann es anders ausdrücken. Wenn ich das, was sich gegenwärtig in der Industrie an Rationalisierungstendenzen abzeichnet, in die Zukunft extrapoliere, dann zeichnet sich in absehbarer Zeit ein Zustand ab, in dem wir in der Lage sein werden, mit 20 – 25% des heutigen Arbeitskräftepotentials und Arbeitsplatzbestandes im internationalen Wettbewerb und im internationalen Austausch das an Gütern und Leistungen zu erwirtschaften, was wir brauchen, um unser gegenwärtiges Wohlfahrtsniveau zu halten. Über den Rest müssen wir politisch – nach Notwendigkeit, Wünschbarkeit und Durchsetzbarkeit – bestimmen, entweder direkt oder durch geeignete Steuerungsinstrumente. Hierbei denke ich insbesondere an das Gesundheitswesen, an das Bildungswesen, an den Großteil der Wohnungswirtschaft, an die gesamte öffentliche Verwaltung, an den Nahverkehr, an erhebliche Teile des Bau- und Ausbaugewerbes. Dieses sind alles wirtschaftliche Aktivitäten, die nicht, oder nur in Grenzen, dem internationalen Wettbewerb unterliegen, weil ihre Erbringung hochgradig ortsgebunden ist. Keine stati-

SOLIDARITÄT ODER SPALTUNG?

stisch relevante Zahl von Eltern wird ihre Kinder nach Amerika in die Grundschule schicken, nicht einmal nach Dänemark oder nach Polen.

Dieser ganze nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte Teil unserer Volkswirtschaft ist in erheblichem Umfang politisch strukturiert und politisch reglementiert – aber er wird derzeit kaum politisch gesteuert. Wir haben keine Politikkonzepte, die diesem Steuerungsproblem wirklich entsprechen, das ein hochgradig systemisches ist. Politik betrachtet sich immer noch als eine Art Administration von Teilsegmenten, die nicht miteinander verbunden gedacht werden.

Das heißt dann auch, daß der Ausweg aus der Krise vor allem in diesem Segment gesucht werden muß, und daß er dann nicht in erster Linie eine ökonomische, sondern eine eminent politische Aufgabe darstellt. Dies ist für mich die entscheidende Botschaft. Dies bedeutet dann auch, daß der Staatsanteil nicht gesenkt, sondern erhöht werden muß.

spw: Womit wir doch aber bei dem Instrumentenkasten des Keynesianismus angelangt wären?

Lutz: Nein. Eine zentrale Schwäche des keynesianischen Instrumentenkastens besteht darin, daß die Art und Weise der Aufbringung der öffentlichen Mittel noch ökonomischen Verhältnissen entspricht, die mit den Verhältnissen von heute und morgen nicht mehr viel zu tun haben und deshalb heute mit extrem negativen Folgeeffekten für die Beschäftigten verbunden sind. Die Grenzbelastung der Individualeinkommen durch Steuern und Abgaben gleicht ja geradezu einem Satz von Folterwerkzeugen. Insofern ist die gegenwärtige Debatte einer stärkeren Verlagerung von direkten zu indirekten Steuern nicht unsinnig, aber kann auch nicht punktuell geführt werden, sondern muß mit einer grundlegend neuen Vision geführt werden, die dann auch die Frage aufwirft, was denn eigentlich die öffentlichen Bedarfe sind.

Dann steht auch die Legitimität der Einkommen zur Diskussion und Disposition, die in diesem öffentlichen bzw. öffentlich reglementierten Sektor erzielt werden. Ein Großteil der wirklich großen Einkommen stammt ja gar nicht aus dem Wettbewerbssektor, sondern aus diesem reglementierten Sektor der Volkswirtschaft, wird über administrierte Preise erzielt und ist politisch abgesichert. Man denke nur an die Ärzteneinkommen oder an die zum Teil absurde Struktur des öffentlichen Dienstes.

Regionalwirtschaft und öffentliche Leistungen

spw: Noch einmal zurück zu den politisch reglementierten Bereichen der Binnenwirtschaft: Das wird innerhalb der spw ebenfalls unter der Überschrift „Linke Mittelstandspolitik“ und „dritter öffentlicher Beschäftigungssektor“ diskutiert. Wie kann hier der Staat eingreifen, um diese Märkte zu entfalten?

Lutz: Erstens können wir gewerbliche klein- und mittelbetriebliche-Strukturen mit regionaler oder lokaler Bindung stärken.

Wir haben immer noch keine Mittelstandspolitik, die wirklich ernsthaft auf die Stärkung regionaler Potentiale abzielt. Wir betreiben immer noch eine Mittelstandspolitik, die davon ausgeht, daß mittlere Betriebe kleine Großunternehmen sind und sich genauso umstandslos an irgendeinem abstrakten Weltmarkt beteiligen müßten. Dagegen existieren in der Mittelstandspolitik kaum Instrumente, um z.B. regionale Kooperationen zu fördern. Darin sehe ich eine dringende staatliche Aufgabe – Erarbeitung von Lösungsmodellen für erfolgreiche mittelständische

Kooperationen. Stichworte wären hier Kooperationsplattformen, die operable rechtliche Modelle, Instrumente des Controlling, Kennziffersysteme zur Bewertung von Wirtschaftlichkeit von Kooperation und ähnliches anbieten. Dahinter stehen dann Fragen wie Aufbau des Vertrauens, ohne das Kooperationen nicht funktionieren können, die Kontrolle des unvermeidlichen Risikos jeder Kooperation – z.B. das Risiko von Know-how-Abfluß, vor allen Dingen, wenn ungleiche Partner kooperieren, und so fort.

Die Potentiale, die sich für eine stärkere regionale Bindung von Aktivitäten erschließen lassen, sind meiner Meinung nach beträchtlich. Die technische Auslegung von Wertschöpfungsketten zwingt heute in vielen Fällen dazu, einen Großteil der wertschöpfungsintensiven technischen Prozesse in einer großen Fabrik zusammenzufassen. Doch könnte man vielfach – z. B. durch ein verändertes Fertigungsverfahren und/oder durch ein verändertes Produktdesign – dafür Sorge tragen, daß bestimmte Verarbeitungsstufen, die mit hoher Transportintensität verbunden sind, dezentralisiert werden. Für all das gibt es bereits erste Präzedenzfälle.

In der Recyclingwirtschaft z.B. stellt sich heraus, daß die Wiederverwendung von Abfallprodukten mit erheblichen Transportkosten belastet ist, so daß sich der Einsatz von Recycling-Material nur in einem bestimmten Umkreis rechnet, außerhalb dessen das recycelte Produkt gegenüber dem Neuprodukt seine Wettbewerbsfähigkeit verliert. Also muß man sich bemühen, regionale Stoffkreisläufe aufzubauen – dieses auf der industriellen und technischen Seite.

Zum zweiten haben wir einen riesigen gesellschaftlichen Leistungsbedarf, der sich nicht, zumindest bis jetzt nicht, in marktwirksamer Nachfrage artikulieren kann.

Um nur zwei Beispiele zu nennen: Wir haben es mit einer rapide wachsenden Zahl von einsamen Alten zu tun. Wer kümmert sich eigentlich wirklich um die Alten? Ambulante Altenpflegerinnen müssen, damit sie halbwegs auf ihren Verdienst kommen, Dutzende von alten Leuten gleichzeitig betreuen; da bleibt für jeden Betreuten gerade mal eine halbe Stunde. Noch schlimmer ist es in vielen Altenheimen. Ebenso wenig wissen wir heute noch, wie man

Wir betreiben immer noch eine Mittelstandspolitik, die mittlere Betriebe wie kleine Großunternehmen behandelt, die sich genauso umstandslos an irgendeinem abstrakten Weltmarkt beteiligen müßten.



Foto: Christian Kiel (Meerbusch)

in einer Wohlstandsgesellschaft Kinder aufzieht. Gegenwärtig wird die Art und Weise, wie Kinder aufwachsen, von den Spätfolgen der vergangenen Prosperität bestimmt. Wir erziehen lauter kleine Nutzenmaximierer. Eltern, Lehrer und das Schulsystem schieben sich gegenseitig, wie eine heiße Kartoffel, die Erziehungsverantwortung zu, die dann letztlich beim Fernsehen und dem Computer landet. Ich weiß nicht, ob Modelle wie die Waldorf-Schulen, die Kibbuzim oder Summerhill in England heute noch aktuell und auf großer Stufenleiter praktikierbar wären. Aber sicherlich ist es höchste Zeit, daß wir überhaupt einmal anfangen, darüber nachzudenken, wie die Persönlichkeitsentwicklung der kommenden Generationen vor sich gehen soll.

Dieses sind nur zwei Beispiele für riesige gesellschaftliche Bedarfe, die man nur mit politisch begründeten Einkommensströmen finanzieren kann. Aber das kann nicht bedeuten, daß hierfür überall öffentliche Dienstkräfte vom Staat zur Verfügung gestellt werden. Man muß ganz neue Formen der Finanzierung und der Organisation finden. Dies ist ganz sicher eines der wichtigsten Felder, auf denen die Gesellschaft von morgen in den Köpfen der Menschen von heute entstehen muß. Die notwendige Diskussion wird allerdings aufs schwerste behindert durch mehr oder minder absurde Ideen, wie die, daß diese Leistungen als Bürgerarbeit in freiwilligem zivilgesellschaftlichem Engagement erbracht werden könnten – als ob dies keine entlohnungswürdige Tätigkeit wäre. Auch die vielfachen Verflechtungen von staatlichen Stellen und privaten Wohlfahrtsverbänden und deren Organisationsinteressen führen nicht selten dazu, daß ernsthafte Reformen kaum diskutiert, geschweige denn wirklich angepackt werden.

Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse

spw: Zu einer solchen binnenwirtschaftlichen Struktur gehören sicherlich auch flexiblere Arbeitsformen, als wir sie aus dem industriellen Normalarbeitsverhältnis kennen. Wird es möglich sein, solche flexibleren Arbeitsformen mit der notwendigen sozialen Sicherheit auszustatten, oder heißt „Abschied vom Normalarbeitsverhältnis“ immer auch „Abschied von der sozialen Absicherung sozialer Risiken“?

Lutz: Hierzu ist verschiedenes zu sagen:

Zunächst einmal nehme ich an, daß die Zahl der atypischen und der prekären Beschäftigungsverhältnisse – also Beschäftigungsverhältnisse mit geringer Stabilität, mit unzureichender Absicherung, mit diversen Arten von Selbstausbeutung – zunehmen wird, zumal es im Augenblick überhaupt keine ernsthaften Versuche gibt, dem entgegenzuwirken. Dies ist für mich ein Bestandteil der Krise und nicht ihre Lösung.

Die Prosperität der vergangenen 50 Jahre gründete auf Großunternehmen und dem, was wir in der Arbeitsmarkttheorie „interne Arbeitsmärkte“ nennen: Lebenslange Beschäftigung mit kontinuierlicher, vorhersehbarer Entwicklung im Unternehmen, schrittweiser Aufstieg als zentraler Motivations- und Selektionsmechanismus. Dies war das vorherrschende Modell, auf dem dann auch das Normalarbeitsverhältnis gründet. Dies alles wird der Vergangenheit angehören, weil einfach die ökonomischen Voraussetzungen für die Dominanz der großen bürokratisch-arbeitsteilig strukturierten Gebilde entfallen sind, ohne die es keine internen Arbeitsmärkte alter Art geben kann.

Wir werden also sicherlich mehr Mobilität, eine größere Variabilität der Beschäftigungsverhältnisse erleben. In dieser Entwicklung stecken sowohl Chancen wie Gefahren. Die Gefahr besteht darin, daß eine wachsende Anzahl von Beschäftigten aus dem bisherigen Schutz ins Ungeschützte fallen und mit zusätzlichen, für den Einzelnen schwer kontrollierbaren Risiken belastet werden, wie wir dies derzeit vielfach erleben. Ich sehe aber auch die Chance, daß bei entsprechender politischer Steuerung die Wahlmöglichkeiten für jeden Einzelnen erhöht werden können, ohne daß die Risiken übermäßig zunehmen. Das setzt voraus, daß wir Entwicklungen umkehren, die in unserem Arbeits- und Sozialrecht 30 Jahre lang dominant waren. Wir brauchen wieder sehr viel ausgeprägtere berufsfachliche Arbeitsmarktstrukturen, die einerseits zwischenbetriebliche Mobilität erleichtern und die andererseits den Verlust der Beschäftigung in einem Unternehmen nicht zur Katastrophe der Langzeitarbeitslosigkeit werden lassen. Also eine ausgeprägte „Berufskultur“ mit einer Art von „Arbeitskraftunternehmen“, wie dies ja durchaus einmal im Handwerk existierte, wo die Gesellen kommen und gehen; und wenn sie gehen, können sie sicher sein, anderswo wieder in einer vergleichbaren Tätigkeit mit vergleichbaren Bedingungen unterzukommen.

spw: Bleibt bei diesem Modell der variablen Arbeit des Arbeitskraftunternehmers eine Sozial- und Rentenkasse dauerhaft finanzierbar?

Lutz: Die Finanzierung der Sozialsysteme hängt eher vom allgemeinen Beschäftigungsniveau ab, als von der inneren Organisation der Beschäftigung. Das dramatische Problem ist, daß wir im Moment eine Verschlechterung des Beschäftigungsniveaus feststellen und *gleichzeitig* ungesicherte prekäre Beschäftigungsverhältnisse anwachsen. Das Konzept des berufsfachlichen Arbeitsmarktes zielt aber nun genau darauf, variable Arbeitsformen mit höherem Beschäftigungsniveau zu verbinden.

Durchdringung von Politik und Ökonomie

spw: Wir können hier leider nicht alles vertiefen, deshalb eine letzte Frage: In dem Buch vom kurzen Traum der immerwährenden Prosperität beschreibst Du eine Wirtschaftsgeschichte, die nur als diskontinuierlicher Verlauf mit großen Krisen und Entwicklungsbrüchen zu verstehen ist. Für die Zukunft beschreibst Du es als erforderlich, daß die Sphäre der Ökonomie stärker durch die Sphäre der Politik durchdrungen und neu reguliert werden muß. Ist Burkart Lutz ein heimlicher Regulations-theoretiker?

Durchdringung von Politik und Ökonomie

Lutz: Ich habe einiges gelernt von der Regulationstheorie; ich meine im übrigen, daß der große Aufsatz von Robert Boyer von 1979 über die kleinen und die großen Krisen zum Besten gehört, das die Regulationsschule hervor gebracht hat. Dies schließt die klare Kritik an sehr vielen einzelnen Aussagen nicht aus. Aber was ich von den Regulationstheoretikern übernommen habe, ist vor allem die Idee, daß sich durch die aufeinander folgenden Akkumulationsregime hindurch eine konstante Tendenz beobachten läßt, nämlich die Tendenz zu einer immer stärkeren Durchdringung der ökonomischen Sphäre durch gesellschaftliche Steuerung und Kontrolle. Diese Idee hat vor allem das letzte Kapitel des „kurzen Traum“ stark geprägt: Wenn wir eine Zukunft haben, dann wird sie Politik sein und sonst nichts.

spw: Ich habe einiges gelernt von der Regulationstheorie; ich meine im übrigen, daß der große Aufsatz von Robert Boyer von 1979 über die kleinen und die großen Krisen zum Besten gehört, das die Regulationsschule hervor gebracht hat. Dies schließt die klare Kritik an sehr vielen einzelnen Aussagen nicht aus. Aber was ich von den Regulationstheoretikern übernommen habe, ist vor allem die Idee, daß sich durch die aufeinander folgenden Akkumulationsregime hindurch eine konstante Tendenz beobachten läßt, nämlich die Tendenz zu einer immer stärkeren Durchdringung der ökonomischen Sphäre durch gesellschaftliche Steuerung und Kontrolle. Diese Idee hat vor allem das letzte Kapitel des „kurzen Traum“ stark geprägt: Wenn wir eine Zukunft haben, dann wird sie Politik sein und sonst nichts.

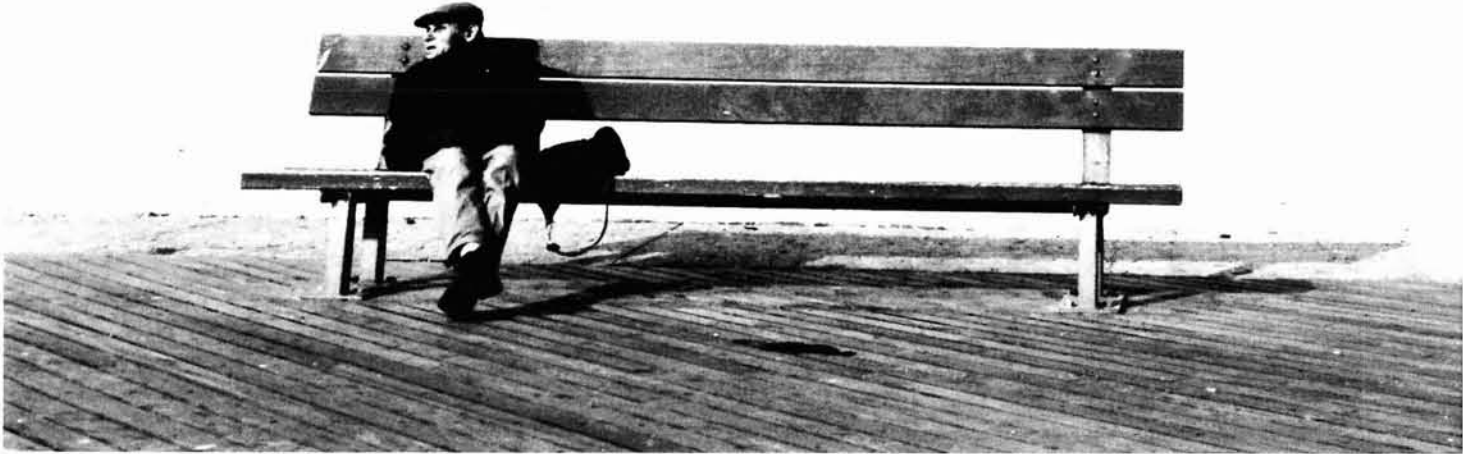
spw

Lebenslange Beschäftigung mit kontinuierlicher, vorhersehbarer Entwicklung im Unternehmen, schrittweiser Aufstieg als zentraler Motivations- und Selektionsmechanismus wird der Vergangenheit angehören.

Lebenslange Beschäftigung mit kontinuierlicher, vorhersehbarer Entwicklung im Unternehmen, schrittweiser Aufstieg als zentraler Motivations- und Selektionsmechanismus. Dies war das vorherrschende Modell, auf dem dann auch das Normalarbeitsverhältnis gründet. Dies alles wird der Vergangenheit angehören, weil einfach die ökonomischen Voraussetzungen für die Dominanz der großen bürokratisch-arbeitsteilig strukturierten Gebilde entfallen sind, ohne die es keine internen Arbeitsmärkte alter Art geben kann.

Reformperspektiven des Sozialstaats

Round table mit Andrea Fischer, Heidi Knake-Werner, Horst Schmitthenner und Ottmar Schreiner*



Krise des Sozialstaats?

spw: Es ist in Deutschland viel von der „Krise des Sozialstaats“ die Rede. Gibt es eine solche Krise und wenn ja, worin besteht sie bzw. was sind ihre Ursachen?

Schmitthenner: Wir haben keine Krise des Sozialstaats, sondern eine Krise des Arbeitsmarktes. Wir geben in den alten Bundesländern mittlerweile einen geringeren Teil des Sozialprodukts für Soziales aus als in den 70er und 80er Jahren. Die Finanzprobleme in den sozialen Sicherungssystemen, aber auch in den öffentlichen Haushalten, sind durch die hohen Kosten der Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen Einnahmefälle der Sozialversicherungen bedingt. Wenn man die Probleme des Sozialstaats in der Bundesrepublik bekämpfen will, muß man vor allem die Arbeitslosigkeit bekämpfen.

Fischer: Das kann ich alles unterstützen und ich glaube auch, daß eine Wende auf dem Arbeitsmarkt möglich ist. Ich glaube aber nicht, daß die so schnell kommen wird, daß wir damit allein in absehbarer Zeit etwa das Einnahmeproblem in den Griff bekommen können. Darüber hinaus haben die letzten Jahre eine Legitimationskrise, eine Krise der Zustimmung zum Sozialstaat gebracht, die man nicht unterschätzen darf. Viele Leute haben das Gefühl, Preis und Leistung passen nicht mehr zueinander. Die „Flucht aus dem Sozialstaat“ geht nicht nur auf das Konto der Arbeitgeber, die die Leute etwa in Scheinselbständigkeit oder ungeschützte Arbeitsverhältnisse zwingen. Es gibt auch einen Teil von Leuten, vor allem jüngere, die Unbehagen am Sozialstaat entwickeln, weil der eine Art von Lebensverläufen schützt, die sie nicht mehr haben. Gerade als Linke und als Freundinnen und Freunde des Sozialstaats müssen wir uns Gedanken über Reformen machen, die den Sozialstaat an neue Lebensformen anpassen, damit die Leute ihn mögen.

Schreiner: Das mit der „Legitimationskrise“ des Sozialstaats ist zumindest widersprüchlich. Neuere Untersuchungen zeigen auch, daß der überwiegende Teil der Bevölke-

rung nach wie vor davon ausgeht, daß der Staat einen erheblichen Teil der Verantwortung für die soziale Sicherheit übernehmen muß. Von einer generellen Legitimationskrise kann aus meiner Sicht keine Rede sein.

Das Gerede der letzten Jahre, der Sozialstaat sei nicht mehr bezahlbar und habe jedes vernünftige Maß überschritten, ist pure Propaganda. Das Problem aus Sicht der SPD ist die Krise der Erwerbsarbeit. Die gesamtfiskalischen Kosten der Arbeitslosigkeit betragen 1997 ca. 170 Mrd. DM. Allein diese Zahl zeigt, wo der Hund begraben liegt. Daß es möglich ist, die Arbeitslosigkeit ganz erheblich zu reduzieren, zeigen auch erfolgreiche Beispiele wie die Niederlande, Dänemark oder Österreich, deren Arbeitslosenquote weniger als halb so hoch ist wie bei uns. Deutschland ist sogar das einzige Land in der EU, in dem 1997 die Arbeitslosigkeit weiter zugenommen hat.

Knake-Werner: Ich sehe schon so etwas wie eine Krise des Sozialstaats. Über die Massenarbeitslosigkeit hinaus liegt ein weiteres zentrales Problem in der Deregulierungspolitik der Neoliberalen, die die Handlungsfähigkeit sozialstaatlicher Politik eingeschränkt hat. Und dann gibt es wichtige strukturelle Probleme, die auch andere Antworten des Sozialstaates erfordern: Umbrüche im Arbeitssystem, beschäftigungsloses Wachstum, veränderte Lebensentwürfe, die Familie als lebenslange Versorgungsgemeinschaft funktioniert nicht mehr, Individualisierung.

spw: Es gibt hier also einerseits einen Konsens, daß Einnahmeprobleme und Kosten der Massenarbeitslosigkeit das Problem sind. Andererseits gibt es aber auch darüber

*Andrea Fischer ist sozialpolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Heidi Knake-Werner ist stellv. Vorsitzende der Bundestagsgruppe der PDS, Horst Schmitthenner ist im Geschäftsführenden Vorstand der IG Metall für Sozialpolitik zuständig und Ottmar Schreiner ist stellv. Fraktionsvorsitzender der SPD im Bundestag. Für spw führten das Gespräch Ralf Krämer und Dirk Meyer.

hinaus Veränderungen und die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung des Sozialstaats. Wie könnten diese Weiterentwicklungen aussehen?

Stärker präventive Ausrichtung

Schmitthenner: Der Hauptreformbedarf, den ich sehe, besteht darin, daß wir die gesamten sozialen Sicherungssysteme stärker präventiv ausrichten müssen. Bisher ist es so, daß das soziale Risiko – Arbeitslosigkeit, Krankheit, Erwerbsunfähigkeit – erst eintreten muß, und dann reagieren die sozialen Sicherungssysteme. Es muß verstärkt dar-

um gehen, das Risiko gar nicht erst eintreten zu lassen, sondern präventiv tätig zu werden.

Ein Beispiel: Allein die arbeitsbedingten Erkrankungen kosten uns 90 Mrd. DM im Jahr. Das durchschnittliche Eintrittsalter in die Erwerbs- und Berufsunfähigkeitsrente liegt mittlerweile bei 53 Jahren. Da könnte man durch bessere Arbeitsbedingungen und Rehabilitation sehr große Beträge einsparen. Bis hin zur Arbeitslosenversicherung: Da ist es doch ausgesprochener Unsinn, daß die Menschen im Regelfall erst arbeitslos sein müssen, bis sie einen Anspruch auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik haben.

Schreiner: Dem kann ich mich anschließen. In den letzten Jahren ist die präventive Arbeitsmarktpolitik ständig zurückgefahren worden. Auch das in den 70er Jahren begonnene Programm „Humanisierung der Arbeit“ ist in den 80er Jahren Zug um Zug ausgetrocknet worden. Ein Teil der Arbeitslosigkeit in Deutschland könnte durch bessere Qualifi-

zierung abgebaut werden. Manche Untersuchungen sprechen von bis zu 15%, das mag etwas hochgegriffen sein.

Umbrüche im Arbeitssystem

Knake-Werner: Weiterer Reformbedarf ergibt sich aus den schon angesprochenen Umbrüchen im Arbeitssystem. Gegenwärtig verläuft das auf eine sozial sehr unverträgliche Weise, indem das Normalarbeitsverhältnis durch zunehmende prekäre Beschäftigung, illegale Beschäftigung, Scheinselbständigkeit, Teilzeitbeschäftigung ohne hinreichende soziale Absicherung erodiert. Deshalb müssen wir uns Gedanken machen, wie wir damit umgehen und wie Vollbeschäftigung künftig und in einer zukunftsfähigen Gesellschaft aussehen kann.

Wir werden nicht mehr die Vollbeschäftigung der 60er Jahre mit lebenslanger Vollzeitbeschäftigung haben. Vielleicht werden die Menschen nur noch 20 Stunden pro Woche arbeiten. Wir müssen uns Gedanken machen, wie wir auch bis jetzt noch unbezahlte Arbeit – die ganz überwiegend von Frauen geleistet wird – einbeziehen in dieses Arbeitssystem. Dabei ist natürlich entscheidend, daß die

Menschen von ihrer Erwerbsarbeit auch leben können und sozial abgesichert sind. Der Dreh- und Angelpunkt wird immer wieder sein, wie es uns gelingt, die Arbeitszeit sinnvoll zu verkürzen und diesen eigentlich doch menschengeschichtlichen Fortschritt, daß immer weniger Arbeit gebraucht wird, um die notwendigen Produkte herzustellen, für alle nutzbar zu machen, statt daß er zu Arbeitslosigkeit und Einkommenseinbußen führt. Die entscheidende Frage ist also immer die der Umverteilung von Arbeit und von Geld. Wer Arbeitslosigkeit und Armut bekämpfen will, muß Reichtum begrenzen.

Stärkere Steuerfinanzierung des Sozialsystems

Fischer: Um mal einen Widerspruch zu formulieren zu vortragenen Positionen: Ich finde, der Sozialstaat muß reformiert werden, damit die Arbeitslosigkeit überhaupt überwunden werden kann, also genau andersherum formuliert. Ich glaube auch nicht, daß es Sinn macht, irgendeine Zahl zu nennen, 25 oder 30 oder was auch immer, wieviele Stunden pro Woche die Menschen künftig arbeiten sollen. Das Leben ist unordentlicher geworden und es wird künftig noch unordentlicher werden und die meisten Leute legen auch keinen Wert auf eine bestimmte Art von Ordnung, die bisher galt, sondern sie legen Wert darauf, in dieser Unordnung geschützt zu sein.

Knake-Werner: Das ist aber sehr westorientiert.

Fischer: Auch in Ostdeutschland wachsen neue Generationen nach. Klar, deren Problem ist zum Teil, daß sie überhaupt noch einen Zugang zur Erwerbsarbeit finden. Aber es ist die Aufgabe einer Sozialreform, den Sozialstaat passend zu machen auf diese unordentlichen Verhältnisse, und das schafft auch überhaupt die Luft dafür, daß sich auf dem Arbeitsmarkt mehr bewegen kann. Die Finanzierung des Sozialstaats kann nicht mehr in dem bisherigen Maße an der Erwerbsarbeit festgemacht und ihr als Kosten aufgeladen werden, sondern muß stärker auf Steuern verlagert werden, über die Umfinanzierung „versicherungsfremder Leistungen“ hinaus, womit wir auch bei der ökologischen Steuerreform wären. Der zweite Dreh- und Angelpunkt ist eine Einkommensteuerreform, die kleine und mittlere Einkommen entlastet, denn man muß sich diese Arbeitszeitumverteilung leisten können.

Ärgerlich finde ich die gegenwärtige Debatte von Beck und anderen über „Bürgerarbeit“ als Perspektive, weil ich diese Nummer mit der „Umbewertung von Arbeit“ für romantischen Unfug halte. Die Leute lassen sich nicht betuppen, die kennen ganz genau den Unterschied zwischen Arbeit im Erwerbssystem und Arbeit im Privatsystem. Ich bin eine Freundin des Ehrenamts und Bürgerengagements, ich meine nur, man soll an dem Unterschied zwischen diesen beiden Sphären festhalten, und es macht auch Sinn und hat einen eigenständigen Wert, daß bestimmte Sachen eben auch unentgeltlich gemacht werden, aus Liebe, Solidarität usw.

Schmitthenner: Zur Frage der Umfinanzierung sozialer Leistungen von lohnbezogenen Beiträgen auf Steuern: Ich habe überhaupt kein Problem mit der Forderung, daß der Staat einen höheren Anteil an der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme übernehmen soll, zumal er seinen Anteil in den letzten Jahren heftig heruntergefahren hat. Aber ich würde prinzipiell festhalten wollen an der paritätischen Finanzierung der Sozialversicherungssysteme und damit auch an der Koppelung an den Erwerbseinkommen der Arbeitnehmer. Man muß insgesamt vorsichtig sein mit der Diskussion, daß der „Faktor Arbeit“ zu hoch belastet sei. Der „Faktor Arbeit“ ist nicht zu stark belastet, die Ar-



Wir haben keine Krise des Sozialstaats, sondern eine Krise des Arbeitsmarktes. Wir geben in den alten Bundesländern mittlerweile einen geringeren Teil des Sozialprodukts für Soziales aus als in den 70er und 80er Jahren.
(Horst Schmitthenner)

beitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind zu stark belastet, während die Lohnkostenbelastung der Arbeitgeber einschließlich aller „Arbeitgeberbeiträge“ und „Nebenkosten“ durch Rationalisierung und geringe Lohnzuwächse in den letzten Jahren ständig gesunken ist. Wir müssen also die Arbeitnehmer entlasten, aber die Unternehmen mit ihren gestiegenen Gewinnen stärker zur Finanzierung heranziehen. Ich würde auch gerne die Diskussion wieder aufgreifen, ob wir nicht einen Wertschöpfungsbeitrag einführen sollten.

Unordnung auf dem Arbeitsmarkt begrenzen

spw: Andrea Fischer sprach vorhin von der zunehmenden „Unordnung“, von der man einfach ausgehen müsse. Wieviel Unordnung auf dem Arbeitsmarkt ist möglich und hinnehmbar, ohne die Grundlagen des Sozialstaats aufs Spiel zu setzen?

Schreiner: Die SPD hat im wesentlichen drei Vorschläge gemacht, um die Unordnung auf dem Arbeitsmarkt zu begrenzen. Zum einen ist das Ausmaß und die Zunahme sozialversicherungsfreier Minibeschäftigungsverhältnisse nicht mehr hinnehmbar. Der Mißbrauch muß eingedämmt und diese Beschäftigungsverhältnisse müssen sozialversicherungspflichtig gemacht werden. Dies würde perspektivisch auch zu einem deutlich höheren Angebot an regulären, sozialversicherungspflichtigen Teilzeitarbeitsplätzen führen, woran in Deutschland ein erhebliches Defizit besteht. Ein weiteres Feld, wo aus reinen Kostengründen vorher reguläre Arbeitsverhältnisse umgewandelt werden, ist die sog. Scheinselbständigkeit. Mit einer enormen Steigerungsrate in den letzten Jahren sind das bereits über eine halbe Million Beschäftigungsverhältnisse. Und drittens liegen die Schätzungen für die illegale Beschäftigung in Deutschland bereits bei über einer Million mit weiter steigender Tendenz. In keinem anderen Land der EU geht es derart chaotisch und ungeordnet auf dem Arbeitsmarkt zu, wird eine solche Ausfransung zugelassen.

Auch die SPD ist für eine Umfinanzierung sozialer Leistungen und eine ökologische Steuerreform. Das war sogar im Konzept „Fortschritt 90“ ein Schwerpunkt der SPD im damaligen Bundestagswahlkampf. Der Faktor Arbeit ist in den letzten Jahren systematisch höher belastet worden, der Faktor Energie relativ konstant, bei der Besteuerung des Faktors Kapital ging es sogar deutlich nach unten. Damit die Substitutionsprozesse künftig stärker in Richtung der Energie statt der Arbeit gehen, sind wir aus beschäftigungspolitischen und ökologischen Gründen für eine ökologische Steuerreform – man muß sich allerdings unterhalten über das Tempo, da sind die jüngsten Vorschläge der Grünen nicht hilfreich gewesen.

Bei der Frage nach der Zukunft des Sozialstaats müßte man sich zunächst verständigen, ob die Grundlage des herkömmlichen Sozialstaates, nämlich die soziale Integration durch Erwerbsarbeit, noch Konsens ist. Wenn nicht, stellt sich die Frage radikal anders. Wenn man dabei bleibt, dann ist entscheidend die Frage nach der Zukunft des Normalarbeitsverhältnisses. Der Anteil von Vollzeitnormalarbeitsverhältnissen an der Gesamtbeschäftigung ist von ca. 82% Ende der 70er Jahre auf heute noch ca. 68% gesunken. Im selben Zeitraum gab es eine Verdreifachung des Anteils der ungeschützten Beschäftigungsverhältnisse von damals etwa 5% auf etwa 15% heute, also eine massive Substitution im wesentlichen aus reinen Kostengründen. Aber das zu bekämpfen, wird allein das Problem nicht lösen. Ich glaube nicht, daß wir mit den herkömmlichen Instrumenten allein Vollbeschäftigung wieder herstellen können.

Neue Arbeitsplätze mit Kombi-Lohn ...

Ich halte deshalb die Einführung eines Kombi-Lohnes im Rahmen einer Gesamtstrategie für unabdingbar. Wir dürfen auch den Begriff nicht den Konservativen überlassen, wie es etwa lange Zeit bei dem Begriff der Flexibilisierung gewesen ist, sondern müssen ihn besetzen und erklären, was man damit meint. Es gibt auch heute schon in erheblichem Umfang Kombi-Löhne in Deutschland, die unumstritten sind, etwa die Einkommen bei Altersteilzeit, die ja von der Bundesanstalt für Arbeit aufgestockt werden. Das gleiche gilt für die Lohnsubventionierung bei der Beschäftigung von zuvor Langzeitarbeitslosen.

Horst Schmitthenner hat recht, daß die Lohnstückkostenentwicklung im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht das Problem ist, weil den hohen Löhnen eine hohe Produktivität gegenübersteht. Nun gibt es aber einfache Tätigkeiten, die sich einer Steigerung der Arbeitsproduktivität weitgehend entziehen. Wenn in diesem Bereich die Löhne steigen, steht dem keine entsprechend gesteigerte Wertschöpfung gegenüber, und deshalb werden diese Tätigkeiten in aller Regel knallhart wegrationalisiert. Deshalb müssen wir überlegen, ob wir im Bereich vorhandener unterer Tarifeinkommen – es geht mir wohlgerne nicht um die Etablierung eines Niedriglohnsektors – Sozialversicherungsbeiträge degressiv subventionieren, und so die Arbeitskosten hier senken und zugleich das Nettoeinkommen der Beschäftigten erhöhen. Vielleicht können wir so das Beschäftigungsangebot für einfache Tätigkeiten steigern. Wir müssen ja auch für diejenigen jungen Leute etwas anbieten, die den steigenden Qualifikationsanforderungen nicht standhalten können, und das sind ohne Zweifel eine erhebliche Anzahl.

spw: Ist das hier Konsens, daß soziale Integration auch zukünftig über Erwerbsarbeit laufen soll und kann und Vollbeschäftigung ein erreichbares Ziel ist?

Schmitthenner: Ich halte Vollbeschäftigung weiter für ein erreichbares und notwendiges Ziel, allerdings nicht als Vollbeschäftigung im Sinne der 60er Jahre und nur durch ständiges rein quantitatives Wachstum. Die Vollbeschäftigung der Zukunft muß wesentlich stärker darauf gerichtet sein, daß die Arbeit gesellschaftlich nützlich und ökologisch verträglich ist. Es geht darum, wie man solche Arbeit neu schaffen und wie man die vorhandene Arbeit gerechter verteilen kann. Wenn es gelingen würde, die von der IG Metall vorgeschlagene Arbeitszeitverkürzung um 3 Stunden pro Woche möglichst schnell und für die gesamte Wirtschaft durchzusetzen, dann hätten wir ca. 2 Millionen zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten. Und dann muß man, um neue Arbeit zu schaffen, die Umverteilungsfrage stellen und die



Wir werden nicht mehr die Vollbeschäftigung der 60er Jahre mit lebenslanger Vollzeitbeschäftigung haben. Die entscheidende Frage ist dabei immer die der Umverteilung von Arbeit und von Geld.

(Heidi Knake-Werner)

Nachfrage steigern. Da geht es nicht um ökologisch unvertretbares Wachstum, sondern darum, daß ganz normale Bedarfe der Menschen befriedigt werden können, etwa der 10 Millionen, die heutzutage in Deutschland unter der Armutsgrenze leben. Und der Staat muß seine beschäftigungspolitische Verantwortung wieder wahrnehmen, aus der sich diese Bundesregierung ja völlig verabschiedet hat, und mit vermehrten öffentlichen Investitionen dafür sorgen, daß es neue Beschäftigung gibt.

... oder öffentlich geförderter Beschäftigungssektor?

Aber auch ich glaube nicht, daß die Privatwirtschaft allein in der Lage ist oder so gestaltet werden könnte, genügend Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen, um wieder zu Vollbeschäftigung zu kommen. Von daher glaube ich, daß wir dringend einen Sektor öffentlich geförderter Beschäftigung brauchen.

Knake-Werner: Wir müssen ein neues Normalarbeitsverhältnis gestalten, das nicht mehr männlich dominiert ist. Vollbeschäftigung muß eine solidarische Verteilung von bezahlter Erwerbsarbeit und privaten Dienstleistungen möglich machen, was sie bisher nicht leistet. Und das heißt dann, daß alle weniger erwerbsarbeiten müssen, damit sie einen Teil der sonst anfallenden gesellschaftlich notwendigen Aufgaben mit erledigen können. Arbeitszeitverkürzung muß verbunden werden mit einer solidarischen Umverteilung der privaten Arbeit zwischen den Geschlechtern. Das erfordert auch eine eigenständige soziale Sicherung für Männer und Frauen, was bisher nicht der Fall ist, sondern die meisten Frauen sind sozusagen aus zweiter Hand, als Ehefrauen ihres Mannes, abgesichert.

Eine Frage ist aber, wo werden die Menschen arbeiten. In traditionellen Produktionsbereichen wird die Arbeit immer weniger, und auch im traditionellen Dienstleistungsbereich wird immer stärker rationalisiert, etwa bei Banken und Versicherungen oder im Handel. Es gibt aber genügend Bereiche, in denen genug Arbeit

vorhanden, aber nicht bezahlbar ist, und da setzt das Konzept des öffentlich geförderten Beschäftigungssektors an. Es ist wichtig, einen öffentlichen Diskurs zu entwickeln, daß es dabei nicht nur darum geht, Leute in Arbeit zu bringen, sondern auch darum, die öffentliche Daseinsfürsorge zu qualifizieren.

Gefahren und Begründungen eines Kombi-Lohnes

Zum Kombi-Lohn: Ich halte es für schwierig, einen Begriff umzudefinieren, der die Welt gesetzt worden ist mit dem ausdrücklichen Ziel, einen Niedriglohnsektor zu schaffen.

Ich sehe in der Diskussion um Kombi-Löhne jedenfalls ein riesiges Problem, weil es auf einen Niedriglohnsektor hinauslaufen wird und darauf, das Sozialhilfeniveau noch einmal wesentlich abzusenken.

Fischer: Ich finde, Ottmar Schreiner hat recht in Bezug auf den Kombi-Lohn, schon weil man sich nicht ständig von den Konservativen die Begriffe wegnehmen lassen darf. Diese Form linker Feigheit geht mir ziemlich auf den Geist. Das ist doch wie mit dem Begriff „Flexibilisierung“, den die Gewerkschaften zunächst nur negativ behandelt haben und erst Jahre später davon zu reden angefangen haben, daß man Flexibilität gestalten muß. Man kann sich die Realität nicht so stricken, wie man sie haben will, sondern muß sie nehmen, wie sie ist. Ich fand da Ottmar sogar noch zu defensiv mit seinen Einschränkungen und Bedingungen. Es ist doch ein regelmäßig eingebauter Betriebsunfall des Kapitalismus, daß da Leute nicht-existenzsichernde Löhne bekommen. Man kann zwar sagen, das müssen wir verhindern, aber das wird doch zynisch in den Bereichen, wo wir bzw. die Gewerkschaften eben nicht schaffen, es zu verhindern. Wir sind doch längst mit der Entwicklung konfrontiert, daß Menschen zwar erwerbstätig sind, aber mit ihren Löhnen nicht klarkommen, und man ist allein sozialpolitisch gezwungen, darauf eine Antwort zu geben. Und wenn wir über eine vernünftige Kindergeldreform nachdenken, weil das genau der Bereich ist, wo Leute ein ernsthaftes Einkommensproblem bekommen, obwohl sie erwerbstätig sind, wenn sie nämlich zwei oder drei Kinder haben, dann ist es doch so, daß Kindergeld faktisch auch nichts anderes ist als eine Lohnergänzung für Leute mit Kindern.

Bedingungen „veränderter Vollbeschäftigung“

Auch das Thema Vollbeschäftigung will ich etwas zuspitzen: Der Prozeß zu einer veränderten Form von Vollbeschäftigung verlangt ja nicht nur von den Kapitalisten und von politischer Gestaltung der Rahmenbedingungen etwas, der verlangt auch etwas von den beteiligten Menschen, z.B. die Bereitschaft zur Arbeitszeitverkürzung. Da gibt es sowohl materielle als auch psychologische Probleme. Und Ihr wißt auch alle, wie das real existierende Patriarchat funktioniert und daß die Kerle immer noch einen Grund gefunden haben, sich der von Frauen geforderten anderen Verteilung der Haus- und Erziehungsarbeit zu verweigern. Und dann diese ganze Karrierenummer, wo man gerade in dem Alter, wenn die Kinder noch klein sind und viel Betreuung brauchen, richtig ranklotzen muß, wenn man weiterkommen will. Es geht also um dramatische gesellschaftliche Veränderungen, die auch von jedem Individuum eine Menge verlangen. Und deshalb habe ich Probleme damit, diese beschwichtigende Formel von der „veränderten Vollbeschäftigung“ zu verwenden, weil ich die Botschaft überbringen will: Das hat etwas mit uns allen zu tun.

Die ganzen Länder in Europa mit niedrigen Arbeitslosenquoten – das beruht alles auf gigantischen Arbeitsumverteilungen. Die haben eine höhere Teilzeitquote, eine höhere Frühverrentungsquote usw. Der individuelle Anteil an der gesellschaftlichen Erwerbsarbeit wird sich dramatisch verändern, sinken müssen, und zwar in vielfältiger Weise, wochenmäßig, jahresmäßig, bezogen auf die Lebensarbeitszeit. Darüber muß man reden.

Subventionierung von Arbeitszeitverkürzung?

spw: Ich hätte noch eine Nachfrage an Ottmar Schreiner. Wenn schon Löhne öffentlich subventioniert wer-



Ich glaube nicht, daß wir mit den herkömmlichen Instrumenten allein Vollbeschäftigung wieder herstellen können. Ich halte deshalb die Einführung eines Kombi-Lohnes im Rahmen einer Gesamtstrategie für unabdingbar.

(Ottmar Schreiner)

SOLIDARITÄT ODER SPALTUNG?

den sollen, warum dann nicht gezielt verkürzte Arbeitszeit subventionieren oder versuchen, das gezielt und kontrolliert in gesellschaftlich erwünschte Bereiche zu lenken, wie es mit dem öffentlich geförderten Beschäftigungssektor gedacht ist, statt allgemein niedrige Einkommen zu subventionieren, wovon real v.a. Unternehmen und gut verdienende Privathaushalte profitieren?

Schreiner: Ich sehe das alles nicht als Alternative, sondern in Ergänzung zum Kombi-Lohn. Die SPD hat das Arbeits- und Strukturförderungsgesetz entwickelt und eingebracht, mit dem eine Größenordnung von 500.000 zusätzlichen Beschäftigungsverhältnissen geschaffen werden soll. Arbeitszeitverkürzung wird bereits massiv subventioniert, in Form des 20%igen Aufstockungsbetrages der Bundesanstalt für Arbeit bei der Altersteilzeit. Angesichts der unzureichenden Nachfrage kann natürlich gefragt werden, ob dieser Zuschuß nicht noch zu niedrig ist. Ich gehe noch weiter und sage, man muß auch darüber nachdenken, ob man nicht Einstiegsteilzeit macht und subventioniert. Das wird aber alles nicht reichen, um das Problem zu lösen.

Fischer: Bei der geringen Akzeptanz von Altersteilzeit zeigt sich aber auch wieder die von mir vorhin genannte psychologische Dimension. Das ist eine Generation, bei der es in weiten Teilen als „unanständig“ gilt, nur Teilzeit zu arbeiten. Da helfen dann auch 50% Subvention nicht.

spw: Warum nicht auch allgemeine Verkürzung der Wochen- oder Jahresarbeitszeit fördern – mit einer viel größeren Zahl von potentiell Betroffenen – und damit die Gewerkschaften in entsprechenden Bemühungen unterstützen?

Schreiner: Ich bin sowieso der Meinung, daß gegenwärtig, nach jahrelangen Reallohnseinbußen, Arbeitszeitverkürzungen, in welcher Form auch immer, nur durchsetzungsfähig sind, wenn zumindest eine Teilsubvention stattfindet. Wir hatten 1997 im Schnitt geringere Reallöhne als 1990. Jede Form künftiger Arbeitszeitverkürzung muß deshalb unter Einschluß einer öffentlichen Förderung gedacht werden.

Aber trotzdem braucht man m.E. den Kombi-Lohn, um vermehrt Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen zu schaffen, für die nur relativ einfache Tätigkeiten in Frage kommen. Diese einfachen Tätigkeiten in normalen, regulären Betrieben werden wir in vermehrter Anzahl nur bekommen, wenn man die degressiv subventioniert. Ich schlage vor, dazu zunächst einige regionale Feldversuche zu machen, bevor man das vielleicht fächendeckend einführt. Zentrale Bedingungen sind dabei für mich immer, daß die Leuten ein auskömmliches Einkommen erzielen – also keine „working poor“ wie in den USA – und daß das in Übereinstimmung mit den Tarifparteien gemacht wird. Es darf nicht zu Lasten der Tarifautonomie gehen.

Zur Arbeitsumverteilung noch: Die Niederlande sind ja das Musterbeispiel mit einer Teilzeitquote von 35%. Das funktioniert da, weil die auch eine andere Struktur der Alterssicherung haben. Wenn wir die Teilzeit ausweiten wollen – wofür ich bin, weil es da Bedarfe gibt –, müssen wir viel stärker als bisher soziale Grundsicherungselemente in die Rentenversicherung einbauen, wofür es ja auch Konzepte gibt.

Tarifautonomie und Lohnsubvention

Schmitthenner: Zur Arbeitszeitverkürzung: Tatsache ist, daß die Kolleginnen und Kollegen gegenwärtig erst mal mehr Geld sehen wollen. Es geht aber nicht nur um die Frage mehr Einkommen oder Arbeitszeitverkürzung, sondern

entscheidend ist, ob diejenigen, die Arbeitszeitverkürzung fordern und durchsetzen müssen, auch Beschäftigungseffekte sehen. Das ist in vielen Bereichen nicht so gewesen. Wir müssen also bei zukünftigen Arbeitszeitverkürzungen auch die Leistungsbedingungen genauer regeln, um weitestgehende Leistungsverdichtungen zu verhindern und sicherzustellen, daß es zu einem spürbaren Beschäftigungsaufbau kommt. Das ist der zentrale Punkt, wenn uns das gelingt, werden wir auch mit der Prioritätensetzung mehr Geld oder Arbeitszeitverkürzung weniger Probleme haben.

Eine Subventionierung von Arbeitszeitverkürzung ist insbesondere sinnvoll, wenn die Arbeitszeitverkürzung heftig ist. Also wenn wir auf einen Schlag um drei Stunden pro Woche runter gingen und damit einen Kostenschub auslösen würden, der für kleine und mittlere Unternehmen schwierig zu bewältigen wäre, aber auch in hohem Umfang neue Arbeitsplätze schaffen würden, dann könnte ich mir vorstellen, daß man einen Teil der Einsparungen der Arbeitslosenversicherung dafür verwenden könnte, hier zu subventionieren.

Nun zum Kombi-Lohn: Da laßt uns erst einmal sortieren. Lohnkostenzuschüsse für bestimmte schwierige Gruppen schwer zu qualifizierender Jugendlicher etwa sind ja nicht das Problem. Probleme habe ich mit dem Konzept Kombi-Lohn, das darauf gerichtet ist, bestimmte Tätigkeiten dadurch für Unternehmen profitabel zu machen, daß man sie eben einen Niedriglohn zahlen läßt und das dann subventioniert, damit es für die Betroffenen erträglicher wird. Da würde ich darüber nachdenken, wie wir durch Mindestlöhne und Tarifverträge Niedriglöhne verhindern und dafür sorgen können, daß jeder abhängig Beschäftigte von seinem Lohn auch leben kann. Kombi-Löhne hätten auf jeden Fall Auswirkungen auf die Tarifautonomie, weil niemand mehr für höhere Löhne im unteren Bereich kämpfen wird, weil sich alle auf die Subventionierung einrichten werden.

Ich will durchaus beibehalten, daß es ein hohes Produktivitätswachstum gibt als Basis für wachsende Einkommen und Arbeitszeitverkürzung. Ich will verhindern, daß dieser Produktivitätsfortschritt zu steigender Arbeitslosigkeit führt, indem wir ihn in ständig fortschreitende Arbeitszeitverkürzung umsetzen. Das ist doch der andere und bessere Weg, Beschäftigung zu sichern und zu schaffen, ohne nur auf ständiges quantitatives Wachstum setzen zu müssen.

Öffentliche Aufgaben und Beschäftigungsförderung

Fischer: Ich kann die Schwärmerei für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, wie Heidi Knake-Werner ihn



Der Prozeß zu einer veränderten Form von Vollbeschäftigung verlangt nicht nur von den Kapitalisten und von politischer Gestaltung der Rahmenbedingungen etwas, der verlangt auch etwas von den beteiligten Menschen, z.B. die Bereitschaft zur Arbeitszeitverkürzung.

(Andrea Fischer)

gefordert hat, nicht nachvollziehen. Es ist doch nicht wünschenswert, wenn ein großer Teil von früher als öffentliche Aufgaben definierten Leistungen, die die öffentliche Hand aus finanziellen Gründen jetzt nicht mehr regulär gewährleisten kann oder will, zu niedrigeren Kosten auf so einen Sektor abgewälzt wird. Es gibt Probleme, wenn wir die Notwendigkeit der Bereitstellung öffentlicher Güter, z.B. sozialer Infrastruktur, vermischen mit der Notwendigkeit von aktiver Beschäftigungsförderung, das sind nämlich zwei verschiedene Logiken. Die Logik von ABM ist eigentlich, die Leute so schnell wie möglich wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt unterzubringen, soziale Infrastrukturen erfordern aber z.B. Kontinuität, oft auch personelle Kontinuität.

Knake-Werner: Andrea, Du machst einen Fehler, wenn Du den öffentlich geförderten Beschäftigungssektor mit ABM gleichsetzt. Es geht dabei genau nicht um einen zweiten oder dritten Arbeitsmarkt mit befristeten und untertariflich bezahlten Arbeitsplätzen. Nach meiner Vorstellung ist das ein Sektor zwischen privater Wirtschaft und öffentlichem Dienst, der auf Dauer angelegt ist und eine hohe Selbstfinanzierungsquote hat. Es gibt riesige Arbeitsfelder in dem gesamten Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, die unbearbeitet sind und dringend erledigt werden müssen, und wo eine Vielzahl entsprechender Dauerarbeitsplätze geschaffen werden kann, mit entsprechender Qualifizierung und tariflicher Bezahlung. Ich gehe davon aus, daß das nicht alles durch den öffentlichen Dienst erledigt werden muß oder kann, sondern ein ganz großer Teil

davon in Selbstorganisation, in Genossenschaften und gemeinnützigen Betrieben geleistet werden kann. Eine zentrale Frage bei allem ist natürlich, wie das alles finanziert werden soll, und da drückt Ihr Euch alle etwas.

Ein wichtiger Aspekt aus unserer Sicht wäre dabei eine Wertschöpfungsabgabe, also die Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen nicht mehr nur an den Löhnen, sondern an der gesamten Wertschöpfung zu bemessen. Das bringt einen Solidarausgleich zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbereichen in der Weise, daß Industrie und Handwerk überwiegend entlastet werden, während kapitalintensive Dienstleistungsbereiche wie Banken und Versicherungen stärker belastet werden. Und selbst wenn man es aufkommensneutral gestaltet – wobei ich dafür bin, hier Mehreinnahmen anzupeilen – stabilisiert es das Beitragsaufkommen in Phasen, in denen die Lohnquote sinkt, wie es in den letzten 15 Jahren überwiegend der Fall gewesen ist.

Umverteilung auf die Tagesordnung setzen

Schmittthener: Wir müssen die Umverteilungsfrage wieder auf die Tagesordnung setzen. Wenn wir es nicht schaffen, die Lohnquote wieder zu stabilisieren, besser noch zu steigern, dann wird die Diskussion über Zukunft des Sozialstaates schwierig, weil daran die ganze Sozialstaatsfinanzierung letztlich hängt. Das ist eine Anforderung, mit der sich sowohl die Gewerkschaften, aber auch die jetztige Opposition, die künftig die Regierung stellen will, auseinandersetzen müssen.

spw

**2. Kongreß der Initiative „Informationsgesellschaft – Medien – Demokratie“
gemeinsam mit dem FB Erziehungswissenschaften der Universität Frankfurt/Main
in Zusammenarbeit mit:
der Heinrich-Böll-Stiftung
der Stiftung Leben und Umwelt
und der Hessischen Gesellschaft für Demokratie und Ökologie**

Machtfragen der Informationsgesellschaft

Ökonomie – Demokratie – Soziale Gerechtigkeit

12. und 13. Juni 1998 an der Universität Frankfurt/Main

Am Freitag die folgenden Vorträge:

Zum prekären Verhältnis von Sozialstaat und Informationsgesellschaft, Überlebt der Sozialstaat die Informationsgesellschaft, Das System Bill Gates

Am Samstag Arbeitsgruppen und Foren und ein Vortrag zu den Themen:

Elektronische Demokratie wozu?, Facetten der Macht, Medienpolitik und Medienpraxis, Konvergenz digitaler Medien – Praxis und Möglichkeiten europäischer Politik, Recht und Regulierung, Keine Arbeit-Kein Sozialstaat-Keine Zukunft?, Wissenschaft und Bildung: Virtuelle Transformation, Medienphilosophie und Medienethik des Internet, Realitäten der Informationsgesellschaft, Informationsgesellschaft und Geschlecht: Interaktionen, Umweltschutz in der Informationsgesellschaft, Probleme bei der Erforschung der Informationsgesellschaft, Medien und Macht, Medien und kommunikationspolitische Zukünfte, Medien- u. kommunikationspolitische Vergangenheiten: die Ära Kohl

Es tragen über 120 Referentinnen und Referenten vor und diskutieren, u.a.:

Afemann, Altmeyer, Batinic, Bleicher-Nagelsmann, Becker, Bieber, Brandt, Bremer, Briefs, Bulmann, Burkert, Bühl, Dzieran, Dostal, Döring, Gräbe, Hagen, Hansen, Hölzer, Kleinstauber, Krempel, Kubicek, Mönig-Raane, Müller-Maguhn, Lohmann, Löffelholz, Lühje, Paetau, Paulitz, Poerschke, Rilling, Sandbothe, Stegbauer, Swerz, Schmiede, Schwemmler, Schröder, Tauss, Trautwein-Kalms, van Haaren, Wötzel, Wolf, Zurawski

Das aktuelle Programm kann unter: <http://staff-www.unimarburg.de/~rillingr/imd/IMD98/imd-kongress98.html> im Internet abgerufen werden.

Kontaktadressen:

Dr. Rainer Rilling (BdWi) PF 543, 35017 Marburg, Tel. 06421-21395, Fax 24654; rillingr@mail.uni-marburg.de und DPG, Abt. Technologie, H.-Georg Weinfurter, Rhonestraße 2, 60528 Frankfurt/Main Fax: 069/66953205, mail: imd.dpg.schorsch@t-online.de

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik hat traditionell zum 01. Mai ihren jährlichen Bericht zur wirtschaftlichen und sozialen Lage veröffentlicht. Das MEMORANDUM '98 mit dem Titel: „Bewegung in Europa, Blockade in Deutschland – Kurswechsel für mehr Beschäftigung“ berücksichtigt in mehrfacher Hinsicht die Entwicklungen jenseits der nationalen Grenzen.

Zum einen wird die Vielfalt beschäftigungspolitischer Strategien in anderen Staaten berücksichtigt. Der Blick über die nationalen Grenzen offenbart dabei keineswegs wundersame Allheilmittel zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit. Doch auch die einseitige Ablehnung beschäftigungspolitischer Erfolgsmodelle à la Großbritannien oder den USA ist nur zum Teil berechtigt. Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik teilt die Kritik an der massenhaften Schaffung von Billigjobs und der Herausbildung einer working-poor-class von Erwerbstätigen ohne existenzsicherndes Einkommen (vgl. MEMORANDUM '98: Amerika – trotz steigender Beschäftigung kein Vorbild; S. 228ff). Gleichzeitig macht die MEMORANDUM-Gruppe jedoch auch auf die zu meist weniger beachteten makroökonomischen Teile des US-Policy-Mix einer expansiven Geld- und Fiskalpolitik aufmerksam, die maßgeblich zur Überwindung der Rezession zu Beginn der 90er Jahre beigetragen und zudem die durchaus noch vorhandenen Möglichkeiten nationaler Wirtschaftspolitik aufgezeigt haben (ebd.; S.229). Maßgeblich vor allem deshalb, weil die Schaffung prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Niedriglohnbereich in den USA keine neue Strategie war. Im Gegenteil, die harte supply-side-policy der Reagonomics in den 80er Jahren hat die ökonomische Krise noch verschärft.

Zum anderen betont die MEMORANDUM-Gruppe die Rolle der ökonomischen und politischen Großmacht Deutschland in Europa und der Welt. Die Kritik an der dogmatisch neoliberalen Angebotspolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung bezieht sich nicht „nur“ auf die katastrophale Beschäftigungs- und Verteilungssituation in Deutschland selbst, sondern auch auf die Konsequenzen der beschäftigungspolitischen Blockade für die europäische Integration. Verschärft wird die Situation momentan durch die Radikalisierung, mit der die neoliberalen Kräfte in Deutschland auf den wachsenden Wider-

stand gegen ihre Politik der sozialen Ausgrenzung reagieren.

Wirtschaftspolitik im EURO-Land – Kooperation statt Standortwettbewerb!

Im Jahr vor der Einführung des EURO kristallisiert sich immer stärker heraus, daß die Einführung einer gemeinsamen Währung allein keinen wirklichen Schub zur gesellschaftlichen Integration bewirken kann, zumal mittlerweile auch offiziell eingeräumt wird, daß der verschärfte Wettbewerb in der Währungsunion zu einem weiteren Abbau von Arbeitsplätzen führen wird.

Das denkwürdige Schauspiel bei der Ernennung des zukünftigen Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) hat die Befürchtungen der MEMORANDUM-Gruppe bezüglich der mangelnden Kooperationsbereitschaft der EU-Staaten noch bestätigt. Obwohl der französische Zentralbankchef Trichet keineswegs für eine weniger restriktive Geldpolitik steht¹, hat die in Deutschland so stark kritisierte Sturheit Frankreichs im Grunde genommen nur einen wichtigen Grundsatz bestärkt. Die Politik kann und darf sich bei der zukünftigen Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen nicht gänzlich das Heft aus der Hand nehmen lassen. Nicht das Europäische Währungsinstitut, in dem die nationalen Notenbankpräsidenten das Sagen haben, sondern der Europäische Rat der Regierungen bestimmt den Präsidenten der EZB. Zudem darf nicht vergessen werden, daß sich die Bundesregierung in allen entscheidenden Fragen über die wirtschaftspolitische Ausgestaltung der Währungsunion explizit gegen die französischen Vorstellungen weitestgehend durchgesetzt hat. Der scheinbar nebensächliche Personalstreit muß daher im Zusammenhang mit der strikten Verweigerungshaltung der Bundesregierung gegenüber einer europäisch koordinierten Wirtschaftspolitik zur Bekämpfung von Armut und Massenarbeitslosigkeit und dem ständigen Draufsatteln bei der Absicherung des einseitig monetären Stabilitätsmodells der Bundesbank gesehen werden.

Die wirtschaftspolitische Fehlkonstruktion von Maastricht, die von der MEMORANDUM-Gruppe in den vergangenen Jahren immer wieder kritisiert wurde, hätte auf den europäischen Gipfelkonferenzen von Amsterdam und Luxemburg, insbesondere

MEMORANDUM '98

(Haar)Risse im neoliberalen Fundament !?

von Heiko Glawe*

auf dem Luxemburger Beschäftigungsgipfel im November 1997 zumindest in Ansätzen korrigiert werden können. Doch obwohl u.a. die Vorschläge der EU-Kommission keineswegs den neoliberal-monetaristischen Rahmen von Maastricht grundsätzlich in Frage gestellt hätten (vgl. MEMORANDUM '98: Die beschäftigungspolitischen Vorstellungen der Europäischen Kommission; S. 208ff), wurden auch diese so verwässert, daß letztlich nur der angebotspolitische Teil übrig blieb. „Der massive Widerstand Deutschlands, (...) hat (...) diejenigen Ansatzpunkte, an denen konstruktiv hätte angesetzt werden können, verhindert. Statt einer verbindlichen Festlegung quantitativer beschäftigungspolitischer Ziele ist wieder nur eine gestärkte staatliche Autorität übriggeblieben, die zunehmenden Druck auf die Arbeitslosen zur Annahme auch unterwertiger Beschäftigung ausübt, wenn sie ihre Ansprüche an die sozialen Sicherungssysteme nicht aufs Spiel setzen wollen.“ (ebd.; S.216).

Beispiel Frankreich

Daß es auch anders geht, zeigt das Beispiel Frankreich. Die Maßnahmen der im Juni 1997 gewählten Links-Koalition werden im MEMORANDUM '98 ausführlich erläutert (MEMORANDUM '98: Vorrang für Beschäftigung in Frankreich; S.218ff). Zusammengefaßt lassen sich vier zentrale Punkte benennen:

- Die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zur Erfüllung der Konvergenzvorgaben von Maastricht erfolgte durch eine moderate Umverteilung zu Lasten der höheren Einkommenschichten sowie mittlerer und größerer Unternehmen.
- Die Binnennachfrage wurde durch die Ankurbelung des privaten Verbrauchs besonders bei den unteren Einkommenschichten gestärkt.

Die Kritik an der Politik der Bundesregierung bezieht sich nicht „nur“ auf die katastrophale Beschäftigungs- und Verteilungssituation in Deutschland selbst, sondern auch auf die Konsequenzen der beschäftigungspolitischen Blockade für die europäische Integration.

* Heiko Glawe, Diplompolitologe, Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Bremen, Mitarbeiter der MEMORANDUM-Gruppe und der European Economics for Alternative Economic Policy

- Zur Bekämpfung der besonders hohen Jugendarbeitslosigkeit wurde ein 5-Jahres-Programm zur Schaffung von 700.000 ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Arbeitsplätze für junge Arbeitslose aufgelegt.
- Die Wochenarbeitszeit wird ab dem Jahr 2000 auf 35 Stunden für Unternehmen mit mehr als 20 Beschäftigten (ab 2002 für alle Unternehmen) verkürzt. Die Frage des Lohnausgleichs sollen allerdings die Tarifparteien regeln.

All diese Pläne sind eher moderat und gleichen keineswegs die entgegengesetzten Maßnahmen der vergangenen 15 Jahre aus, in denen auch in Frankreich eine vorwiegend angebotsorientierte Politik betrieben wurde. Dennoch zeigt sich der politische Kurswechsel in keinem anderen EU-Land so deutlich wie in Frankreich. Die Risse – noch sind es Haarrisse – im neoliberalen Fundament werden deutlicher. Für das Gelingen des zweiten sozialistischen Experiments in Frankreich wäre die Kooperation der anderen EU-Staaten, insbesondere Deutschlands als wichtigster Handelspartner, zwingend notwendig.

Reregulierung der Finanzmärkte

Kooperation fordert die MEMORANDUM-Gruppe in besonderem Maße auch für die wachsenden Probleme ein, die von den deregulierten Finanzmärkten hervorgerufen werden. Immer wieder wird explizit hervorgehoben, daß die Europäische Währungsunion das Wechselkursrisiko zwischen den teilnehmenden Staaten beseitigt. Die MEMORANDUM-Gruppe hat allerdings in den vergangenen Jahren immer wieder darauf hingewiesen, daß der Verlust der Pufferwirkung der Wechselkurse ohne eine stärkere wirtschaftspolitische Kooperation zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten in der EU und einer Überlastung der Lohnpolitik als einziges Anpassungsinstrument unterschiedlicher Preis- und Produktivitätsentwicklungen führen muß, sofern die EU-Staaten am innereuropäischen Standortwettbewerb festhalten.

Erst in jüngster Zeit hat sich eine breitere Debatte über die zukünftige Gestaltung der Außenwährungsbeziehungen der EURO-Gemeinschaft entwickelt. Die MEMORANDUM-Gruppe plädiert energisch dafür, daß größere Gewicht der EU auf den internationalen Devisenmärkten zu einer Stabilisierung der Wechselkurse zu nutzen. Die politische Steuerungskompetenz des Ministerrats bei der

langfristigen Gestaltung der Außenwährungspolitik und die Möglichkeit der Wiedereinführung von Kapitalverkehrskontrollen nach Art. 73f des Maastrichter Vertrages gehören zu den wenigen Ansatzpunkten, die der Vertrag bereits in seiner jetzigen Fassung für eine Reregulierung der Finanzmärkte bietet.

Wirtschaftspolitik in Deutschland – die Folgen des angebotspolitischen Desasters

Internationale Initiativen in Richtung aktiver Beschäftigungspolitik und Reregulierung der Finanzmärkte sind indes von der herrschenden Politik in Deutschland kaum zu erwarten. Im Gegenteil, die sinkende internationale Akzeptanz scheint die Wagenburgmentalität der Bundesregierung und der Wirtschaftsverbände noch zu verstärken. Auch der wissenschaftliche Mainstream setzt augenscheinlich eher auf Radikalisierung (vgl. MEMORANDUM '98: „15 Jahre Angebotspolitik in Deutschland – eine Bilanz“; S.58ff). Dafür sprechen nicht nur die forcierten DM-nationalistischen Anti-Euro-Initiativen von Starbatty, Hankel, Neumann u.a.. Mit Blick auf das aktuelle Gutachten des Sachverständigenrates der Bundesregierung warnt die MEMORANDUM-Gruppe vor der deutlichen Tendenz, das offenkundige Versagen angebotspolitischer Konzepte zu kaschieren – nach dem Motto: Wenn die Medizin nicht wirkt, muß die Dosis erhöht werden!

Die MEMORANDUM-Gruppe sieht sich einerseits durch diese Strategie der Selbstimmunisierung gegen jede empirische und theoretische Kritik bestätigt. Die stereotype Warnung vor der Gefährdung des „Standorts Deutschland“ ist angesichts rasant steigender Unternehmensgewinne, permanenter Aktienkursrekorde und immer neuer Außenhandelsüberschußrekorde, die gerade gegenüber den angeblichen wettbewerbsstärkeren USA und Großbritannien erzielt werden, nahezu absurd. Entschieden widerspricht die MEMORANDUM-Gruppe auch der These, der Nettokapitalexport sei ein Beleg für die fehlende Standortattraktivität. Daß Nettokapitalexporte gerade die Stärke deutscher Konzerne widerspiegeln, wird momentan eindrucksvoll durch die Übernahmeaktivitäten u.a. deutscher Automobilkonzerne bestätigt.

Warnung vor Scheinalternativen

Andererseits folgt aus der Krise des dogmatischen angebotspolitischen

Modells noch kein automatischer wirtschaftspolitischer Kurswechsel. Nach wie vor gibt es in Deutschland keine breite Bewegung für ein wirkliches Umsteuern. Stattdessen sind Konzepte wie das Kombilohn-, Negativsteuer- oder Bürgeldmodell im Gespräch, die am grundsätzlichen Problem der fehlenden Nachfrage vorbeigehen (vgl. MEMORANDUM '98: Mehr Beschäftigung durch Niedriglöhne?"; S. 92ff).

Auch die Hoffnung auf einen neuen Wachstumsschub wird von der MEMORANDUM-Gruppe skeptisch beurteilt (vgl. MEMORANDUM '98: „Chancen und Grenzen wirtschaftlichen Wachstums“; S. 148ff). Zum einen sprechen ökologische Gründe gegen eine quantitative Wachstumsstrategie, auch wenn das gesellschaftliche Problembewußtsein hinsichtlich der ökologischen Grenzen des Wachstums momentan eher marginal zu sein scheint. Die konservativ-liberale Koalition hat mit der wahltaktischen Benzinpreisdebatte zwar einen politischen Gegner erfolgreich in die Defensive gedrängt, zugleich jedoch mit der Diskreditierung der Ökologischen Steuerreform eine der zentralen Debatten über zukunftsfähige Konzepte schwer beschädigt. Darüberhinaus bezweifeln die AutorInnen des MEMORANDUM '98 auch wirtschaftstheoretisch, daß in entwickelten Industriegesellschaften eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung durch quantitatives Wachstum möglich ist.

Alternative: Umverteilung von Zeit und Geld – gesellschaftlich notwendige Arbeit finanzieren

Statt dem neoliberalen Modell einen neuen Anstrich nach dem New-Labour-Modell des work-fare-state zu verpassen, mit dem die Risse zeitweilig verdeckt können, plädiert die MEMORANDUM-Gruppe für einen grundlegenden Kurswechsel für mehr Beschäftigung und gegen soziale Ausgrenzung, der sich auf drei zentrale Säulen stützen soll:

1. Die Arbeitszeit muß spürbar verkürzt werden. Die Verkürzung der Wochenarbeitszeit hat dabei Vorrang, kann jedoch durch andere Formen der Monats-, Jahres- und Lebensarbeitszeitverkürzung sinnvoll ergänzt werden, sofern dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Bereits durch den vollständigen Abbau der 1,8 Milliarden Überstunden (1997) könnten rechnerisch mehr als eine Million neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Angesichts der Re-

Die MEMORANDUM-Gruppe warnt vor der deutlichen Tendenz, das offenkundige Versagen angebotspolitischer Konzepte zu kaschieren – nach dem Motto: Wenn die Medizin nicht wirkt, muß die Dosis erhöht werden!

allohneinbußen der vergangenen Jahre ist die Gewährleistung des vollen Lohnausgleichs nicht nur eine Frage der sozialen Gerechtigkeit, sondern darüberhinaus notwendig, um die gesamtgesellschaftliche Nachfrage wieder zu stärken.

2. Die öffentliche Investitionstätigkeit, die insbesondere in der zweiten Hälfte des Jahres 1997 noch einmal drastisch reduziert wurde, um das Neuverschuldungskriterium des Maastrichter Vertrages zu erfüllen, muß wieder aktiviert werden. Mit einem öffentlichen Investitionsprogramm über 5 Jahre in Höhe von DM 120 Mrd. jährlich für den Ausbau des Bildungssektors, den ökologischen Umbau des Energie- und Verkehrssektors, die Altlastensanierung, den

sozialen Mietwohnungsbau, sowie in den Bereichen Gesundheit und Kultur könnten eine weitere Million neuer Arbeitsplätze geschaffen werden. Durch die Spar- und Privatisierungspolitik der vergangenen Jahre ist die Bereitstellung dieser größtenteils elementaren öffentlichen Dienstleistungen auf ein gefährlich niedriges Niveau gesunken.

3. Der Aufbau eines öffentlich finanzierten Beschäftigungssektors (ÖBS) soll dazu beitragen, daß ein Angebot von Dienstleistungen über den traditionellen Öffentlichen Dienst hinaus gewährleistet wird, die gesellschaftlich notwendig sind, in der Regel aber mangels profitabler Verwertungsmöglichkeiten nicht über den Markt bereitgestellt werden. Die Ab-

deckung eines wachsenden gesamtgesellschaftlichen Bedarfs an sozialen, ökologischen und kulturellen Bedürfnissen darf nicht von den individuellen finanziellen Möglichkeiten abhängen. In diesem Sinne ist der ÖBS als ein Instrument der Umverteilung zu verstehen, das den öffentlichen Wohlstand zu Lasten des in wenigen Händen konzentrierten privaten Reichtums erhöht. spw

Gerade Staatspräsident Chirac hat in der Vergangenheit die Politik der französischen Notenbank, die erst durch die Vorgabe des Maastrichter Vertrages „unabhängig“ (in Anlehnung an das Bundesbank-Modell) wurde, scharf kritisiert und u.a. seinen EZB-Kandidaten Jean-Claude Trichet als verlängerten Arm der Bundesbank bezeichnet.

Der ÖBS ist als ein Instrument der Umverteilung zu verstehen, das den öffentlichen Wohlstand zu Lasten des in wenigen Händen konzentrierten privaten Reichtums erhöht.

I. „Beschäftigungspolitik ist kurzatmig und bringt nichts.“

Schon auf den Treffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 1996 in Dublin, im Juni 1997 in Amsterdam und später auf dem sogenannten Beschäftigungsgipfel im November 1997 in Luxemburg stand – nach den französischen Parlamentwahlen – im Vordergrund die Diskussion um gesamteuropäische oder nationale Beschäftigungspolitik. Bekannt wurde dabei die geradezu eiserne Haltung der Bundesrepublik, jegliche Ausprägung von Beschäftigungspolitik abzulehnen, die die Instrumentierung makroökonomischer Nachfrageaggregate zur Anhebung des Beschäftigungsniveaus vorsieht, da „Angebotspolitik die beste Nachfragepolitik“ sei (Finanzminister Waigel in der Süddeutschen Zeitung vom 1.4.1997).

Mit der Modifizierung des Maastrichter Vertrages vom 2.10.1997 in Amsterdam („Vertrag von Amsterdam“) ist alles klar: „Beschäftigungspolitik“ in den Artikel 125 ff bleibt nationalstaatliche Aufgabe; und in Deutschland bleibt es beim Durchführen von mikroökonomisch fundierter Arbeitsmarktpolitik als „Beschäftigungspolitik“, wie sie im wesentlichen im AFG und AFRG vorgegeben ist: Diese setzt an bei Lohnhöhe, Mobilität und Qualifikation, also beim Individuum selbst an, um es marktgerechter anzupassen an vermeintliche unternehmerische Nachfrage, die

selbst nicht mehr hinterfragt wird.

Bei ihrem Widerstand gegen Beschäftigungspolitik – verkürzt auch als „Konjunkturprogramme“ bezeichnet – weiß die konservative Koalition nicht nur sie unterstützende Kräfte hinter sich, sondern auch Teile der gegenwärtigen Opposition und der Gewerkschaften sowie der ihnen nahestehenden Wissenschaft. Ein zentrales Argument lautet: Beschäftigungspolitik als Variation staatlicher Ausgaben und steuerpolitischer Instrumente gemäß des Maßnahmenkataloges des Gesetzes zur Förderung von Stabilität und Wachstum der Wirtschaft von 1967 hat es in den 70er Jahren sicherlich gegeben, als im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise 74/75 die Massenarbeitslosigkeit dramatische Ausmaße erreichte¹ Aber diese Ära der Beschäftigungspolitik endete mit höherer Arbeitslosigkeit und höherer Staatsverschuldung². Folglich könnte dem Jahreswirtschaftsbericht der sozialliberalen Bundesregierung von 1983 zugestimmt werden: „Mit kurzatmigen staatlichen Ausgabenprogrammen können ... weder die Beschäftigungs- noch die Anpassungsprobleme nachhaltig gelöst werden“.³

II. Ein Muster eines Beschäftigungsprogramms

Die Bundesregierung sah sich Mitte der 70er Jahre mit der bis dahin schwersten Konjunkturkrise konfrontiert, in der die Arbeitslosigkeit 1975 zum ersten Male die Millionengrenze

Wie Beschäftigungspolitik diskreditiert wurde

Von Rainer Volkmann*

überschritt (gegenüber 1974: 582.000) und auf diesem hohen Niveau bis 1978 verharrte. Das reale Bruttosozialprodukt sank 1975 um 2%, stieg allerdings in den nächsten Jahren (1976: +5,7%), ohne daß dies die Massenarbeitslosigkeit verringerte: Am 23. März 1977 beschloß die Bundesregierung das „Programm für Zukunftsinvestitionen“ (im folgenden: ZIP) mit den vier Schwerpunkten Verbesserung im Verkehrssystem (3,7 Mrd.), darunter Bau von Ortsumgehungen, Beseitigung von Unfallschwerpunkten im Bundesfernstraßennetz etc; rationelle und umweltfreundliche Energieverwendung (1,3 Mrd.), darunter den Ausbau von Fernwärme; wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge (4 Mrd.), darunter Küstenschutz und Maßnahmen zum Trinkwasserschutz; Verbesserung der

Die Bundesrepublik lehnt jegliche Ausprägung von Beschäftigungspolitik ab, die die Instrumentierung makroökonomischer Nachfrageaggregate zur Anhebung des Beschäftigungsniveaus vorsieht, da „Angebotspolitik die beste Nachfragepolitik“ sei.

* Dr. Rainer Volkmann, Hamburg

| | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Kürzungen gegenüber geltendem Finanzplan | 5,10 | 6,60 | 11,40 | - |
| Zusätzl. Einsparungen | 7,90 | 12,20 | 11,40 | 12,50 |
| Steuererhöhungen | - | 8,20 | 10,00 | 10,90 |
| Gesamt | 13,00 | 27,00 | 32,80 | 23,40 |

Quelle: Bulletin der Bundesregierung Nr. 111 v. 12.9.1975

Wohnumwelt (4 Mrd.), darunter Wohnungsbau und Erhaltung/Wiederaufbau von Baudenkmälern und Kulturbauten; sowie Verbesserungen in der Berufsbildung.⁴

Dieses Programm sah Investitionsausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden in Höhe von 13,7 Mrd. vor, hinzu kamen Mitleistungen Dritter in Höhe von 2,2 Mrd., also insgesamt rd. 16 Mrd.. Die Finanzierung sollte über Kreditaufnahme erfolgen. Und von den explizit genannten Rahmenüberlegungen dieses Programms sei eine hier hervorgehoben, die belegt, daß dem Marktsystem noch ein öffentlicher Bereich mit eigenen Aufgaben und anderer, durch ihn veranlaßte Gebrauchswertproduktion gegenüberstehen sollte: „Private Investitionen sollten nur da gefördert werden, wo die betreffenden Projekte eindeutig im öffentlichen Interesse liegen.“⁵

Charakteristisch sind also Erhöhungen der Staatsausgaben für verschiedene Infrastrukturbereiche und der Verzicht auf eine bloße steuerliche Entlastung der Privaten. Diese Entscheidung verdeutlicht die dahinterstehende Krisentheorie: Die Strategie der Staatsausgabenerhöhung ist als Kompensation makroökonomischer Nachfragedefizite – also eher keynesianisch – zu begreifen. Es wird nicht darauf vertraut, daß der private Sektor diese Nachfrageexpansion selbst schaffen kann, folglich der Staat zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit seinerseits diese Nachfrage (= Absatz) schaffen muß. Eine Steuer-senkung, heutzutage geradezu Synonym für Beschäftigungspolitik, geht dagegen davon aus, daß ausbleibende Investitionsgüternachfrage durch unzureichende Liquidität der Unternehmen zu erklären ist. Folglich müssen die Unternehmen über mehr Liquidität verfügen können – aus dieser Überlegung gelangt man schnell zu einer Politik der Kostenentlastung, Gewinnsubvention und Umverteilung für Unternehmen und Unternehmerhaushalte. Diese Politik kann dann nur noch darauf vertrauen, daß die Unternehmen halt schon ausreichend

und richtig und beschäftigungswirksam investieren werden. Jedenfalls liegt die alleinige Entscheidungsgewalt für die volkswirtschaftlichen (Beschäftigungs-) Ergebnisse bei ihnen, Wirtschaftspolitik besteht dann nur aus der Übernahme betriebswirtschaftlicher Überlegungen als Politik-konzept und agiert entsprechend. Anders die Konstruktion dieses Beschäftigungsprogramms:

1. Die Finanzierung über Kredite wollte die Finanzierung über kontraktiv wirkende Mittelkürzung in anderen Bereichen umgehen. Und da eine Konjunkturkrise gerade durch unzulängliche private Investitionen, also zu geringe Inanspruchnahme des Kreditmarktes durch Private gekennzeichnet ist und Geldkapital folglich nach Anlage sucht, mobilisiert der Staat dieses über die Kreditaufnahme und führt es einer nachfrageschaffenden Verwendung zu.

2. Es setzte auf staatliche Ausgabenerhöhung statt Steuersenkung für Private. Einmal überlassen Steuersenkungen den Begünstigten die Entscheidung, ob und in welcher Form diese zusätzliche Liquidität verwendet wird. Ein beschäftigungspolitischer Erfolg wird damit unkalkulierbar. Hier sei nur an die Alternativen des kurzfristig beschäftigungsunwirksamen Sparens oder des Kapitalexport gedacht. Zu bedenken ist auch, daß sogenannte öffentliche Güter (etwa der Küstenschutz) – wie im Programm für Zukunftsinvestitionen enthalten – sicherlich nicht privat nachgefragt werden wären. Damit bot das Programm auch die Chance zur Einflußnahme auf den Gebrauchswertcharakter bzw. die Qualität (und man kann hinzufügen: auf die Beschäftigungswirksamkeit) der Güterproduktion.

3. Etwa ein Drittel der Ausgaben von 13,7 Mrd. entfielen im ZIP auf den Tiefbau – dies sind Ausgaben, bei denen die Gebietskörperschaften regelmäßig Auftraggeber sind; d.h.

- der private Auftragnehmer ist von den öffentlichen Ausgaben in Struktur und Volumen abhängig, so daß die staatlichen Handlungsträger finanziell und inhaltlich Quantität und Qualität des Programms prägen können.

- Diese Konstellation einer engen Nachfrager-Anbieter-Beziehung ist prinzipielle Voraussetzung, daß die mit Beschäftigungsprogrammen ge-

wünschten Arbeitsmarkteffekte überhaupt erreicht bzw. kontrolliert werden können.

- Es wird im Tiefbau keine private Nachfrage durch staatliche Nachfrage verdrängt.

- Der Tiefbau (wie auch das Baugewerbe generell) ist durch eine vergleichsweise geringe Importquote der Vorleistungen gekennzeichnet, so daß staatliche Ausgaben für Tiefbau nur wenig sog. Sickerverluste durch Importe kennen⁶.

- Weiterhin hat das Baugewerbe hohe Arbeitsintensität, d.h. ein bestimmte Ausgabenbetrag schafft unmittelbar überdurchschnittlich viele Beschäftigungen

Die empirische Überprüfung der Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik während des ZIP-Programms ergab erwartete positive, aber nicht spektakuläre Verbesserungen der Beschäftigungssituation⁷.

III. Zum Widerspruch von Beschäftigungs- und Sparpolitik

Am 10.9.1975 hatte die Bundesregierung „Maßnahmen zur Verbesserung der Haushaltsstruktur“ beschlossen (Bulletin Nr. 111 vom 12.09.1975). Es waren umfangreiche Ausgabenkürzungen und Steuererhöhungen. Diese fielen in die Zeit des ZIP und kompensierten alle expansiven Aktivitäten der beschriebenen Art.

In der folgenden Gegenüberstellung ist nun neben dem ZIP noch zusätzlich das „Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen“ vom 27.8.1975 in Höhe von 5,7 Mrd DM als weiteres expansives Beschäftigungsprogramm (im folgenden: „Bauprogramm“) aufgenommen worden. Die Übersicht zeigt, daß den Ausgaben des ZIP und des Bauprogramms als expansiven Beschäftigungsprogrammen eine weit größere kontraktiv ausgerichtete Gesamtpolitik gegenüberstand:

Es gab also in dieser Zeit Beschäftigungsprogramme, aber die Haushalts- bzw. Fiskalpolitik der Bundesregierung war kontraktiv ausgerichtet.

Damit mußten sich Beschäftigungsprogramme durch einen aktiven Staat gegenüber breiten Teilen

| | 1977 | 1978 | 1979 |
|--|-------|-------|-------|
| Ausgabenvolumina aus ZIP und "Bauprogramm" | 7,00 | 7,00 | 7,00 |
| Geplante Minderung des Haushaltsdefizits | 26,90 | 32,90 | 23,50 |

Quelle: Ebenda

Die expansive Politik des Zukunftsinvestitionsprogramms und des Bauprogramms in den 70ern wurde durch die gleichzeitig stattfindende kontraktiv wirkende Sparpolitik kompensiert.

der Bevölkerung sowie des Parlamentes, den Medien etc. als ineffizient erweisen – und dies wurde Nährboden für einen konzeptionellen Wechsel hin zur künftigen Angebotspolitik. Es gab also bereits in der sozialliberalen Koalition in der Mitte der 70er Jahre Zweifel an der Effizienz von staatlichen Beschäftigungsprogrammen, wurde doch die Chance der Reduzierung des krisenbedingten Anwachsens der Haushaltsdefizite nicht in einer durch Beschäftigungspolitik erwarteten Konjunkturbelebung und des daraufhin anwachsenden Steueraufkommen zur Verringerung des Haushaltsdefizites gesehen, sondern in der Kürzung der Ausgaben und Erhöhung von Steuern. Und sollten es nur solche Zweifel sein, die zur „Sparpolitik“ damals führten, ruinierten sie doch die Beschäftigungsprogramme. Sie erhielten historisch nie ihre Chance.

Auf die Frage des *ARD-Wirtschaftsmagazins* „Plus-Minus“ am 4.9.1976, wie einerseits Steuererhöhungen, andererseits zusätzliche Ausgaben sich zusammen reimen, antwortete der damalige Bundeskanzler Helmut Schmidt wie folgt: Um Konjunkturprogramme zu finanzieren, müssen andere (konsumtive) Ausgaben gekürzt werden, „denn sonst bleibt ja nicht genug Kreditmenge übrig für die Wirtschaft, die bei den Banken auch Kredit braucht“ (Bulletin Nr. 110 vom 9.9.1975). Es wird also – in der Krise! – von einer gewissen Knappheit an Geldkapital und – entgegen keynesianischer Erkenntnisse – davon ausgegangen, daß die Erhöhung der einen Nachfragekomponente nur bei Rückdrängung der anderen und damit ein Aufschwung ohne gesamtwirtschaftsliche Nachfrageerhöhung möglich sei.

IV. Beschäftigungsprogramme statt Arbeitsmarktpolitik

Die letzten drei Jahre der sozialliberalen Koalition waren von einem Anstieg der Arbeitslosigkeit begleitet, von knapp 900.000 (1980) bis 1,8 Mio (1982). Die sozialliberale Bundesregierung reagierte in ihrem Jahreswirtschaftsbericht 1981 darauf mit dem Anliegen, „Rahmenbedingungen zu gewährleisten, die es der privaten Wirtschaft (ermöglichen, R.V.), Investitionen zur Erneuerung des Produktionsapparates und zur Erweiterung der Beschäftigung ... in Gang zu setzen“.⁸ Und: „Wichtiger als kurzfristige Reaktionen und Erleichterungen

sind für den Wachstumsprozeß verlässliche langfristige Grundlinien der Wirtschaftspolitik. Deswegen ist auf mittelfristige Verstetigung angelegte Politik notwendig“⁹. Man könnte fortfahren ... und eben nicht mehr „kurzfristige Beschäftigungsprogramme“ (Jahreswirtschaftsbericht 1983).

Und gerade diese hat es nie gegeben. Folglich reicht der empirische Hinweis auf die Parallelität von Beschäftigungsprogrammen und wachsender Arbeitslosigkeit nicht aus. Notwendig ist eher die sachliche Analyse der Bedingungen, unter denen makroökonomisch fundierte Beschäftigungspolitik effizient werden kann. Dies ist unter regionalen, qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten abzuhandeln. Dazu gehört das Problem offener Volkswirtschaften mit der sog. offenen Flanke, wobei der Stellenwert der international handelbaren Güter oft überzeichnet wird. Finanzierungsfragen müßten auf ihre möglichst geringen kontraktiven Entzugseffekte hin diskutiert werden. Eine Politik der Umverteilung muß dazu die Entwicklungsblockade „falscher“, weil die effektive Nachfrage beschränkender Einkommensverteilung beseitigen und dies einsehbar werden lassen. Eine weitere Entwicklungsblockade sind relativ günstigere Renditen bei Finanzanlagen statt im realen Sektor. Auch sind Selbstfinanzierungsmöglichkeiten einer aktiven Beschäftigungspolitik zu überprüfen – und selbst bei rigiden Grenzen nationaler Fiskalpolitik durch die Stabilitätskriterien der Währungsunion ist unterhalb dieses Deckels zu prüfen, welche Ausgaben unter Beschäftigungsaspekten Vorrang haben. Jedenfalls kann die Forderung nach Beschäftigungspolitik nicht mit falschen Hinweisen auf historische Erfahrungen zurückgewiesen werden.

spw

¹ Vgl. zur Übersicht über die Beschäftigungsprogramme H. Leibinger, B. Rohwer: Die Fiskalpolitik in den Jahren 1974 bis 1979: Ineffiziente Instrumente oder unzulängliche Anwendung, in: Konjunkturpolitik 1981 H. 5, S. 268 f.
² So lag die ausgewiesene Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1975-77 anhaltend bei knapp über 1 Million und erreichte mit 876 Tsd. (1979) ihren niedrigsten Stand, um bis 1981 bereits 1,3 Mio. zu betragen.
³ Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1983, Ziff. 15
⁴ Bulletin der Bundesregierung Nr. 33 v. 30.3.1977
⁵ Ebenda S. 306
⁶ Man kann diese Überlegungen regionalpolitisch nutzen. So ist das Bemühen um Attraktivität und Lebensqualität von Re-

gionen und Großstädten auch ein Konzept, die Verwendung des hier erzielten Einkommens auf das regionale bzw. örtliche Güterangebot zu lenken, also einen geschlossenen Kreislauf von Einkommensentstehung und -verwendung zu erreichen. In solcher Sicht sind Importe Sikkerverluste, d.h. stellen Einkommen dar, die außerhalb der betrachteten Region Einkommen und Beschäftigung schaffen, aber eben nicht in der betrachteten Region. Also gilt es, für die Einkommensverwendung „vor Ort“ vielfältige Angebote zu bieten. Vgl. zur Analyse dieser regionalpolitischen Konzepte R. Volkmann: Ein Standort wird durch Cats erst schön. Hamburg 1993

⁷ DIW-Wochenbericht 2/1978.

⁸ BMW-Jahreswirtschaftsbericht 1981, Ziff. 11

⁹ Ebenda

Andere Zeiten

Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation

1'98 u.a.:

C. Roth Draußen vor der Tür

W. Kreissl-Dörfler / M. Quandt MAI

J. Geppert / S. Schunk Studiproteste

P. Boursier Kritik der reinen Symbolik

R. Brandt T. Koenigs Wirtschaftspolitik

K. Betz Wirtschaftspolitische Alternative

D. Kreutz Auf dem Weg nach Godesberg

F. O. Wolf An der nächsten Biegung links

2'98 u.a.:

M. Jäger Vorwärts ...

Fragen an Christian Ströbele

M. Herzberg, u.a. NRW-Linke

R. Hamann Zur Lage in Hessen

E. Altwater Gleichheit, Frieden ...

R. Appel/M. Böttger Prozeßdenken ...

U. Cremer Show-down in Magdeburg

M. Horwitz Deregulierung einmal anders

S. Metzger Rot-Grün – Wofür eigentlich?

U. Kurth Erfahrungen aus Sachsen-Anhalt

A. Radcke Über die Durchsetzungsfähigkeit..

Andere Zeiten:

Schönleinstr. 6, 10967 Berlin; e mail
 0306914454@t-online.de

Steueroasen, Off-shore Banken und Wirtschaftskriminalität

von Erich Diefenbacher*

Was sind Off-shore Banken?

Sehr viele Geldwaschoperationen werden durch die Einschaltung von Briefkastenfirmen und mittels „Off-shore“-Banken durchgeführt. Was ist „Off-shore Banking?“ Brockhaus definiert das Off-shore-Geschäft zutreffend als „Internationales Geldgeschäft, das nicht den nationalen Reglementierungen oder Institutionen unterworfen ist.“ Es geht immer um äußerst diskrete Operationen, von denen Dritte und vor allem die Behörden des Heimatstaates keine Kenntnis bekommen sollen, sei es aus fiskalischen Gründen oder weil das Geld krimineller Herkunft ist. Wesentlich ist, daß in Off-shore-Staaten bei solchen Geschäften keine oder nur nominelle Steuern anfallen und das betreffende Off-shore-Gesellschaftsrecht dem „Benutzer“ meistens vollständige Anonymität garantiert.

Bei Banken mit Sitz in Staaten, die zwar „souverän“ sind, aber zufolge geringerer Größe oder wegen Unterentwicklung keine eigene Wirtschaft aufweisen, werden umfangreiche Finanztransaktionen zwar effektiv im (z.B. europäischen) Heimatstaat de facto abgewickelt, die formelle Abwicklung (auf dem *Papier* und in der *Buchhaltung*) spielt sich aber – fiktiv – außerhalb der heimatlichen staatlichen Hoheit ab. Auf diese Weise werden Milliardenbeträge an der Unterstellung unter die Steuerpflicht-Kontrolle des effektiven Heimatstaates vorbeimanövriert, ohne daß bisher national oder international etwas Ernsthaftes dagegen vorgekehrt wurde. Nach Schätzungen aus „eingeweihten Kreisen“ des Finanzsektors werden 1/3 der auf der Welt bewegten Gelder über Off-shore-Adressen abgewickelt. Über die Höhe der über

die Briefkastenfirmen und Off-shore-Banken gewaschenen Geldmenge deliktischen Ursprungs (auch Steuerhinterziehung ist kein „Gentleman“-Vergehen!) existieren naturgemäß nur Schätzungen bzw. Vermutungen. Man kann in der Bundesrepublik davon ausgehen, daß es sich um 3-stellige Milliardenbeträge handelt. Die Unterscheidung zwischen „normal kriminell“ zu waschendem Geld und „Fiskalwäsche“ ist schwierig, wenn nicht unmöglich.

Wo werden Off-shore Banken betrieben?

Off-shore-Staaten mit „eigenem Gesellschaftsrecht“ und Bankensystem fiktiv auf dem Papier sind u.a.:

- Bahamas
- Bermudas
- Cayman
- die (brit.) Channel-Islands, Jersey und Guernsey
- Gibraltar
- Hongkong
- Isle of Man
- Liberia
- Liechtenstein
- Luxemburg
- Monaco
- Niederl. Antillen
- Österreich (Kleines Walsertal)
- Panama
- bestimmte Schweizer Kantone (u.a. Zug, Glarus, Nidwalden) in Kombination mit „Steuerspargesellschaften“
- Virgin Islands.

Der Betrieb von Off-shore-Banken kann zum größten Teil nicht als lokal begrenztes Phänomen einzelner Mini-Staaten betrachtet werden. Diese Art Banken stellen vielmehr einen fest verankerten Bestandteil des Weltbankensystems dar. Sie werden „verwendet“ in Koordination mit der Anwendung der Rechtsordnung der juristischen Personen der verschiedenen Off-shore- bzw. Oasen-Staaten, unter Anleitung und Beratung durch Großbanken, internationale Treuhandgesellschaften, Anwälte, Notare und andere berufsmäßige Vermögensverwalter, zur möglichst steuerfreien ertragsgünstigsten Vermögensanlage von Privaten

- zwecks diskreter Organisation von im Finanzbereich tätigen Geschäftsgruppen („Holding“)
- zur diskreten Abwicklung von individuellen Finanz- und Investment-Geschäften.

Ein unerfreuliches Beispiel war vor kurzem der Verkauf der gesamten Aktien von Boehringer-Mannheim durch

die Familie Engelhorn über die Bermuda-Briefkastenfirma „CORANGE“ an die Schweizer Hoffmann-LaRoche GmbH zum Preis von US\$ 11 Milliarden = DM 16 Milliarden, ohne daß Deutschland (oder ein anderer Staat!) einen Pfennig davon an Steuern erhielt.

Bei solchen Transaktionen ist es ohne Mithilfe der deutschen Banken, der Banken und der Behörden der Off-shore-Staaten nicht oder nur sehr schwer möglich zu unterscheiden, ob es sich um Gesellschaftsorganisationen und/oder Finanztransaktionen mit „legalem“ Geld, die jedenfalls die Fiskalbehörden interessieren, oder aber, ob es sich um Gelder und/oder andere Finanzierungsmittel kriminellen Ursprungs handelt. Die Erfahrung zeigt, daß auch in bezug auf die Ermittlung von Geldern kriminellen Ursprungs nicht nur deren Unterscheidung und Aussonderung, sondern auch die Mitarbeit der Behörden und Finanzinstitute in den Oasenländern auf meist unüberbrückbare Schwierigkeiten stößt. Gerade das Verhalten vieler Staaten zur weiter unten noch behandelten Konvention der OECD und des Europarates über „Amtshilfe in Fiskal-Angelegenheiten“ aus dem Jahre 1987/88 hat deutlich gezeigt, wie widerspenstig und zögerlich sich ausgerechnet solche Staaten, die am meisten aktiv Off-shore-Banking und damit alles im Zusammenhang stehende fördern, hier internationaler Solidarität entgegenarbeiten. In bezug auf die Bundesrepublik Deutschland fällt auf, daß die mit der Aufspürung deliktischer Gelder und anderer Werte betrauten Behörden nicht oder zumindest noch nicht über das in die Techniken des Off-shore-Banking bzw. Briefkasten-Gesellschaftsrechts eingeführte Fachpersonal verfügen. Ist das nur eine Frage der Gehälter oder wird hier von interessierter Seite gebremst? Dazu kommt, daß die deutschen Aufsichtsbehörden in bezug auf die Praktiken der Banken, die Steuerhinterziehung fördern, mehr als lasch sind!

Wie werben Off-shore Banken?

Nehmen wir einmal die Werbung von solchen Off-shore-Banken unter die Lupe – nota bene ein Beispiel aus dem Bereich der Aufsicht der Bank of England in der britischen Kronkolonie „Cayman Islands“, einem der bekanntesten Bankenplätze der Welt: 7 km lang, 2 km breit, ca. 14.000 Einwohner (alle British „subjects“) und viele Tausende von Briefkastenfirmen. Also

Nach Schätzungen aus „eingeweihten Kreisen“ des Finanzsektors werden 1/3 der auf der Welt bewegten Gelder über Off-shore-Adressen abgewickelt, die Höhe der gewaschenen Geldmenge deliktischen Ursprungs kann in der Bundesrepublik auf 3-stellige Milliardenbeträge geschätzt werden.

* Erich Diefenbacher, Dr. iur., ist Rechtsanwalt und Rechtsanwalt für Schweizer Recht. Der vorliegende Text wurde erstellt für ein Fachreferat im Rahmen des Seminars Wirtschaftskriminalität II der Hessischen Polizeischule Wiesbaden.

Werbung für eine solche Bank in deutscher Übersetzung:

„Ihre Bedürfnisse zufrieden zu stellen ist *unser einziges* Geschäft. Völlig geheime Bankdienste einschließlich

- Persönliche Sparkonten
- Investment Management
- Vertrauliche „Bank-per-Post“
- Termingeld-Konten
- Versand von Rechnungen
- Gründung und Verwaltung von Gesellschaften
- Professionelle Dienstleistungen für Versicherungs- und Rückversicherungsgesellschaften
- Gründung von Trusts.

Die Sparkonten, Trusts und Gesellschaften sind frei von allen Steuern (einschließlich der Erbschaftsteuer). *Geldüberweisungen am gleichen Tag auf der ganzen Welt.*“

Eine andere Cayman Bank preist ihre Dienste u.a. wie folgt an:

„(Name der Bank)

- Attraktive Zinssätze
- absolute Sicherheit
- vollständige Steuerfreiheit
- durch Gesetzesvorschrift geheim!“.

Das Rezept für derartig „attraktive“ Angebote, die sich praktisch bei allen Off-shore-Bank-„Heimatstaaten“ gleichen, liegt neben der Steuerfreiheit beim vom dortigen „Ministaatsgebilde“ amtlich verordneten totalen *Bankgeheimnis* und dem ebenfalls praktisch absolute Geheimhaltung ermöglichenden gesetzlichen System besonderer juristischer Personen mit Sitz im Off-shore-Staat.

„Besondere juristische Personen“ in Off-shore Staaten

Neben lokalen Banken in den Off-shore-Staaten, die ihre Dienste dem steuerscheuen, nach Maximal-Profit strebenden Kapitaleigner, wie vorstehend geschildert, anbieten, unterhalten praktisch alle Großbanken der Welt in den Off-shore-Steuerparadiesen formelle Geschäftssitze, weshalb zum Beispiel Cayman-Inseln als das fünftgrößte Bankenzentrum der Welt gilt, obwohl es nach Anzahl der dort beschäftigten Bankangestellten wohl eines der kleinsten ist. Die Rechtsform dieser Banken wird nach der gewöhnlich nur für das Gesellschaftsrecht speziell zugeschnittenen Rechtsordnung des formellen (Off-shore) Sitzlandes eingerichtet, um damit die juristische Fiktion des selbständigen, vom Hauptsitz in einem „normalen“ Staat unabhängigen Geschäftssitzes zu konstruieren.



Ich zitiere für das Beispiel des Off-shore-Banking in Cayman aus dem Jahrbuch der Cayman-Handelskammer:

„Cayman’s Status als internationales Bankenzentrum ist nachgewiesen durch die 500 (fünfhundert!) zur Zeit gültigen Bank-Lizenzen. Fast alle diese Banken und Treuhandgesellschaften sind Filialen oder Tochtergesellschaften von Instituten mit Bankzulassungen in anderen Hoheitsgebieten. *Sie umfassen die meisten der wichtigsten Banken der ganzen Welt.* Ihre Sitzgesellschaften nach dem Recht von Cayman unterhalten kein Personal. Manche werden von den örtlichen Banken mitverwaltet.“ (Jahrbuch der Handelskammer von „Cayman-Inseln“, 1988, S. 29 ff).

Die Liste der in Cayman registrierten und damit formell aktiv tätigen Großbanken umfaßt neben allen großen US-amerikanischen, japanischen, skandinavischen, britischen, französischen, niederländischen, arabischen und kanadischen Banken auch folgende bedeutende deutsche und schweizer Banken sowie die Bank in Liechtenstein:

Aus der Bundesrepublik:

- Deutsche Bank
- Dresdner Bank
- Commerzbank
- Bank für Gemeinwirtschaft
- Hessische Landesbank
- Westdeutsche Landesbank
- Bayerische Landesbank
- Bayerische Hypotheken- und Wechselbank

- Bayerische Vereinsbank
- Berliner Handels- und Frankfurter Bank
- ja sogar die *Bundesbank* mit der „Deutschen Girozentrale Overseas Ltd“.

Aus der Schweiz:

- die Schweizerische Bankgesellschaft
- Schweizerischer Bankverein
- Schweizerische Kreditanstalt
- Bank Leu
- Banca della Svizzera Italiana.

Wenn man allerdings einen Blick in die Geschäftsberichte am Hauptsitz dieser Banken wirft, findet man über die Tätigkeit von deren Off-shore-Töchtern *nichts*, wenn deren Existenz überhaupt im gedruckten Bericht Erwähnung finden. Die Anlage- und Rechtsberater der Großbanken mit Off-shore-Anhängsel sind hingegen gegenüber Klienten, die genügend Kapital für Off-shore-Geschäfte nachweisen, bestimmt bereit, die nötigen detaillierten, juristischen und banktechnischen Empfehlungen einer einmaligen oder auf Dauer angelegten Off-shore-Operation abzugeben. Den individuellen Bedürfnissen des Bankkunden wird dann „nach Maß“ die entsprechende Lösung, sei es in Cayman, Liechtenstein, Luxemburg, Bahamas, Kanal-Inseln, der Isle of Man, der Schweiz oder in einem anderen Off-shore-Gebiet eingerichtet. Ich weise in diesem Zusammenhang auf die gezielte Reklame der Auslands-töchter deutscher Großbanken, aber

Das Rezept für die „attraktiven“ Angebote der Off-shore Banken liegt neben der Steuerfreiheit beim totalen Bankgeheimnis und dem ebenfalls praktisch absolute Geheimhaltung ermöglichenden gesetzlichen System besonderer juristischer Personen mit Sitz im Off-shore-Staat.

auch der Landesbanken, z.B. der HELABA und der West-LB hin.

Konstruktion und Abwicklung von Off-shore-Geschäften

Eine Strickart der Geldwäsche, der Quasi-Export von Kapital in Landeswährung, z.B. DM, auf Konten von Tochtergesellschaften deutscher Banken in der Karibik, Luxemburg oder der Schweiz oder anderer dort pro forma angesiedelten Banken und die dortige – steuerfreie – Anlage ist eine relativ einfache Sache, bei welcher der Schutz des jeweiligen Off-shore-Bankgeheimnisses in Cayman, Liechtenstein, Luxemburg oder Schweiz den einfachen Geheimhaltungsansprüchen des normalen Privat-Kunden genügt, der nicht Gewinne aus deliktischen Quellen verschleiern will. Nachweislich wird von deutschen Banken und Sparkassen aktiv Beihilfe zur Steuerhinterziehung geleistet.

Wie aber, wenn es nicht nur um steuerfreie zinsgünstige Anlagen, sondern um gewinnträchtige und damit im Heimatstaat theoretisch steuerintensive eigentliche Geschäftsabläufe geht, bei denen es die Beteiligten vorziehen, diese außerhalb des Hoheitsgebietes des Heimatstaates – und damit außerhalb des Zugriffs des Fiskus abzuwickeln. Hier geht es dann um die Frage des Einsatzes der Off-shore-Gesellschaften, auch Companies of Commodity oder Briefkastenfirmen genannt, die ihren formellen Sitz in den Oasenländern haben und nicht nur um ein Off-shore-Bankkonto.

Maßgebend sind hier in der Bundesrepublik das „Gesetz über die Besteuerung bei Auslandsbeziehungen“ (AstG) von 1972, aber auch der „Oasenerlaß“ der Finanzverwaltung aus dem Jahr 1965, der immer noch angewendet werden kann. Wer jedoch gut informiert ist, kann aber schließlich nur zu dem Schluß kommen, daß die deutschen Finanzbehörden der Verwendung von Briefkastenfirmen nicht so ablehnend gegenüberstehen, wie dies eigentlich im Interesse der großen Mehrheit der Steuerzahler, die sich keine Briefkastenfirma leisten können, der Fall sein müßte! Eine Stellungnahme des Staatssekretärs im Finanzministerium eines westlichen Bundeslandes gegenüber dem Verfasser zu diesem Punkt lautete ungefähr so:

„Wenn einer ohne direkte formelle Verletzung der Gesetze bei deren ausgeklügelten Anwendung die Möglichkeit hat, über Briefkastenfir-

men Geschäfte mit Steuerersparnis durchzuführen, so werden und können wir dies nicht verhindern. Ebenso vergibt die Landesbank (des betreffenden Bundeslandes) in Kombination mit der Schweizer Tochterbank durchaus auch Kredite in vielfacher Millionenhöhe an beispielsweise Liechtensteinische Anstalten, wenn die Sicherheiten stimmen, wenn z.B. wie in einem konkreten Fall eine entsprechende Garantie einer großen Schweizer oder deutschen Versicherung vorliegt.“

Der „normale“ Steuerpflichtige staunt!

Eine andere Spielart von Geldwäsche (einschließlich von Geldtransfer zur Steuerhinterziehung) ist die sogenannte „Verselbständigung von Vermögen“. Ein Hauptziel von Kriminellen des gemeinen („normalen“) Strafrechts und der Steuerunwilligen ist es, bedeutende Bestandteile ihres Vermögens und Einkommens von ihrem Vermögen bzw. Einkommen im eigenen Wohnsitz-Staat zu trennen, diese Elemente so zu „verselbständigen“, daß sie vom heimischen Fiskus nicht mehr in Zusammenhang mit dem effektiven „Eigner“ erfaßt werden können.

Für die „Verselbständigung“ von Vermögenswerten und deren Übertragung auf eine Oasengesellschaft z.B. auf einen Liechtensteiner „Rechtsträger“ bedarf es einer juristischen Person des Liechtensteiner Rechts. Eine „beliebte“ zur Übertragung und „Sicherung“ von Privatvermögen besonders häufig gewählte Rechtsform ist die „Stiftung nach speziell Liechtensteinischem Rechtsverständnis“. Das über sie angelegte Vermögen muß einem bestimmten bezeichneten Zweck dienen. Dafür wird häufig im Fürstentum eine „Familienstiftung“ nach Liechtensteiner Art gewählt. Hierfür wird von den Schweizer Töchtern der deutschen Banken, einschließlich der öffentlich-rechtlichen Landesbanken ungeniert Reklame gemacht und führende Anwaltskanzleien in Liechtenstein geben „Wegleitungen“ heraus – sie können kaum als etwas anderes denn als Wegleitung zur Steuerhinterziehung oder Geldwäsche verwendet werden.

Für Vermögende geringe Kosten und „Diskretion“

Das Stiftungsvermögen muß mindestens Sfr 30.000,— betragen. Die Gründungsausgaben für Familien-

und nicht kaufmännisch tätige Stiftungen, die lediglich ihr Vermögen verwalten und Erträge an Begünstigte ausschütten, sind minimal. Die Stiftungen unterliegen einer geringen von der Fürstlichen Regierung erhobenen Kapitalsteuer in Höhe von jährlich 1‰ auf das Nettovermögen, mindestens Sfr 1.000,—. Bei einem Stiftungsvermögen von über Sfr 2 Mio sinkt sie prozentual. Stiftungen nach Liechtensteinischem Recht können nach Maßgabe ihrer Statuten und ihrer Errichtung im Gegensatz zum deutschen und auch Schweizer Recht jederzeit aufgelöst werden. Auch darf der Stifter sich selbst begünstigen und als einziges Organ der Stiftung fungieren! Also mit dem „Stiftungs“-Vermögen nach Belieben schalten und walten.

Auch wegen des Fehlens jeglicher stiftungsmäßiger Aufsichtsbehörden besteht somit ein fundamentaler Unterschied zum juristischen Begriff der Stiftung außerhalb des Fürstentums! Auch die sogenannten „nicht kaufmännisch tätigen Stiftungen“ werden in der Regel nicht im liechtensteinischen Öffentlichkeits-Register eingetragen. Sie bleiben so nach außen, sei es gegenüber Gläubigern und Angehörigen des „Stifters“ wie gegenüber dem ausländischen Fiskus, geheim. Die Stiftungsdokumente, wie die Gründungsurkunde, werden beim Registeramt nur hinterlegt. Auskünfte über eine nur hinterlegte und daher normalerweise von außen nicht erkennbare Stiftung, beispielsweise über Namen des Stifters, Errichtungsdatum, Zusammensetzung des Stiftungsrates usw. kann nur bekommen, wer ein „berechtigtes Interesse“ nachweist, so etwa ein vom Stiftungszweck Begünstigter, der dann aber seine Stellung als solcher auch beweisen muß. Damit ist die Stiftung eine Gesellschaftsform, die höchste Diskretion garantiert und außer bei Indiskretionen infolge von Streitigkeiten unter den Beteiligten und/oder den Erben des „Stifters“ gar nicht aufgespürt werden kann. Das Liechtensteiner Gesetz („PGR“) gestattet den *Widerruf der Stiftung*, die Verwaltung des „Stiftungsvermögens“ durch den Stifter, seine eigene Begünstigung und andere im deutschen Recht unbekanntes „Raffinessen“.

Die nur „hinterlegte Stiftung“ ist auch nicht buchführungspflichtig. Damit entfällt auch die Pflicht zur Vorlage von Bilanzen bei der liechtensteinischen Steuerbehörde und zur Bestellung einer Kontrollstelle – somit

Praktisch alle Großbanken der Welt unterhalten in den Off-shore-Steuroasen-Ländern formelle Geschäftssitze. Wenn man allerdings einen Blick in die Geschäftsberichte am Hauptsitz dieser Banken wirft, findet man über die Tätigkeit von deren Off-shore-Töchtern nichts.

ein praktisch „luft- und wasserdichtes“ Gebilde, das oft zum eigentlichen Holding-System für ein verschachteltes Privatvermögen oder eine Gesellschaft ausgebaut ist.

Konstruktion und Funktionsweise einer Off-shore Stiftung

In groben Zügen funktioniert ein solches Sitzgesellschaftssystem gewöhnlich wie folgt, wobei wir den Ablauf an Hand eines Beispiels aus Liechtenstein darlegen, was aber mutatis mutandis auch für andere Off-shore-Gebiete zutrifft (etwa den Cayman- oder Bahama- oder Kanal-Inseln-„Trust“):

- Der ausländische Kapitaleigner (eine natürliche oder eine juristische Person) gründet, in Zusammenarbeit mit einer Bank und/oder Treuhandgesellschaft in Liechtenstein und/oder einer der beruflichen Schweigepflicht unterworfenen Person (Treuhand, Rechtsanwalt oder Notar), eine dem Liechtensteiner Gesellschaftsrecht unterliegende Körperschaft mit juristischem Sitz in Liechtenstein.
- Im Namen dieser Off-shore-Körperschaft (es gibt neben der eingetragenen und nicht eingetragenen Stiftung in Liechtenstein eine Anzahl von weiteren diskreten Einrichtungen, „Treuunternehmen“, „Trust“, „Anstalt“, „Gesellschaft ohne Persönlichkeit“, „Treuhanderschaft“, sowie die „normale“ Art von juristischen Personen wie in anderen Ländern) werden alsdann Konten bei einer Liechtensteiner oder Schweizer Bank eröffnet. Bei allen nachfolgenden Banktransaktionen wird der „wirkliche“ Inhaber des Kontos nicht in Erscheinung treten, da ein meistens auf Wunsch des wirklichen Kapitaleigners von der Bank vorgeschlagener „Treuhand“ alle Banktransaktionen durchführen wird.
- Durch Verwendung solcher Briefkastenfirmen, auch einer „Stiftung“ oder eines Trusts, als eine Art „Holdinggesellschaft“ kann jede gewünschte bzw. benötigte Anzahl von Untergesellschaften gegründet werden, um die Aktivitäten aufzufächern und die verdeckte Verteilung der Finanzmittel zu organisieren.

Bei den meisten bedeutenden Vermögen, die in Off-shore-Länder einschließlich Liechtenstein oder in die Schweiz überführt werden, wird auf diese Art und Weise verfahren, natürlich auch unter Koordinierung und Benützung von „Sitz-Gesellschaften“, die in anderen „Off-shore“-Staaten „niedergelassen“ sind. Dies ist oder war der Fall z.B. bei der Fami-

lie Pahlavi (Ex-Schah von Iran), dem philippinischen Marcos-Clan, Doc Duvalier aus Haiti, Mobutu aus Zaire und, wie nachträglich bekannt wurde, beim unter merkwürdigen Umständen verstorbenen Medienzar Robert Maxwell. Nicht zuletzt aber auch die deutschen gewerkschaftseigenen Körperschaften „Neue Heimat“ und „Co-op“ haben Aufsehen erregt durch die Verwendung zahlreicher Liechtensteiner und Schweizer Briefkastenfirmen, die den „Neue Heimat“ und „Co-op“-Managern dazu dienen, Gewinne und Beteiligungen verschwinden zu lassen. So war z.B. der kürzlich verstorbene Herrscher im verblichenen Gemeinwirtschaftsbereich, Dr. h.c. Walter Hesselbach, ein begabter Briefkastenfirmen-Benutzer. Auch die Dresdner Bank-Chefs Rölller, Hofmann, Adenauer haben, bis es zum Eklat kam, ihre nicht versteuerten Millionen über Liechtensteiner Stiftungen verwaltet und versteckt.

Auch die Devisenmanager der ehemaligen DDR haben die diskreten Institutionen des „Klassenfeindes“ auf dem Gebiet des Off-shore-Finanzwesens gern und in großem Umfang genutzt, so virtuos, daß, wenn man entsprechenden Meldungen der Medien glauben kann, die Strafverfolger von DDR-Regierungskriminalität und die Bundesvermögensverwaltung nach wie vor nicht in der Lage sein sollen, alle DDR-Off-shore-Anlagen aufzuspüren, um sehr hohe Millionenbeträge aus deren Off-shore-Verankerungen zu lösen und dem bundesdeutschen Staatssäckel zuzuführen. Unklar ist die Ursache der Verzögerung des Aufspürens und Rückführen der Alt-DDR-Off-shore-Anlagen. Möglicherweise bestehen zu viele Verstrickungen mit bundesdeutschen oder anderen westlichen Institutionen, die politische Skandale befürchten lassen.

Einen „Off-shore“-Aspekt hat auch der notorische „Fall Dr. Jürgen Schneider“: Schneider hatte vor seinem Untertauchen von der Deutschen Bank mit deren Einverständnis etwa DM 235 Mio auf ein Briefkastenfirmen-Konto bei einer Londoner Bank abdisponiert, von wo der Betrag über einen Treuhänder auf den Namen einer ebenfalls von Schneider wirtschaftlich beherrschten Bahamas-Briefkastenfirma überwiesen wurde. Von den Bahamas wurden die 235 Millionen auf „Union des Banques Privées“ – immer unter Decknamen bzw. Codes – transferiert. Der Konkursverwalter des Schneider-„Imperiums“

versuchte hierauf, den Betrag auf konkursrechtlichem Weg zur Masse zu ziehen – er versprach bereits bestimmten Gläubigern die Zahlung innerhalb von wenigen Tagen – scheidete aber daran, daß die Strafverfolgungsbehörden des Kt. Genf das Konto wegen des Tatbestandes der Geldwäscherei nach Schweizer Recht *beschlagnahmen* und als für den Staat verfallen beanspruchten. Die Genfer Behörden begründeten ihr Vorgehen damit, daß die vorgeschilderten Verschiebungen, Frankfurt-London-Bahamas-Genf, und deren Tarnung durch Treuhänder und Briefkastenfirmen klassisch den Tatbestand der Geldwäscherei gem. Art. 305 bis + ter des Schweizer StGB erfüllten.

Zwei mit Vollmachten von Schneider versehene Anwälte haben inzwischen unter Bestreitung der Geldwäscherei den Antrag auf Freigabe der Gelder zu Gunsten von Schneider und nicht etwa der Konkursmasse bzw. der Deutschen Bank gestellt. Die Schneider-Verteidigung stellt hingegen gegenteilige Behauptungen auf! Jedenfalls scheint die Summe schlussendlich beim Genfer Staat gelandet zu sein ...

Initiative des Europarates gegen Off-shore Aktivitäten

Ein Vorschlag zur Verbesserung der latent zu Mißbräuchen einladenden generösen, liberalen Ordnung des Rechts der juristischen Personen in Liechtenstein und ähnlichen Oasenstaaten wurde bereits 1980 vom Europarat in Straßburg behandelt – vom Europarat deshalb, weil die Schweiz und Liechtenstein nicht Mitglied der Europäischen Gemeinschaft waren und daher nur über das Vehikel Europarat ansprechbar waren. Liechtenstein hat inzwischen den Beitritt zur EWR beschlossen, die Schweiz blieb draußen. Die Liechtensteiner Banken und die Handelskammer Schweiz-Deutschland haben aber inzwischen mit großem Werbeaufwand und selbstsicher verkündet, der EWR-Beitritt Liechtensteins habe keinen Einfluß auf das „sichere“ Gesellschaftsrecht und Bankensystem! Der derzeitige Fürst von Liechtenstein erklärte inzwischen öffentlich, ja, Liechtenstein sei wirklich eine „Steuer-oase“, aber wo es Steuer-Wüsten wie die Bundesrepublik Deutschland gebe, dienten die Oasen einem guten Zweck.

Zum Nachweis der Ohnmacht gegen diese Praktiken: An einer

Man kann nur zu dem Schluß kommen, daß die deutschen Finanzbehörden der Verwendung von Briefkastenfirmen nicht so ablehnend gegenüberstehen, wie dies eigentlich im Interesse der großen Mehrheit der Steuerzahler der Fall sein müßte.

Eine Europäische Konvention über „Amtshilfe in Fiskalangelegenheiten“ konnte bisher noch nicht in Kraft treten, weil die hierfür notwendigen fünf Mindestunterschriften bisher noch nicht zustande gekommen sind. Auch Deutschland weigert sich zu ratifizieren.

Wenn man nicht will, daß in kurzer Zeit ein bedeutender Teil der „normalen“ Wirtschaft über „legalisiertes Eigentum“ an Aktien oder sonstiger Beteiligungen von organisierter Kriminalität beherrscht wird, so müssen den staatlichen Behörden gesetzliche Handhaben mit Wirkung auch auf internationaler Ebene zur Verfügung gestellt werden.

1980 abgehaltenen Sondersitzung der Wirtschafts- und Steueraus-schüsse des Europarates wurde an-geregt, eine mindestens für alle eu-ropeischen Staaten verbindliche Ge-neralklausel zu formulieren über die rechtlichen Maßnahmen, die gene-rell von den einzelnen nationalen Steuerbehörden als zulässig erachtet werden, um das Einkommen einer natürlichen Person oder den Ertrag einer juristischen Person steuerlich zu beeinträchtigen. Eine solche Ge-neralklausel sollte die Grundlage einer allgemeinen Europäischen Konventi-on bilden, bei deren Vorliegen mit verbindlicher Wirkung vor allem auch für Oasenländer mit ihrem z.T. bizarren Recht der juristischen Perso-nen es nicht mehr die Aufgabe von personell nicht genügend gerüsteten Behörden wäre, zu versuchen, durch ein Dickicht von verschachtelten Briefkastengesellschaften und „Be-teiligungsverträgen“ „fremden Rechts“ zu dringen. Der Steuerpflich-tige müßte vielmehr selbst erklären, warum zur Verminderung der Be-steuerung außergewöhnliche rechtli-che Schritte wie das Einsetzen von Off-shore-Gesellschaften vorgekehrt wurden.

Eine solche Europäische Konven-tion über „Amtshilfe in Fiskal-Ange-legenheiten“, mit der die Zusam-menarbeit der europäischen Steuer-behörden und der OECD-Länder ver-bessert werden soll, kam schließlich im Juni 1987 bzw. 1988 zustande. Die damaligen 21 Mitgliedsstaaten des Europarates und die OECD kamen überein, Informationen über die Erhebung von Steuern und Steu-erschulden im Ausland, Steuerprü-fungen und die Durchführung von Steuerstrafverfahren auszutauschen. Unterzeichnet haben dieses Abkom-men bisher nur Dänemark, Finnland, Belgien, Niederlande, Norwegen, Schweden und die USA. Die Bundes-republik Deutschland, Liechtenstein, die Schweiz und Malta haben inzwi-schen erklärt, die Konvention nicht ratifizieren zu wollen, wobei die Mo-tive der Bundesrepublik für einen sol-chen Schritt nicht klar erkennbar sind. Sie dienen jedenfalls offensicht-lich nicht dem Interesse der Allge-meinheit, d.h. der großen Mehrheit der Lohn- und Gehaltsempfänger, die sich rein technisch kaum eine Off-shore-Steuerspargesellschaft lei-sten können!

Auch Großbritannien hat im Hin-blick auf Art. 29 der Konvention Vor-behalte angemeldet. Art. 29 be-

stimmt nämlich, daß die Mitglieds-staaten der Konvention eine Erklä-rung über die Wirkung der Konventi-on auch auf alle Territorien, sprich „Oasen“- bzw. Off-shore-Länder aus-dehnen können, für die sie die Au-ßenpolitik durchführen. Im Fall von Großbritannien beträfe dies somit im Gegensatz zu den USA, Japan, Au-stralien, Neuseeland und Kanada, die als OECD-Partner im Text ausdrücklich erwähnt werden, die Kanal-Inseln, Isle of Man, Gibraltar, Hongkong, Vir-gin-Inlands, alles intensiv genutzte Off-shore-Gebiete. Die anderen Oa-senländer des Britischen Ex-Empire verfügen in der Karibik (u.a. Cayman und Bahamas) über eigene Außenpo-litik und können somit von der Euro-päischen Konvention nicht erfaßt werden. Es wird in diesem Zusam-menhang auf das viel diskutierte „Schreinemakers-Syndrom“ verwie-sen.

Das Abkommen konnte bisher noch nicht in Kraft treten, weil die hierfür notwendigen fünf Mindestun-terschriften bisher noch nicht zustan-degekommen sind. Die Bereitschaft der Europäischen Staaten, einschließ-lich der Bundesrepublik, das Geldwä-scheproblem zu lösen, hört somit be-reits am Anfang bei der Amtshilfe auf: Viele große Worte, kein wirksa-mes Instrument! Wenn die Sache nicht so ernst wäre, gäbe sie viel Stoff für Satiren.

Neue Strafrechts- und Strafver-fahrensnormen notwendig

Was die vorstehend geschilderte Ver-wendung von Briefkastenfirmen zur Tarnung von Finanztransaktionen, einschließlich der Geldwäsche be-trifft, so muß hier doch deutlich dar-auf aufmerksam gemacht werden, daß bereits im bestehenden bürgerli-chen Recht eindeutige Möglichkei-ten bestehen, den Mißbrauch des Dazwischenschaltens rechtlicher Scheingebilde zu verhindern bzw. diese nach deren Einsetzung aufzu-heben: Im bereits bestehenden Recht besteht der Begriff des *Durch-griffs* und die rechtlich unbestreitbare Definition der Folgen von *Schein-geschäften* (Simulation bzw. Fiktion bei Rechtsgeschäften). Der Einsatz von Briefkastenfirmen *simuliert* doch regelmäßig, daß diese Firmen an-geblich im Off-shore-Land, also z.B. im vielzitierten Cayman oder Liech-tenstein bestehen.

Wirklichkeit ist, daß dies nur si-muliert – oder im Klartext – vorge-täuscht wird, während tatsächlich

nur beabsichtigt ist, Dritte – den Staat oder Private – über die Identi-tät der Handelnden und die wirkli-chen Vorgänge und Absichten zu *täuschen*, um sich selbst einen nicht verfolgten oder besteuerten *Vermö-gensvorteil zu beschaffen*. Rechtliche Folge des Scheingeschäftes ist je-doch die *Wirkung* des effektiven rechtlichen Vorgangs, der von dem oder den Handelnden gewollt ist und „*Durchgriff*“ bedeutet die *Erfas-sung des wirklich hinter dem Schleier der Briefkastenfirma handelnden Verantwortlichen* und damit Nichtig-keit des simulierten Geschäfts (vgl. § 117 des deutschen BGB und/oder Art. 18 des Schweizerischen OR). Beim Einsatz von Briefkastenfirmen zur Geldwäsche und zur Steuerhin-terziehung ist gewollt die unsanktio-nierte Verwendung von Gelder ille-galer Herkunft. Der Unterschied ist nur graduell, die Absicht ist gleich.

Es ist daher unabdingbar, daß auf dem gesamten Gebiet der Krimi-nalität, welche Finanzoperationen involviert, und dies ist bei jedem De-likte der Fall, bei dem das Streben nach Gewinn Tatbestandsmerkmal ist, ein neues modernes Finanzwirt-schaftsstraf- und -prozeßrecht ge-schaffen werden muß. Dieses sollte nicht nur auf niedrigster Ebene eines EG-Richtlinienkompromisses und praktisch als Diktat nach den Wün-schen der Banken und Finanzgesell-schaften gestaltet werden. Vielmehr muß eine Regelung gefunden wer-den, die mindestens in ganz Europa einschließlich der Nicht-EG-Länder Osteuropas und namentlich der Schweiz, Gültigkeit hat. Ideal wäre eine Welt-Konvention auf UN-Basis. Es ist aber klar, daß dieser Vorschlag – schon allein wegen der Möglichkeit der wahrscheinlichen Miterfassung von Fiskaldelikten – auf Widerstand der interessierten Bankkreise stoßen wird.

Ich bitte aber zu bedenken, daß schon heute die organisierte Krimina-lität aller Schattierungen – also nicht nur kriminelle Gruppierungen italieni-scher Provenienz – bedeutende In-vestitionen in der normalen legalen Wirt-schaft über die sog. „normalen“ Börsen- und Bankwege vorgenommen hat. Solche Investitionen nehmen nach den Erkenntnissen der US-ame-rikanischen Dienste und auch des BKA lawinenartig zu. Wenn man nicht will, daß in kurzer Zeit ein bedeuten-der Teil der „normalen“ Wirtschaft über „legalisiertes Eigentum“ an Akti-en oder sonstiger Beteiligungen von

organisierter Kriminalität beherrscht wird, so müssen den staatlichen Behörden gesetzliche Handhaben mit Wirkung auch auf internationaler Ebene zur Verfügung gestellt werden, auch wenn dies im seltenen Einzelfall zu nicht vermeidbaren Eingriffen bei nicht-kriminellen Bürgern führen könnte (z.B. Bankgeheimnis). (Vgl. hierzu Prof. Dr. W. Hassemer: „Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts“, in ZRP 1992, Heft 10, S. 378ff). Die Tatsache, daß z.B. die Rolle der Schweiz bei den Verschleppungen bzw. Unterschlagungen von Vermögen von Juden und ausländischen Zentralbanken erst heute, 50 Jahre nach Kriegsende abzuklären versucht wird, zeigt, daß die Unterbindung solcher Praktiken wie Geldwäsche etc. *gezielt heute* vorgenommen werden muß.

Europäischer Ausblick

Daher die Forderung: Erweiterung oder „Umbau“ des jetzt als untauglicher Rumpf zu betrachtenden Geldwäschegesetzes (GWG) zu einer *alle* Finanztransaktionen mit illegalen Folgen umfassenden Gesetzesmechanik, Anwendung der Regeln über den Durchgriff bei der Simulation durch Justiz- und Fiskalbehörden. Effiziente Amtshilfe zwischen *allen* europäischen und OECD-Staaten, sowie eine einheitliche europäische Bankengesetzgebung, die auch Luxemburg und Liechtenstein, sowie nicht zuletzt das Nicht-EU-Land Schweiz beschlägt.

spw

Literaturauswahl:

Albisetti, Emilio u.a.: Banken und Bankgeschäfte in der Schweiz, Bern 1969
 Bartsch, Michael u. Wittenberg, J.H.: Finanzplatz Luxemburg, Landsberg/Lech 1988
 Bauer, F.: Auf der Suche nach dem Recht, Frankfurt 1964
 Bechtel, Heinz: Anlageberater, Ittigen b. Bern 1991
 Beck, Ivo: Niederlassung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 1962 ff.
 Beauchamp, André: Guide mondial des Paradis fiscaux, 2. Auflage, Paris 1989
 Bernasconi, Paolo: Finanzunterwelt – Gegen Wirtschaftskriminalität und organisiertes Verbrechen, Zürich & Wiesbaden, 1988
 Boochs, Wolfgang: Zinssteuer, Geld und Finanzamt – was tun?, München 1992
 Diamond, Walter: Tax Havens of the World, 3. Bde., New York, 1991
 Diefenbacher, Erich: Die Off-shore-Bankenplätze, in: Geldwäsche, Problemanalyse und Bekämpfungsstrategien, Dokumentation FES, Berlin und Bonn 1994
 Ders.: in: Wirtschaftskriminalität-Kriminelle Wirtschaft. Offshore-Banking: Schutzzonen für Diktatoren – Die Schweiz als Hort für geraubte Volksvermögen, Heilbronn, 1997
 Ders.: in: Council of Europe, Colloquy on International Tax Avoidance and Evasion,

AS/EC/TAX (31) 7, Straßburg, 1980
 Ders., s. auch unter See/Schenk (Hrsg), Beitrag in: Wirtschaftsverbrechen
 Guggi, Bruno: Gesellschaftsformen und Steuerbelastungen im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz, 1989
 Ders.: Die Anstalt als privatrechtliche Unternehmensform im Liechtensteinischen Recht, Vaduz, 1969
 Hassemer, W.: Kennzeichen und Krisen des modernen Strafrechts, in ZRP 1992, 10, S. 378 ff.
 Hier, Karl Josef: Die Unternehmensstiftung in Liechtenstein, Vaduz, 1995
 Kerscher, Ignatz: Sozialwissenschaftliche Kriminalitätstheorien, 4. Auflage, Basel, 1984
 Knapp, Reinhart: Ein Konto im Ausland, Zürich und Freiburg im Breisgau, 3. Auflage 1989
 Lattmann, J.M u. Trachsler, J.: Das Buch vom Geld, Zürich, 3. Aufl. 1992
 Martin, H.P. u. Schumann, H.: Die Globalisierungsfalle, Reinbek, 1996
 Marxer L. u.a.: Leitfaden zur Unternehmensgründung in Liechtenstein, Vaduz, o.J.
 Marxer/Goop/Kieber: Gesellschaftsrecht und Steuern in Liechtenstein, Vaduz, 1996, 9. Aufl.
 Matt, Alfons: Liechtenstein, Vaduz, o.J.
 Medenbach, Wilhelm: Steuer-Oasen, Spezial-Report, Karlsruhe, o.J.
 Plieth, Mark: Geldwäscherei, Basel 1992
 See, Hans: Kapitalverbrechen. Die Verwirtschaftung der Moral, Düsseldorf, 1990
 See Hans u. Schenk, Dieter (Hrsg.): Wirtschaftsverbrechen. Der innere Feind der freien Marktwirtschaft, Köln, 1992
 Sutherland, E.H.: White collar Kriminalität in Sack u. König: Kriminalsoziologie, Frankfurt, 1963
 Trepp, Gian: Swiss Connection, Zürich, 1996
 Walser, Otto: Buchführungspflicht und Besteuerung der Sitzunternehmen und Holding-Gesellschaften in Liechtenstein, Vaduz, 2. Aufl., 1970
 Winteler, E.U.: Geldanlagen in Steueroasen, Wiesbaden, 1991

Sammelbände mit verschiedenen Autoren, sowie amtliche Veröffentlichungen:
 The Cayman Islands Chamber of Commerce Directory, 1987 ff.
 Cayman Islands Government Information Services, 1993 ff.
 Die Wirtschaft des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz o.J.
 Fürstentum Liechtenstein, eine Dokumentation, Vaduz, 1978
 Gesellschaftsformen und Steuerbelastung, Vaduz, 1977, Geldwäscherei und Sorgfaltspflicht, Schriftenreihe des Schweiz. Anwaltsverbandes, Bd. 8, Zürich, 1991
 Strategien und Gegenstrategien: Organisierte Kriminalität in Deutschland und Italien, Dokumentation FES Berlin 1993
 Geldwäsche, Problemanalyse und Bekämpfungsstrategien, FES, Berlin und Bonn, 1994
 Organisierte Kriminalität, Sonderheft 3/93 der Politischen Studien der Hanns Seidel-Stiftung, München 1993
 Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksachen 12/2015 vom 29.01.1992: Bericht über den Stand der Unterzeichnung und Ratifizierung europäischer Abkommen und Konventionen durch die Bundesrepublik Deutschland (Schweizer) Nationalrat Nr. 86.952, Postulat Eisenring vom 10.10.1986 gegenseitige Amtshilfe OECD-Konventionsentwurf

Bundesweiter Studentischer Adressreader



**Anschriften
 Telefon
 Fax Mail
 Internet
 Öffnungszeiten
 Kontaktpersonen**

April 1998

- ASten ■ USten ■ StuRas ■
- BuFaTas ■ LAKs ■ Hochschulgruppen ■ Studentische Initiativen ■ Studentische Zeitungen ■ SchülerInnenvertretungen ■ Hochschulen ■ Studentenwerke ■ Bildungsministerien ■ Wissenschaftsorganisationen ■ Stiftungen ■ Gewerkschaften ■ Parteien ■ Landtage & Fraktionen ■ Bundesregierung ■ Bundestag ■ Parteien ■ Politische Gruppen ■ Presseagenturen ■ Medien ■ Europäische Verbände ■ Europäisches Parlament ■ Europäische Union

Schreibtischversion (DIN A4)
 DM 15 zzgl. Porto & Versand

Pocketversion (DIN A6)
 DM 11 zzgl. Porto & Versand

Diskette
 DM 55 für Studi-Vertretungen (für andere DM 75),
 zzgl. Porto & Versand

Bezug über:

✉ **AG Adressreader**
AStA Universität Hannover
Welfengarten 1
30167 Hannover
 ☎ **0511 / 762 5061**
 📠 **0511 / 717441**

Sabine Kiel
 ☎ & 📠 **05102 / 5108**
Wolfgang Schlieker
 ☎ **0511 / 17300**

f **freie**
zusammenschluß von
studentInnenschaften

Von Scharping lernen?

Die Vorwahlen der Sozialistischen Arbeiterpartei Spaniens

von Niels Annen*

Felipe González, so schien es, blieb trotz seines überraschenden Rücktritts auf dem 34. Parteikongress der Sozialistischen Arbeiterpartei Spaniens, PSOE, die dominierende politische Figur des Landes. Er hatte nicht nur mit dem 50-jährigen ehem. Gewerkschaftssekretär Joaquín Almunia seinen Wunschkandidaten als Generalsekretär durchgesetzt, sondern auch einen Prozeß der „Erneuerung“ der Partei eingeleitet, der seine Opponenten um den ehemaligen Vizepremier Alfonso Guerra aus fast allen wichtigen Gremien entfernt hatte.

Almunia, der unter González Minister gewesen war, hatte es schwer, sich gegen die Politik der Regierung Aznar und vor allem gegen den allgegenwärtigen Schatten seines Vorgängers und Protégés zu profilieren und galt auch innerhalb der PSOE als der Kandidat des Apparates. Der Generalsekretär versuchte sich mit einem spektakulären Schritt dieser Bürde zu entledigen, indem er ankündigte, die vom Kongreß für die regionale, Ebenen vorgesehenen parteiinterne, Vorwahlen („primarias“) für die Designierung des Präsidentschaftskandidaten anzuwenden.

Vorausgegangen war dieser Entscheidung eine öffentlich geführte Debatte um den zukünftigen Herausforderer des Ministerpräsidenten José María Aznar, bei der sich viele Bezirksfürsten öffentlich für ein Comeback von Felipe González ausgesprochen hatten. Aber neben Almunia und Felipe González wurden noch andere Namen genannt, wie der von NATO-Generalsekretär Javier Solana und von José Borrell, einem katalanischen Ex-Minister, der den Parteitag durch eine mitreißende Rede beeindruckt hatte. Die Entscheidung für die Primaries

muß insofern im Zusammenhang mit der Entscheidungsschwäche der sozialistischen Exekutive und dem Wunsch Almunias nach einer stärkeren Legitimierung als „Kandidat der Basis“ gesehen werden.

Kandidatur gegen die Parteihierarchie

Die Ankündigung José Borrells, gegen Almunia anzutreten, gehörte ganz sicher nicht ins Konzept der Parteiführung, die mit einem einfachen Schaulaufen ihres Kandidaten gerechnet hatte. Trotz aller Verlautbarungen über die Demokratisierung schienen viele Mitglieder der Parteiführung die Kandidatur Borrells geradezu als Rebellion zu empfinden. Die Erklärung Almunias, im Falle einer Niederlage als Generalsekretär zurückzutreten, gab dem beginnenden innerparteilichen Wahlkampf einen faden Beigeschmack.

Im Gegensatz zur Kampagnenführung zum sozialdemokratischen „Tag des Ortsvereins“ entwickelte sich in Spanien eine engagierte Kampagne der beiden Kontrahenten. Einen Monat lang suchten José Borrell und Joaquín Almunia Parteigliederungen auf, hielten öffentliche Versammlungen ab und warben um Stimmen. Der PSOE gelang es, die öffentliche Aufmerksamkeit auf ihre Spitzenpolitiker zu richten und den politischen Gegner mit Forderungen nach allgemeiner Einführung von Vorwahlen in die Defensive zu drängen.

Der Wahlkampfverlauf machte neben einem neu erwachten Selbstbewußtsein der durch unzählige Affären arg mitgenommenen Partei deutlich, daß die hierarchischen Strukturen und der autoritäre Führungsstil aus der Regierungszeit nach wie vor prägend für die innerparteilichen Debatten der PSOE sind. Fast alle Bezirkssekretäre und Spitzenfunktionäre der Partei stellten sich öffentlich hinter Almunia. Mit der Unterstützung des Parteiapparates ging Almunia von Anfang an als der große Favorit ins Rennen, zumal er sich außerdem zugute halten konnte, ohne Zwang das Risiko einer Niederlage eingegangen zu sein.

Unter diesen Rahmenbedingungen entwickelte sich die Kampagne von José Borrell immer mehr zu einer Auseinandersetzung, in der er weniger gegen seinen „guten Freund“, Almunia, als vielmehr gegen die Parteihierarchie ankämpfen mußte: An prominenter Stelle Felipe González Marquez, der am Tag vor dem Wahlgang

in „El País“ einen Artikel veröffentlichte, in dem er seine Wahl für Almunia erläuterte. Er sehe sich nicht als David, der gegen Goliath kämpfe, wenngleich, so Borrell, David ja bekanntlich gewonnen habe.

Konservative Tageszeitungen interpretierten die primarias dann auch als Auseinandersetzung zwischen Borrell und González, der mit seiner Unterstützung für Almunia auch um den eigenen, ungebrochenen Einfluß in der sozialistischen Partei kämpfte. Das Kalkül, welches González unterstellt wurde, ging von einer verlorenen Wahl mit Almunia als Kandidaten aus, nach der er sich dann als „Retter der Linken“ präsentieren könne. Mit 54 Jahren und dreizehn Jahren Regierungserfahrung ist Felipe außerdem in einem Alter, in denen sich in anderen Ländern Politiker als Repräsentanten der jungen Generation aufmachen, die neue Mitte zu erobern ...

Auch wenn dieser Wahlkampf bedauerlicherweise nicht dazu genutzt wurde, inhaltliche Differenzen auszutragen, so verdeutlichte er doch unterschiedliche Akzentuierungen der beiden Protagonisten, vor allem in der Frage des Staatsverständnisses. Borrell, als ehemaliger Minister für öffentliche Investitionen zuständig, verteidigt die Notwendigkeit staatlicher Eingriffe und die Vorzüge staatlichen Engagements in bestimmten Wirtschaftsbereichen während Almunia, der „die alten Fehler“ nicht wiederholen wollte, dem eher kritisch gegenübersteht.

Weitaus mehr Aufmerksamkeit wurde dem verbalen Schlagabtausch der beiden Kandidaten zugemessen, die gelegentlich ihre Zurückhaltung aufgaben. So warnte Borrell vor einem Wandel, der so sanft ausfallen könne, daß er vielleicht gar kein Wandel werde und Almunia nannte Borrell einen „unbelehrbaren Jacobiner“. Während Almunia seine Genossen aufforderte, sich öffentlich zu ihrer Präferenz zu bekennen, ermutigte Borrell seine Anhänger, ohne Angst ihre Entscheidung zu treffen.

Unterstützung für die Kandidaten

In den Gliederungen der Partei bildeten sich im Laufe des Wahlkampfes Unterstützungsplattformen für beide Kandidaten. Besondere Aufmerksamkeit galt den mitgliederstarken Bezirken Andalusien, Katalonien und Castilla-La Mancha. Insbesondere Andalusien, mit 28% der PSOE Mitglieder das „Westliche Westfalen“ Spaniens,

Auch wenn dieser Wahlkampf bedauerlicherweise nicht dazu genutzt wurde, inhaltliche Differenzen auszutragen, so verdeutlichte er doch unterschiedlichen Akzentuierungen der beiden Protagonisten, vor allem in der Frage des Staatsverständnisses.

* Niels Annen, Leiter des Arbeitskreises Lateinamerika der Jusos, studiert z.Z. in Madrid.

wurde zum Zentrum der Kampagne. Manuel Chaves, der als einziger sozialistischer Ministerpräsident 1996 die absolute Mehrheit verteidigen konnte, schlug sich eindeutig auf die Seite von Almunia und organisierte eine öffentliche Veranstaltung zur Unterstützung seines Kandidaten. Erst als ihm die öffentliche Wirkung dieser Parteinahme bewußt wurde, wurde „Pepe“ Borrell ebenfalls zu einem kurzen Grußwort vor den 20 000 Sevillanern eingeladen. Borrell wurde begeistert beklatscht, als Almunia das Pult betrat, fing es an zu regnen ... Charakteristischer für den gesamten Wahlkampf war jedoch der unumstrittene Star des Abends, Felipe González, der in seiner Heimatstadt eine mitreißenden Rede hielt.

In den Listen der Unterstützungskomitees für Joaquín Almunia fand sich quasi die gesamte Führungsgruppe der Partei wieder, während José Borrell neben einigen Exponenten des entmachteten guerrillistischen Flügels sowie einigen Intellektuellen und Künstlern vor allem Basisaktivisten auf sich vereinigen konnte. Die „guerristas“ sind in Madrid und einigen anderen Bezirken noch immer stark vertreten. Sie vermieden, sich öffentlich zu äußern, damit Borrell nicht als „ihr“ Kandidat verunglimpft werden konnte, wie dies auf dem 34. Parteikongress passiert war. Alfonso Guerra selbst, wohl auch aus einer tiefen Abneigung gegen die als „Amerikanisierung“ empfundenen Vorwahlen, hielt sich während der gesamten Kampagne vollkommen im Hintergrund.

Unabhängig von den parteiinternen Formierungen spiegelten die Vorwahlen gewisse Ressentiments wider, die sich vor allem gegen die katalanische Herkunft des Kandidaten Borrell richteten. Ein Kandidat aus Barcelona schien den mühsam um ein regionales Gleichgewicht ringenden Spaniern nur schwer vorstellbar. Die neutrale Haltung der mächtigen katalanischen sozialistischen Partei, gleichwohl sich ihr Vorsitzender Ex-Verteidigungsminister Serra für Almunia ausgesprochen hatte, wurde zu einem Grundpfeiler der Strategie Borrells, jede Assoziation als Kandidat Kataluniens von vornherein auszuschließen.

Das Ergebnis

Am Abend des 24. April, zwei Stunden nach der angekündigten Bekanntgabe des Ergebnisses, trat der Organisationssekretär Ciprió Ciscar vor die Presse und bestätigte die be-

reits den ganzen Tag kursierenden Gerüchte: José Borrell hat die Vorwahlen der sozialistischen Partei mit einem Vorsprung von 54,3% gegenüber 44,5% für Almunia gewonnen. Borrell konnte bis auf die Regionen Castilla-La Mancha, Katalonien und die Heimat Almunias, das Baskenland, alle Bezirke gewinnen. Mit über 80% der Stimmen seines Heimatbezirkes und Ergebnissen von weit über 60% u.a. in Extremadura, wo der sozialistischen Ministerpräsident Ibarra neutral geblieben war, setzte sich Borrell erstaunlich deutlich gegen seinen Generalsekretär durch. Überraschend sind besonders die Ergebnisse in Sevilla, der Heimatstadt Felipe González, die Borrell für sich gewinnen konnte, sowie das gute Ergebnis in Madrid, wo Borrell 66% der Stimmen auf sich vereinigen konnte. Almunia gewann in seinem eigenen Ortsverband Moncloa in Madrid nur mit vier Stimmen.

Die Entscheidung der sozialistischen Basis für José Borrell ist eine Entscheidung für einen Neuanfang in der Politik der sozialistischen Partei und eine erneuerte Oppositionsstrategie, die Abschied nehmen muß von der reinen Verteidigung des „Felipismo“.

Der Sieg Borrells ist auch eine schwere Niederlage für Felipe González, dessen Einsatz für Almunia sich nicht mehr ausgezahlt hat. Kundgebungen, auf denen González der gefeierte Protagonist war, ließen Almunia in den Hintergrund treten. Der zunehmende Einsatz der Parteigrößen ist wohl auch als Zeichen zunehmender Nervosität des Almunia-Lagers interpretiert worden. Signifikant, daß kurz vor der Wahl ganze Horden von Ex-Ministern an einer Buchvorstellung „Das Geheimnis Joaquín Almunias“ teilnahmen. In erster Reihe: Ex-Präsident González und, extra aus Brüssel eingeflogen, EU-Kommissar Manuel Marín sowie NATO-Generalsekretär Javier Solana. Daß Felipe González kurz darauf, am selben Ort auf einer Buchvorstellung von Pepe Borrell erschien, war ein klares Signal: Borrell befand sich auf der Siegerstraße und „Don Felipe“ wollte den Kontakt zum möglichen Sieger nicht verlieren. Insgesamt kann festgestellt werden, daß, je mehr prominente Parteiführer sich für Almunia ausgesprochen hatten, um so schlechter fiel das Ergebnis für Almunia aus.

Almunia, der nach dem Wahlergebnis Borrell seine volle Unterstützung zugesagt hatte, bot dem Parteipräsidium seinen Rücktritt an. Ein für

Joaquín Almunia Foto: Christian Kiel (Meerbusch)



den 9. Mai einberufener Parteirat wird über dieses Gesuch endgültig befinden. Nach längeren Verhandlungen über die Aufteilung der Kompetenzen in Fraktion und Partei scheint ein Rücktritt jedoch unwahrscheinlich. Borrell, der als Oppositionsführer zukünftig eine zentrale Rolle im Parlament und der Parteiführung spielen wird, überläßt, wie es scheint, die Koordination der Partei Almunia. Borrell hatte schon während der Wahlkampagne darauf hingewiesen, daß das Amt des Generalsekretärs nicht zur Wahl gestanden habe.

Das Wahlergebnis hat das politische Leben in Spanien aufgewühlt. „Das Lächeln ist auf unsere Gesichter zurückgekehrt“ sagte Almunia am Wahlabend. Der neue Kandidat hat innerhalb der Linken einen Enthusiasmus ausgelöst, der bis vor wenigen Wochen undenkbar gewesen wäre. Die PSOE liegt nach den letzten Umfragen bis zu 5% vor der PP und Borrell ist schon jetzt populärer als Aznar. Für einen Neuanfang spricht u.a. auch die Teilnahme Borrells an der 1. Mai Kundgebung, auf denen sich nach dem Generalstreik der Gewerkschaften gegen die Sparpolitik vor 13 Jahren kein Spitzenpolitiker der PSOE mehr hat blicken lassen.

Trotz aller Aufbruchstimmung bleibt die Frage, wie die Sozialisten diese Stimmung über die noch verbleibenden zwei Jahre bis zur Wahl retten wollen. Innerhalb der Volkspartei sind in den letzten Tagen bereits Stimmen laut geworden, allzu konservative Minister auszuwechseln, um Borrell mit einer zentristischeren Politik keine Angriffsflächen zu bieten. Die Politik in Spanien ist überraschend spannend geworden. Es bleibt zu hoffen, daß in der rotgetünchten politischen Landkarte Europas sich nicht der alte Wahlspruch „Spain is different“ bewahrheitet.

Die Entscheidung der sozialistischen Basis für José Borrell ist eine Entscheidung für einen Neuanfang in der Politik der sozialistischen Partei und eine erneuerte Oppositionsstrategie, die Abschied nehmen muß von der reinen Verteidigung des „Felipismo“.

MULTIMEDIA MULTIMEDIA MULTIMEDIA MULTIMEDIA MULTIMEDIA



spw

verschenkt

**2 Bücher
für 1 neues
spw-Abo**

Bitte zwei Kennziffern auf der **spw**-Abokarte für **spw**-Buchprämien angeben.



1

Jürgen Ritsert
Gerechtigkeit und Gleichheit
Einstiege, Band 1,
189 S.,
Ladenpreis DM 29,80



4

Jane Knowles
Facetten der Liebe
Eine Reise durch die Welt der Gefühle,
182 S.,
Ladenpreis DM 26,-



2

Eun-Jeung Lee
Konfuzianismus und Kapitalismus
Aktuelle Kontroversen,
Einsprüche Band 6,
159 S.,
Ladenpreis DM 24,80



5

Hermannus Pfeiffer
Der Kapitalismus frißt seine Kinder
Der Standort Deutschland, seine Gegner und seine glorreiche Zukunft, 218 S.,
Ladenpreis DM 28,-



3

Reinhard Köbler
Entwicklung
Einstiege, Band 3,
190 S.,
Ladenpreis DM 29,80



6

Hrsg.: *Johannes Klotz und Ulrich Schneider*
Die selbstbewußte Nation und ihr Geschichtsbild
Faschismus, Holocaust, Wehrmacht, 182 S.,
Ladenpreis DM 28,-