

Soziale Demokratie in Europa



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Politische Akademie

80 1925
2005
80 Jahre für
Soziale Demokratie

Soziale Demokratie in Europa

Eine Publikation der Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber:

Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung

Koordination:

Tobias Mörschel

Redaktion:

Christian Krell
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

ISBN 3-89892-357-6

© Copyright 2005 by Friedrich-Ebert-Stiftung
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn

Umschlag:

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Druck:

PrintService von Wirth GmbH, Bergheim
Printed in Germany 2005

Inhaltsverzeichnis

Vorwort7

Die „neue“ Systemauseinandersetzung: Neoliberaler Kapitalismus oder Soziale Demokratie

<i>Wolfgang Thierse</i> Das Konzept der öffentlichen Güter	11
<i>Detlev Albers</i> Das „große Abenteuer Europa“	21
<i>Michael Müller</i> Der nicht erklärte Wirtschaftskrieg – Wirtschaftsverfassung als Wettbewerbsinstrument.....	31
<i>Hermann Schwengel</i> Mit langem sozialdemokratischem Atem – Der Globalisierung ein europäisches Gesicht geben	38

Reformmodelle in Europa

<i>Stephan Leibfried</i> Der Einfluss Europas auf die Reformschienen in den nationalen Wohlfahrtsstaats-Welten.....	59
<i>Eric Seils</i> Sind die Niederlande ein Vorbild für einen sozial- demokratischen Weg aus der Beschäftigungsmisere?	82
<i>Steffen Mau</i> Sozialpolitische Reformen in Großbritannien	97
<i>Ingo Bode</i> Reformdiskurs und Reformpraxis in Frankreich.....	111
<i>Carl Tham</i> Was sagt uns eigentlich das Beispiel Schweden?.....	119
<i>Martin Frenzel</i> Mehr „Flexicurity“ wagen: Das Reformvorbild Dänemark.....	123

Deutschland und das Europäische Sozialmodell

Claus Offe

Der deutsche Reformweg im europäischen Vergleich 141

Christoph Zöpel

Der Sozialstaat – Teil kultureller Identität Europas 152

Heinz Putzhammer

Die Rolle der Gewerkschaften in einer globalisierten Wirtschaft..... 159

Angelica Schwall-Düren

Ein Europa der Nachhaltigkeit 164

Die Zukunft der Agenda 2010

Günther Schmid

Die Zukunft der Agenda 2010 173

Andrea Nahles

Die Agenda 2010 aus der Sicht der DL 21 185

Hans-Joachim Schabedoth

Agenda 2010, Realitäten und Perspektiven aus der Sicht des DGB..... 187

Ernst Ulrich von Weizäcker

Die Zukunft der Agenda 2010 aus Sicht der Ökologie 193

Die Programmdebatte der SPD

Klaus Uwe Benneter

Zwischen Tradition und Modernisierung –

Die Programmdebatte der SPD 201

Ulla Burchardt

Der Schlüssel für Innovation und Gerechtigkeit:

Mehr Bildung für Alle – von Anfang an und ein Leben lang 208

Florian Pronold

Anforderungen an das Grundsatzprogramm der SPD:

Sozialdemokratische Grundwerte und demografische Herausforderung .. 223

Karin Roth

Thesen zur Gestaltung der Globalisierung

Ein Beitrag zur Programmdebatte der SPD 228

Ortwin Runde

In Zusammenhängen denken – und handeln 232

Thomas Meyer

Ein neues Grundsatzprogramm der Sozialen Demokratie

Große Visionen in dürftiger Zeit? 237

Autorenverzeichnis 251

Vorwort

Die deutsche Sozialdemokratie hat sich auf den Weg zur Erneuerung ihres Grundsatzprogramms gemacht. Mit dem Dialog Wissenschaft und Politik zum Thema „Die SPD und die Zukunft der Sozialen Demokratie in Europa“ wollen wir die begonnene Debatte mit fachlichen Fundierungen und politischen Positionsbeschreibungen begleiten. Dabei steht ein Vergleich der wichtigsten Sozialstaatsmodelle in Europa im Mittelpunkt.

Ein besonderer Dank gilt dem stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundstagsfraktion Michael Müller, MdB für seine Mitwirkung in der konzeptionellen Vorbereitung sowie bei der Gewinnung von Mitwirkenden aus Politik, Gewerkschaften und Wissenschaft.

Als politische Stiftung, die ihre gesamte Arbeit an den Grundwerten der Sozialen Demokratie orientiert, verstehen wir uns als Ideenwerkstatt und Diskursforum für programmatische Grundsatzfragen in Zeiten tiefgreifender gesellschaftlicher Wandlungsprozesse.

Mit der Veröffentlichung der Tagungsergebnisse wollen wir eine breite Diskussion über die Wege zur Bewältigung zentraler Herausforderungen in unserer Gesellschaft unter den Bedingungen einer entfesselten Globalisierung ermöglichen. Fortschritte in der europäischen Einigung spielen dabei eine herausragende Rolle.

Prof. Dr. Thomas Meyer
Wissenschaftlicher Leiter
Politische Akademie

Reinhard Weil
Geschäftsführender Leiter
Politische Akademie

Die „neue“ Systemauseinandersetzung: Neoliberaler Kapitalismus oder soziale Demokratie

Wolfgang Thierse

Das Konzept der öffentlichen Güter

1. Einige Vorbemerkungen zum Begriff

Die Grundwertekommission hat sich vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussion und der Debatten um ein neues Grundsatzprogramm im vergangenen Jahr mit dem Thema öffentliche Güter befasst. Darin sieht die Kommission einen strategisch fruchtbaren und politisch neu orientierenden Ansatzpunkt für eine auch ökonomisch fundierte Theorie der sozialen Demokratie.

Der in der Ökonomie bekannte Begriff öffentliche Güter ist erstens politisch und wörtlich übersetzbar in das Konzept der *Res publica* – jene Ordnung, die das Gemeinwohl als öffentliche Angelegenheit versteht, in der demokratisch darüber entschieden wird, welche kollektiven Güter, Rechtsgüter oder Infrastrukturgüter öffentlich verantwortet werden. Demokratie ist ja mehr als ein freier Wettbewerb bei der Auswahl des politischen Führungspersonals, sondern vor allem der von der Mehrheit damit bestimmte Umgang mit den öffentlichen Mitteln und Ressourcen.

Der Ansatz bei den öffentlichen Gütern eröffnet uns zweitens den Blick auf eine breite Palette von entweder politischen Gestaltungszielen oder politisch garantierten Angeboten oder Vorkehrungen, um deren Verwirklichung oder Gewährleistung sich staatliches Handeln kümmern muss. Das jeweilige Staatsverständnis – ob umfassender Sozialstaat oder schlanker „Gewährleistungsstaat“ – lässt sich so am Output unterscheiden statt am Input, auf deutsch: am Nutzen statt zuerst an den Kosten, am gewünschten Ergebnis statt am Aufwand. Diese Umkehr der gängigen Beweisführung fördert zumindest die Einsicht, wo überall und in wessen Interesse Staat und öffentliche Daseinsvorsorge unverzichtbar sind, weil sie unabdingbar zum Menschen- und Gesellschaftsbild der Sozialdemokratie gehören.

Damit bietet der Ansatz bei den öffentlichen Gütern die Möglichkeit, die Einführung der Sozialstaats-Debatte aufzubrechen. Diese Beschränktheit treibt die (damit identifizierte) Sozialdemokratie systematisch in die Defensive einer Kostendebatte, schließlich in die Enge der letzten Handlungsressource Sozialpolitik mit ihren eingestandenermaßen immer kleiner werdenden Spielräumen. Die Rede von öffentlichen Gütern orientiert auf Nutzen statt auf Kosten, auf Realtransfers statt auf Geldtransfer, auf allen zugäng-

liche statt auf bedarfsabhängige Leistungen. Das kann die Debatte grundlegend verändern.

Einen letzten Vorzug will ich hier noch nennen: Dem Bürger begegnet regelmäßig die Ohnmacht der Politik im Hinweis auf die Unbezahlbarkeit der geäußerten Erwartungen oder Ansprüche. Diese Antwort, so zutreffend sie auch sein mag, verweigert aber den Blick auf die realen oder theoretischen Alternativen. Wenn die Politik aber zunehmend diese Güterabwägung verweigert, die es auch oder gerade bei knapper werdenden Ressourcen gibt, dann darf sie sich nicht wundern, wenn man ihr mehr und mehr die Verfügung und Entscheidung über gemeinsame Mittel verweigert. Transparente Entscheidungen, welche öffentlichen Güter und von wem öffentliche Güter bereitgestellt werden sollen, stärken demokratische Mitbestimmung und politische Partizipation.

Das Thema öffentliche Güter gehört meines Erachtens deshalb in den Mittelpunkt einer modernen sozialdemokratischen Programmatik, weil dadurch ein normativer politischer Grundkonsens formuliert werden kann, dessen Realisierung ein breites Spektrum staatlicher, gesellschaftlicher und individueller Leistungen betrifft und immer neue Kombinationen solcher Leistungen möglich macht. Jenseits von Staatsfixierung oder Entstaatlichung setzen wir bei den Prinzipien und Mechanismen an, die für die allgemeine Wohlstandsproduktion grundlegend und für die Lebensqualität aller unverzichtbar sind. Öffentliche Güter sind Ausdruck einer Demokratie, in der Freiheit, Gleichheit und Gerechtigkeit, Solidarität und Kooperation einen hohen Stellenwert haben.

2. Globalisierung und öffentliche Güter

Ein neues Grundsatzprogramm wird auf die gravierenden politischen und wirtschaftlichen Veränderungen eingehen, die nach 1989/90 die Entwicklung bestimmten und die das Berliner Programm in ihrer Tragweite noch nicht im Blick hatte.

Die bereits angesprochene wachsende politische Gestaltungskrise wächst angesichts des weiteren Auseinanderdriftens der Entscheidungskompetenz meist nationaler politischer Institutionen und Gesetzgebung und einer ökonomischen Dynamik, die von transnationalen Akteuren bestimmt wird.

Vorab wiederum einige Anmerkungen zum Gebrauch der Begriffe:

Wir haben uns mit vielen anderen angewöhnt, die zentrale Herausforderung der Epoche unter dem Begriff der Globalisierung zusammen zu fassen. Das ist ein inzwischen geläufiges Argument, fast beliebig anwendbar. Deshalb hat der Gebrauch dieses Arguments natürlich auch Risiken und ungewollte Nebenwirkungen.

Gegen den (umfassenden) Gebrauch des „Globalisierungs-Arguments“ gibt es zwei grundsätzliche Einwände, die es verdienen, nüchtern geprüft und ernst genommen zu werden:

Ein Einwand macht faktisch geltend, dass die quantitativen Veränderungen der internationalen ökonomischen Verflechtungen im Gefolge der Globalisierung nicht dazu berechtigen, von einer neuen Qualität der Ökonomie zu reden. Der Grad der weltwirtschaftlichen Verflechtung erreichte erst in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts wieder das Niveau von 1913. Auch was seit dem darüber hinaus geht, sei kein grundsätzlich neues Phänomen.

Wenn das stimmt, dann würde daraus folgen, dass die heute sichtbaren Probleme zu ihrer Bewältigung nicht notwendigerweise ganz neuer Ansätze und Methoden bedürften, sondern entweder die Wiederanwendung derer, die einmal schon erfolgreich waren, oder allenfalls deren Weiterentwicklung auf die Höhe der Zeit.

Das bezieht sich vor allem auf die Wiedererrichtung einer Finanzarchitektur in der Nachfolge von Bretton Woods, aber auch nationaler oder europäischer Instrumente der Wirtschafts- und Konjunktursteuerung.

Das Argument wird indirekt durch einen zweiten Einwand gestützt:

Er betrifft den ideologischen Charakter und die psychologischen Nebenwirkungen des „Globalisierungs-Arguments“: Es wirke so, dass es jeglichen Versuch der politischen „Gegensteuerung“ delegitimiert, weil es von einem offensichtlich naturwüchsigen ökonomischen Sachverhalt handelt, dessen Zwangscharakter sich niemand entziehen könne. Daraus folgt mit gewisser Plausibilität, dass dagegen kein Kraut gewachsen sei. Es gibt keine Alternative, es sei denn, man versuche, sich gegen die Gesetze der Schwerkraft zu wenden.

Dieser Einwand gegen die Übernahme des Globalisierungs-Begriffs unterstellt ein Verdunklungsinteresse, demgegenüber es aufzuklären gelte, dass die Verhältnisse auf politischen Entscheidungen beruhen, dass man diese Verhältnisse ändern könne.

Ich meine, beide Einwände sind von aufklärerischem Wert, politisch aber greifen sie dann doch zu kurz – einmal wegen ihres eher abwehrenden, defensiven Charakters, aber auch wegen ihrer strategischen Beschränkung.

Anders sieht es meiner Meinung nach aus, wenn wir die Globalisierungsdebatte mit der Debatte und Begrifflichkeit der öffentlichen Güter zusammenbringen, wie es praktisch auch längst geschieht – auf der Ebene der UN und ihrer Organisationen.

Hier haben öffentliche Güter vor allem als globale öffentliche Güter Interesse gefunden. Damit wurde ein neuer Ansatz erschlossen, um Probleme, die nicht mehr auf die nationale, sondern globale Ebene gehören, anzufassen. Sicherheit und nachhaltige Entwicklung, Gesundheitsvorsorge, der Zugang zu Wissen und Informationen, finanzielle Stabilität und Ressourcenpolitik müssen immer stärker als globale öffentliche Angelegenheiten gelten, und als Güter, von deren Gebrauch niemand ausgeschlossen werden kann.

Eng verbunden mit der Entdeckung globaler öffentlicher Güter ist die Renaissance lokaler oder regionaler öffentlicher Güter. Wenn man die im Wortbild der glocalization zum Ausdruck kommende Verknüpfung nimmt, wird deutlich, dass es um das ganze differenzierte Angebot an öffentlichen Gütern geht und ein politischer Zusammenhang geknüpft wird, der jenseits ideologischer Vorhaltungen konkret und verhandelbar wird.

Das durch die Globalisierungskritik erneuerte Interesse an öffentlichen Gütern, wie sie attac in den Mittelpunkt stellt, entzündet sich an den Privatisierungstendenzen und -zwingen, an der Frage, welche Bereiche dem Markt und privater Güterproduktion entzogen sein sollen. Je mehr die private Güterproduktion die Welt durchdringt, je mehr kulturelle und soziale Bereiche der Privatisierung unterliegen, um so deutlicher tritt das Bewusstsein für den Sinn und Zweck öffentlicher Güter hervor.

Die Debatte um den globalen deregulierten Handel von Dienstleistungen (GATS) und um das Vordringen kommerzieller Angebote im Bildungssektor zeigt, dass Globalisierung und die Zukunft öffentlicher Güter zusammenhängen. Alle öffentlichen Güter – seien sie nun lokal, national oder global – leiden an Unterversorgung. Wirtschaftliche und finanzielle Stabilität, Frieden und Sicherheit, Nachhaltigkeit und Kultur sind zunehmend knappe globale Güter.

Das heißt für unsere Programmdiskussion, für die Frage nach den Grundlagen einer gerechten und solidarischen Gesellschaft der Zukunft, dass wir diesen weiterreichenden Ansatz, der nicht beim Nationalstaat bzw. Sozialstaat und dessen Reformendet, unbedingt in unser politisches Denken integrieren müssen.

3. Kritik des Neoliberalismus und Globalisierung

Die Kritik der neoliberalen Dogmen und deren Dominanz bei der ökonomischen Umgestaltung der Weltwirtschaft darf nicht als pauschale Globalisierungskritik daherkommen. Hier geht es um konkret benennbare, ideologisch begründete Praktiken.

Die neoliberalen ordnungspolitischen Glaubenssätze „Marktfreiheit, Deregulierung und Entstaatlichung“ haben sich weder historisch noch in jüngerer Zeit bewährt. Nach den Krisen in Lateinamerika, Asien und Russland, nach dem Platzen der Spekulationsblase an den Börsen und den drei Jahren Stagnation in der Euro-Zone liegen keine praktischen Erfahrungen vor, nach denen die These stimmt, dass die globale Wirtschaft sich selbst regelt.

„Sozialisierung der Verluste, Privatisierung der Gewinne“: Wo die Märkte scheiterten, waren es vor allem die Staaten, also die Steuerzahler, die die Rechnung der Investoren und Gläubiger begleichen mussten. Es gilt doch wohl die Regel, dass sich keiner zu Lasten Dritter bereichern darf, auch in Marktwirtschaften. Dann kann es auch kein Eingriff in die Freiheit des Einzelnen sein, solche Praktiken durch Kontrolle und Gesetze zu unterbinden.

Neoliberale Deregulierung, verstanden als Abschaffung von gesetzgeberischen Eingriffen in die Vertragsfreiheit, zielt global darauf, an die Stelle des kollektiven wieder den individuellen Arbeitsvertrag zu setzen – also statt kollektiver Tarifverträge die Kontraktarbeit des 19. Jahrhunderts. Die seitdem bekannten Arbeits- und Ausbeutungsverhältnisse nehmen weltweit zu – flankiert von der pauschalen These von den zu hohen Löhnen. Lohnsenkungen mögen betriebswirtschaftlich dazu beitragen, dass Unternehmen überleben; gesamtwirtschaftlich wirken Lohnsenkungen bei den Betroffenen wie auch bei den übrigen Arbeitnehmern als Wohlstandsverluste, bei den anderen Unternehmen übrigens auch noch als Kaufkraftverluste.

Die Gleichsetzung von Staaten mit Unternehmen bedeutet Konkurrenz statt Kooperation. Das Wettbewerbsprinzip mag bei Unternehmen dazu führen, dass einer aus dem Markt ausscheidet. Staaten verschwinden aber nicht, auch nicht nach Krisen. Wenn die Deregulierung der internationalen Finanzmärkte zur Folge hat, dass Volkswirtschaften von Investoren danach kalkuliert werden, wie sie die Kostenprobleme, also sozialer Sicherheit, Umweltschutz, Kosten für öffentliche Bildung und Verwaltung minimieren, verschwindet zwar staatliche Ordnung, aber nicht deren Kehrseite, die Unordnung. In Ländern des Südens aber auch Osteuropas kann man sehen, was das heißt: wachsende Gewalt, Kriminalität, Gefahren für die Umwelt und die allgemeine Gesundheit – eine „Ökonomie der Unsicherheit“, aus der immer deutlicher sichtbare Gefahren für die Demokratie auch bei uns wachsen.

4. Globale Horizonterweiterung und europäische Positionierung

Ich möchte nun einige Anforderungen formulieren, mit denen wir eine programmatische Alternative zur ideologisch neoliberal dominierten Globalisierung formulieren könnten.

Die erste Anforderung an das neue Grundsatzprogramm ist eine globale Horzonterweiterung und auf jeden Fall eine starke europäische Positionierung. Auch wenn wir bislang noch keine hinreichenden praktikablen Lösungen für viele Probleme haben:

Wir brauchen einen weiterreichenden Zugang zu den ökonomischen, politischen und kulturellen Grundlagen einer gerechten und solidarischen Gesellschaft als im Berliner Programm, nämlich ein an die globalen ökonomischen Herausforderungen anschlussfähiges Konzept.

Wenn wir die Messlatte daran ansetzen, behaupten wir noch nicht, dass die SPD eine Weltmacht ist und dass das sozialdemokratische Grundsatzprogramm eine Agenda für globales Handeln wird. Wir können dieser Perspektive aber nicht ausweichen, weil längst global wirksame Bedingungen unsere politische Handlungsfähigkeit bestimmen. Wenn wir die Messlatte tiefer hängen, würden wir übrigens kaum gute Gründe finden, warum wir nach dem Berliner Programm ein neues Grundsatzprogramm brauchen.

Wir kommen also um die sozialen, kulturellen und ökonomischen Fragen nicht herum, um die Frage wie wir „globalisierungsfeste“, oder besser „globalisierungsfähige“ Lösungen finden können, und zwar ohne die sozialen Standards und öffentlichen Institutionen auf das Niveau der geringsten Kosten abzusenken.

Ein ruinöser internationaler Standortwettbewerb führt nämlich nicht nur innergesellschaftlich, sondern auch international zu wachsenden Kosten und gefährlichen Konflikten. Er trifft die weniger entwickelten Gesellschaften stärker, führt zu Staatsbankrotten und -verfall, deren Wirkungen für die globale Sicherheit, Nachhaltigkeit und Währungsstabilität überall spürbar sind – wie man vielleicht an dem Wort von der „Verteidigung unseres Landes am Hindukusch“ ablesen kann.

Alle in der SPD in die Debatte gebrachten gesellschaftspolitischen Entwürfe verbindet zwar die Suche nach einem modernen Sozialstaatskonzept, das unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts Bestand hat, es werden aber nicht die makroökonomischen Rahmenbedingungen dafür analysiert und herausgearbeitet. Das gehört allerdings an den Anfang.

Realistisch ist ein solches Ziel der Modernisierung des Sozialstaates wegen der globalen Standortkonkurrenzen nur auf der Grundlage einer gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialordnung zu erreichen. Das europäische Gesellschaftsmodell, seine Rechtsvorstellungen und seine Ideen von Gerechtigkeit werden gegenwärtig auf den globalen Prüfstand gestellt. Über seine Zukunft wird aber auch in Europa entschieden!

Deshalb sollte unsere eigene, nationale Programmanstrengung eine unübersehbar europäische Dimension haben. Unter globalisierten Bedingungen ist Europa unser politischer Gestaltungsraum. Darüber hinaus sollten wir den Versuch unternehmen, nicht nur unsere Programmdebatte zu europäisieren, sondern auch die Kernthesen des Programmentwurfs zu einem gemeinsamen Projekt, einem Dokument der europäischen Sozialdemokratie zu machen.

Auch vor diesem Hintergrund dürfte sich als ein strategisch hinreichend offener und konzeptionell fruchtbarer Ansatzpunkt in der internationalen Debatte der Begriff öffentliche Güter anbieten.

Erstens kulminieren die sozialökonomischen Probleme, die sich unter den Bedingungen offener Märkte lokalen Ökonomien und historisch gewachsenen Lebensräumen stellen, alle in der Frage nach der Rolle und der Zukunft der öffentlichen Güter. Wer die neoliberale Variante globaler Standortkonkurrenz, die soziale oder kulturelle Standards und Verteilungsrelationen – also öffentliche oder kollektive Güter – als Kosten zur Disposition stellt, nicht hinnehmen will, muss aus der Kostenperspektive in die Nutzenperspektive wechseln, muss über die öffentlichen Leistungen und Güter reden, die für einen langfristigen und nachhaltigen Fortschritt sorgen.

Zweitens sind es globale öffentliche Güter wie Sicherheit, Nachhaltigkeit und finanzielle Stabilität, die ein Bewusstsein für globale Verantwortung vermitteln. Sie sind deswegen auch Schlüsselbegriffe für eine Antwort auf die Globalisierung und ihre Folgen. Weil sie national nicht mehr zu erbringen sind – zum Beispiel im Falle organisierter Kriminalität und internationalem Terrorismus –, brauchen wir internationale Kooperation. Unterentwicklung, öffentliche Armut, die Erosion staatlicher Handlungsfähigkeit sind inzwischen ökonomische Sicherheitsrisiken, wie auch finanzielle Instabilität und das Zusammenbrechen nationaler Währungen unter nicht mehr steuerbarer Verschuldung.

5. Kriterien für eine konstruktive Modernisierung unseres Staatsverständnisses

Die zweite Anforderung an das neue Grundsatzprogramm wäre die Frage nach einer durchgängigen „organisierenden“ Idee für eine moderne Reformpolitik, die den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik herstellt.

Die Grundsatzdebatten in der SPD sind bisher auf die Reform des Sozialstaates fixiert. Das ist insofern eine Falle, weil damit die einseitige neoliberale Diagnose scheinbar bestätigt wird, dass das einzig Reformbedürftige der expandierte Sozialbereich sei.

Es geht aber um mehr als die „Neujustierung“ der Leistungen unter Effizienzkriterien und es reicht nicht, normativ begründete „Neudefinitionen“ von Gerechtigkeit für realitätstaugliche Anpassungen zu entwickeln. Eine moderne Theorie sozialdemokratischer Gerechtigkeitspolitik muss sich angesichts massiver Veränderungen der Arbeitswelt, im Bildungsbedarf und im Altersaufbau der Gesellschaft auf ein auch ökonomisch tragfähiges Konzept stützen können, wenn wir Vertrauen in unsere Politik wieder herstellen wollen.

Wenn wir die Menschen wieder dort abholen wollen, wo sie mit den praktischen Problemen des Lebens konfrontiert werden, dann sollten wir wenigstens aus methodischen Gründen anstelle der Fixierung auf den Sozialstaat und seine Kosten zunächst die konkret hinter dem Grundwert Gerechtigkeit stehenden öffentlichen und sozialen Güter thematisieren und diskutieren, inwiefern die ausreichende Gewährleistung welcher Güter unverzichtbar und eventuell sogar strategisch in den Mittelpunkt politischen Handelns zu stellen ist.

Über die Stellung des Menschen in einer hochentwickelten Gesellschaft entscheiden sein Zugang und seine dauernde Verfügung über private und öffentliche Mittel eines guten Lebens. Dazu gehört sein privates Einkommen, aber auch der freie Zugang zu öffentlichen Einrichtungen und Leistungen.

Versteht man soziale Gerechtigkeit als allgemeines Gut, dann wird dieses durch eine ganze „Infrastruktur“ von konkreten Gütern gewährleistet – zum Beispiel durch Rechtsgüter, wie die Geltung der gleichen politischen und sozialen Rechte, oder alle Güter, die zum politisch-kulturellen Status und Selbstverständnis der Bürgerinnen und Bürger gehören.

Diese „Infrastruktur“ schafft die Grundlage für individuelle Freiheit und Chancengleichheit. Qualität und Reichtum öffentlicher Güter sind ein Maß innergesellschaftlicher Verteilungsgerechtigkeit, das gegenüber finanziellen Zuwendungen die vielfältigen „Realtransfers“ des Staates immer wichtiger wird.

So weit ich sehe, ist dieser letzte Gedanke in der SPD konsens- und ausbaufähig. Das kommt in der Rede von einer präventiven – besser vielleicht prospektiven – Sozialpolitik oder im Stichwort „soziale Investitionen“ zum Ausdruck.

Die „Philosophie“ der öffentlichen Güter im Mittelpunkt sozialdemokratischer Programmatik kann den Wechsel des Fokus vom Staatsrückbau der neoliberalen Ideologie – zur konstruktiven Modernisierung des freiheitlichen Sozial- und Rechtsstaates – erleichtern. Sie erfordert Aussagen über den Umfang und die Qualität der öffentlichen Güter, über das wie und wer der Erstellung und über deren Finanzierung bzw. die damit einhergehende Aufbringung der Mittel machen.

Was begründet die Verpflichtung aller, sich nach ihren Möglichkeiten an den Finanzierungslasten zu beteiligen und die notwendigen Leistungen zu erbringen?

Dies ist vermutlich die kritischste Frage, an der aber kein seriöses Programm und kein realistischer Zukunftsentwurf vorbei kommt: Ein Programm, das sich für eine starke Rolle der öffentlichen Güter ausspricht, wird aber auf den Protest von Konservativen und Neoliberalen treffen.

Eine Steuer- und Abgabenquote von etwa 36%, wie wir sie gegenwärtig haben, ist in Europa vermutlich am unteren Rand dessen, was für die Finanzierung eines Sozial-, Bildungs- und Kulturstaaes nötig ist. Die skandinavischen Länder leisten sich eine Abgabenquote um ca. 10 Prozentpunkte höher und eine entsprechend bessere öffentliche Ausstattung. Deshalb brauchen wir als erstes eine konsistente Debatte über die notwendigen Aufgaben des Staates und die öffentlichen Güter anstelle eines teilweise ziellosen Staatsabbaus.

Woher käme auch künftig der Wohlstand, der dies finanziert? Wir gehen heute alle davon aus, dass die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit einer erfolgreichen modernen Wirtschaft zunehmend vom Niveau der Investitionen in das Arbeitsvermögen – sprich „Humankapital“ – abhängt. Wir können aber mit Fug und Recht behaupten, dass dieser Fortschritt besser durch öffentliche Investitionen geleistet wird.

Das hat nicht nur damit zu tun, dass der gemeinsame Nutzen von Investitionen in Bildung oder von Wissen der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft insgesamt zu Gute kommt, sondern dass erst die allgemeine Verbreitung und der öffentliche Zugang zu Bildung und Wissen deren Nutzen optimal vermehrt, ja multipliziert, also eine der Quellen für Wachstum und allgemeinen Wohlstand ist.

Das Geheimnis des Fortschritts, der in der Moderne durch wachsende Bildungs- und Wissenschaftsleistungen erzielt wurde, liegt hier: Insofern Wissen frei zugänglich ist, steht auch seiner „Multiplikation“ und kreativen Anwendung auf allen möglichen Feldern nichts im Wege. Es gibt allen Grund anzunehmen, dass dieser Pfad des Wachstums immer wichtiger wird – wenn man ihn nicht durch Privatisierung versperrt.

6. Wachsende Bedeutung gemeinsamer Güter in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft

Der Grund, weshalb die Sozialdemokratie die Bewahrung und die Bereitstellung öffentlicher Güter in den Mittelpunkt ihrer Programmatik stellen sollte, ist die Bedeutung kultureller und kollektiver sozialer Güter für die Demokratie.

Der kulturelle und soziale Zusammenhalt einer Gesellschaft, der für eine vitale Demokratie unverzichtbar ist, und das Kooperationsgefüge der Bürgerschaft hängen davon ab, dass die verschiedenen Bereiche gemeinsamen Interesses auch der Gestaltung zugänglich bleiben. Dies erfordert und fördert jenen demokratischen Grundkonsens, von dem aus über den Erhalt und die Kriterien der Bereitstellung öffentlicher Güter und Leistungen entschieden wird.

Für die Demokratie bleibt es nämlich trotz bedenklicher Personalisierungs- und Medialisierungstendenzen in der Politik essenziell, dass es bei ihren mehrheitlich gefassten Entscheidungen um Mittel geht, mit denen legitime Interessen und Bedürfnisse der Gesellschaft als Ganzes oder bestimmter Gruppen befriedigt werden können.

Wir verfügen in Deutschland gerade in den Kommunen über einen besonderen Reichtum kultureller, sozialer und demokratischer Güter. Dies macht die Lebensqualität unserer Städte und Gemeinden aus. Öffentliche Museen, Theater, Volkshochschulen und Stadtbibliotheken sind Güter, an denen alle Bürger ein gemeinsames Interesse haben. Die große Mehrheit der Bevölkerung ist auch weiterhin bereit, ihren finanziellen Beitrag zu leisten, um ihre Bildungs- und Kultureinrichtungen auf hohem Niveau zu erhalten.

Eine moderne sozialdemokratische Politik muss die herausragende Bedeutung, die öffentlichen Gütern, also besonders der kulturellen Substanz und der Daseinsvorsorge auf kommunaler Ebene, zukommt, stärker in den Vordergrund stellen – nicht zuletzt, weil davon das eingeforderte bürgerschaftliche Engagement abhängt. Privatisierung und Kommerzialisierung zerstören nicht nur öffentliche Räume und damit urbane Qualität, sondern auch die Mitverantwortung der Bürger für ihre Lebensumwelt.

Einen weitgehenden Konsens gibt es darüber, dass Bildung einen fundamentalen Wert darstellt. Weil Bildung nicht nur auf ökonomisch individuell und von vielen verwertbare Qualifikationen zielt, sondern den Grund für individuelle Emanzipation und Partizipation in der Demokratie legt, ist sie eines der hervorragendsten öffentlichen Güter. Nur wenn sie allen in ausreichendem Maß und unter erschwinglichen Bedingungen zur Verfügung steht, kann Bildung allen diesen Zielen dienen.

Eine humane Gesellschaft verlangt nach einer Einhegung des Marktes, weil eine solche Gesellschaft nur möglich ist, wenn gemeinsam verfügbare Güter und allen zugängliche Institutionen den Bürgerinnen und Bürger ermöglichen, sich um gemeinsame Angelegenheiten zu kümmern und solidarisch und kooperativ zu handeln.

Detlev Albers

Das „große Abenteuer Europa“

„In Vielfalt geeint“

Verfassungen sparen nicht mit feierlichen Worten, wenn es ihr Anliegen zu begründen gilt. So richtet sich die Präambel des europäischen Verfassungsvertrags an alle Völker des Kontinents, um das „große Abenteuer“ ihrer Einigung fortzusetzen, und zwar „im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde“. – Nicht weniger ambitioniert hatten die deutschen Sozialdemokraten, in ihrem Heidelberger Programm, schon vor achtzig Jahren „die Bildung der Vereinigten Staaten von Europa“ verlangt. Dies sollte nicht nur im Interesse der beteiligten Nationen geschehen, sondern „um damit zur Interessensolidarität der Völker aller Kontinente zu gelangen“.

Hier das Prinzip der Nachhaltigkeit, angewandt auf künftige Generationen und die Zukunft der Erde, dort die Interessensolidarität mit den Völkern aller Kontinente – es sind wahrhaftig keine kleinen Ziele, die für Europas Integration reklamiert werden. Mit Fug und Recht dürfen wir sie sozialdemokratisch nennen. Umso mehr lohnt es kritisch nachzufragen, wie die Bilanz dieses Prozesses nach immerhin sechs Jahrzehnten ausfällt.

„In Vielfalt geeint“ – nie glückte ein kürzerer Programmsatz. Beschrieb er die Gegenwart ganz, das „große Abenteuer Europa“ wäre schon bestanden. So aber bleibt es unsere Aufgabe, ihn als Imperativ der Verfassung anzunehmen und seine Anziehungskraft auszuloten. – Eine erste Bestätigung könnte die Aussage liefern, dass es selten zwei Generationen lang weniger Krieg in Europa gab. Und doch hieße es, das Gewicht des Faktors Integration zu überschätzen, nähmen wir ihn allein dafür in Anspruch. Zudem verharmloste eine solche Lesart allzu leicht die Schrecken von vier Jahrzehnten „kalten Kriegs“, die immerhin zwei Drittel dieses Zeitraums ausfüllten. Mehr Gehalt gewinnt schon die These, wir verdanken es nicht zuletzt der Attraktivität des „Projekts Europa“, dass sich die Umwälzungen nach der Zeitenwende im Osten, von Berlin bis Kiew, derart überwiegend friedlich vollzogen.

Auf der Stelle ist jedoch hinzuzufügen, dass die eigentliche Bewährung unserer europäischen Maxime gerade erst beginnt. Denn wer wollte ernstlich behaupten, auch nur das ganze Ausmaß der Vielfalt im heutigen Europa

der 25 zu kennen, das es zu einen gilt. Und wer verstiege sich dazu, gleiches über die Vielfalt in der schon im nächsten Jahrzehnt noch einmal enorm zu erweiternden Europäischen Union der 28, 30 oder gar 35 Nationen zu sagen. Allerdings: Wer darauf verweist, bestreitet nicht die Gültigkeit der Maxime; er unterstreicht nur, wie viel Abenteuer, Mut und Ansporn zugleich in ihr steckt.

Die „Methode Monnet“

Fragen wir nach dem Kern, dem inneren Motor der europäischen Integration, kommt niemand an dem „Prinzip der Vergemeinschaftung“ vorbei. Es meint die bewusste und gewollte Übertragung von Souveränität aus der nationalen auf die supranationale, europäische Ebene, und zwar zunächst von Teilstücken unter Vorrang der Ökonomie. Die gezielte Parzellierung der eigentlich doch unteilbaren Nationalstaatlichkeit und ihre nicht weniger zielstrebige Instrumentalisierung zugunsten weitergehender Kompetenzübertragungen „nach oben“, des sog. „Spill over-Effekts“, wird in Brüssel bis heute zu Recht nach ihrem politischen Erfinder als „Methode Monnet“ bezeichnet.

Oft genug ist die Vorgeschichte von Schuman-Plan und Montan-Union, von EWG und Euratom nachgezeichnet worden. Es bleibt müßig zu fragen, ob dem Marshall-Plan als Geburtshelfer oder dem Korea-Krieg als abschreckendem Beispiel mehr Einfluss auf die Bereitschaft zuzubilligen ist, den Integrationsprozess Kern(west)europas in Gang zu bringen. Unzweifelhaft verkürzte er entscheidend den Weg der Bundesrepublik zurück zur jetzt freilich mit den Partnern geteilten Souveränität. Überdies lieferte die nahe wie die fernere deutsche Geschichte mehr als einen Bezugspunkt, vom alten Reich, über den Deutschen Bund und den Zollverein bis zum Bismarck-Reich, um mit den völlig neuen föderalen Kompetenzaufteilungen in den europäischen Gemeinschaften umzugehen. Für die anderen Beteiligten, Frankreich allen voran, immerhin alliierte Siegermacht zweier Weltkriege, bedeutete dieser Schritt jedoch eine Zäsur von gar nicht zu überschätzender Tragweite (Wilfried Loth).

Die Vorzüge der „Methode Monnet“ sprangen schon den Zeitgenossen im zerstörten Nachkriegseuropa ins Auge. Sie hat ihre Dynamik bis hin zur Etablierung der Gemeinschaftswährung Jahrzehnte später wieder und wieder unter Beweis gestellt. Wer seine Energiewirtschaft und Rüstungsindustrie, nämlich seinerzeit Kohle und Stahl, unter einer europäischen „Hohen Behörde“ vergemeinschaftet, schließt Kriege untereinander jedenfalls aus. Wer dann den Anwendungsbereich der Methode auf die gesamte Wirtschaft der Mitgliedstaaten ausdehnt, mit welchen Übergangsfristen und zeitweisen Rückschlägen immer, schafft eine enorme Vergrößerung der Absatzmärkte. Die Vorteile der Economies of scale für die heimischen Produzenten vergrößern

ßern sich noch, wenn man den neu entstehenden Binnenmarkt ohne Grenzen durch gemeinsame Außenzölle absichert. Dann allerdings handelt man sich eine massive Anziehungskraft gegenüber seinen europäischen Nachbarn und noch darüber hinaus ein. Das wieder nötigt die Gemeinschaft mal für mal dazu, sich auf die riskante Parallelität von Erweiterung und Vertiefung einzulassen.

Den großen Vorzügen der ökonomischen Integration stehen jedoch auch Schattenseiten gegenüber, die nur zu gern übersehen werden. Sie lieben die eingangs erwähnten Ziele des Verfassungsvertrags zu bloßer Deklamation verkommen. Wer nur die Märkte vergrößert und sich dem schrankenlosen Wettbewerb verschreibt, darf sich nicht wundern, wenn aus der europäischen „Marktwirtschaft“ die „Marktgesellschaft“ hervorgeht. Wer immer neue Wege zum Abbau nationaler (Binnen-)Grenzen ersinnt, landet unversehens bei der Vorstellung, die „Deregulierung“ sei doch die einfachste oder gar einzig mögliche Form des Souveränitätstransfers. Weder Demokratie noch Bürgerbeteiligung sind darin automatisch aufgehoben. Die „Methode Monnet“ kennt für sich genommen keine Gemeinwohlverpflichtung. Die jüngsten Ausarbeitungen der EU-Kommission zu den „Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“ haben das mit dem hartnäckigen Festhalten am Prinzip des Herkunftslands, das zu Dumpingeffekten am Ort des Angebots führt, wieder einmal gezeigt. Vergemeinschaftung an sich enthält nach innen so wenig eine Gewähr der Vielfalt wie sie nach außen zu internationaler Solidarität verpflichtet, nicht zu reden von den Prinzipien der Nachhaltigkeit. Wiederum spricht dies alles nicht gegen die Methode der Integration. Es verdeutlicht aber, welche Kontinente politischer Gestaltung nötig sind, um ihr eine soziale Ausprägung zu geben.

Union, Staatenverbund, Europa der Regionen und Kommunen

„Wenn es staatswissenschaftliche Wahrheit ist, dass Zölle nur die Folge politischer Trennung verschiedener Staaten sind, so muss es auch Wahrheit sein, dass Einigung dieser Staaten zu einem Zoll- und Handelsverband zugleich auch Einigung zu ein und demselben politischen System mit sich führt“ – diese Einsicht verdanken wir nicht etwa einem Anhänger Jean Monnets aus den fünfziger Jahren. Sie wurde bereits im Jahre 1829, im Vorfeld des Deutschen Zollvereins, von dem damaligen liberalen preußischen Finanzminister Friedrich von Motz formuliert (zitiert nach Thomas Nipperdey, S.359). Mit lakonischen Worten wird hier benannt, was anderthalb Jahrhunderte später zum zentralen Dauerthema des „europäischen Abenteuers“ werden sollte: Welche Form von Staatlichkeit, von Demokratie und gerechter Gesellschaft gilt es im wahrsten Sinne des Wortes zu erfinden, wenn man den „Tiger Integration“ weiter reiten wollte.

Im Zeitalter der Globalisierung gehören alte Kontroversen aus den Gründerjahren der EWG wie jene, ob es sich dabei um einen Staatenbund (Konföderation) oder einen Bundesstaat (Föderation) im Werden handle, längst der Vergangenheit an. Wer wollte heute noch ernsthaft Charles De Gaulles Konzept vom „Europa der Vaterländer“ verfechten oder verschwendete mehr als nostalgisches Gedenken an die Konföderations-Ideen von Margaret Thatcher. Noch die salomonische Deutung des Unionsvertrags von Maastricht durch die Karlsruher Richter, man habe es dabei mit einem „Staatenverbund“ im Sinne eines nicht näher definierten Mitteldings zwischen Konföderation und Föderation zu tun, wurde doch zutreffend nur als Besänftigungsformel an die Adresse der Euroskeptiker verstanden. Dagegen beschäftigen sich heute gerade angloamerikanische Autoren wie Stephen Haseler und Jeremy Rifkin, die sich immer einen Blick von außen auf die EU bewahrt haben, mit der Frage, ob es bei Europa nicht längst um einen oder vielmehr den zweiten Super-Staat neben den USA gehe.

Wie also steht es um den Weg der EU zu „ein und demselben politischen System“? Die Ökonomie ist vorgeprescht; das überrascht nicht. Der Währungsunion hat es den berechtigten Einwand eingetragen, der Euro sei doch derzeit und bei Licht betrachtet noch eine „Währung ohne eigenen Staat“ und damit entsprechend zerbrechlich (Tommaso Padoa-Schioppa). Fairerweise wird man gleichwohl einräumen müssen, dass der politische Hase inzwischen wie im Märchen dem wirtschaftlichen Igel, und sei es auch oft mit hängender Zunge, ein gutes Stück nachgeeilt ist. Das gilt für den Ergänzungsprozess der Römischen Verträge, von der Einheitlichen Europäischen Akte bis Nizza, und den Verfassungsvertrag selbst nicht anders als für den hierauf gründenden „Gemeinsamen Besitzstand“, den Brüsseler „Acquis communautaire“ des sekundären Europarechts. Kenner haben ihm zuletzt in den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung einen Umfang von reichlich 90.000 Druckseiten attestiert.

Große Teilbereiche wie das europäische Institutionengefüge mit Gewaltenteilung und wachsendem Einfluss des Parlaments befinden sich dabei ebenso außer Streit wie die im Konzept der Wertegemeinschaft zusammengefassten demokratischen und sozialen Grundrechte. Darüber hinaus sind jedoch genuine Neuschöpfungen immer dort nötig, wo der kontinentale Zuschnitt der Union eigenständige Lösungen verlangt. Wie uns die Beispiele der Herausbildung von Mehrebenendemokratie und der Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips zeigen, gehören sie regelmäßig zu den besonders umstrittenen Elementen der neuen europäischen Staatlichkeit.

Die Entwicklung einer funktionstüchtigen und zugleich beteiligungsoffenen Mehrebenendemokratie gehört zweifelsfrei zu den wichtigsten institutionellen Gelenkstücken des europäischen Experiments. Ihr Gelingen ist mit jeder Erweiterung der Union wichtiger geworden; sie bildet das entscheidende Widerlager, um den zentrifugalen Kräften einer Gemeinschaft von heute schon über 450 Millionen Europäern stand zu halten. Für die zahlreichen kleineren Mitgliedstaaten geht es darum, sich mit Hilfe ihres überproportionalen Anteils an den Brüsseler Entscheidungen aus der Rolle fremdbestimmter Anhängsel von den größeren Nachbarn zu befreien. Auch die größeren Nationen benötigen einen Ausgleich, wenn sie dem Aufkommen von Ohnmachtsgefühlen ihrer Bürger, bis hin zu separatistischen Tendenzen, in der immer komplexeren Union begegnen wollen. Sie finden ihn im Bedeutungszuwachs der Regionen, Autonomien, Woiwodschaften oder Länder, wie in Deutschland und Österreich, der parallel zum Ausbau der EU in allen größeren Mitgliedstaaten zu beobachten ist.

Nur wenn sich das Brüsseler Europa mit jenem der Bürger über das Europa der Nationen und jenes der Regionen und selbstbewusster Kommunen vermittelt, wenn es überdies zu einer transparenten und schlüssigen Kompetenzaufteilung kommt, die jeder Ebene einen hinreichenden, eigenständigen Aktionsradius überträgt, nur dann wird das quantitative Anwachsen der Union von einer Zunahme ihres inneren Zusammenhalts begleitet sein. Das Subsidiaritätsprinzip, nämlich die jeweils untere Ebene soweit wie möglich zu begünstigen, wie es erstmals im Maastrichtvertrag verankert und dann vom Verfassungsvertrag bekräftigt wurde, trägt dem grundsätzlich Rechnung. Jeder weiß allerdings, dass damit zunächst einmal nur eine generelle Richtungsangabe geschafft ist. Und fahrlässig wäre es, ihre Einlösung allein von den bestehenden Institutionen wie dem Ausschuss der Regionen, AdR, erwarten zu wollen.

Je mehr Staaten die Union zusammenfügt, desto bedeutsamer wird der Aufbau ihrer Demokratie von unten nach oben und das Hinauswachsen über die Vertretungsschranken eines reinen Exekutivföderalismus. Unabdingbar sind dafür politische und gesellschaftliche Akteure, die auf sämtlichen Ebenen, unter Einschluss der europäischen, abgestimmt zu handeln verstehen. Das gilt für politische Parteien, Gewerkschaften, Wirtschafts-, Umwelt-, und Verbraucherverbände nicht anders als für die sprunghaft wachsende Zahl der übrigen Nicht-Regierungsorganisationen. Nur so kann vitale europäische Öffentlichkeit entstehen, die sich ihrer Vielfalt in allen Teilen bewusst bleibt. Nur auf diesem Wege wird auch die Bereitschaft zu wecken und zu erhalten sein, über einen langen Zeitraum jene Fördermittel zum Abbau der massiv gestiegenen regionalen Disparitäten aufzubringen, die infolge der Osterweiterung dringender denn je benötigt werden.

Das europäische Gesellschaftsmodell

Welch eine Ironie: Jahrzehntlang kam die Sozialpolitik in Europa nicht über ein Aschenbrödel-Dasein hinaus. Ausdrücklich ließen sie die Gründer von Montanunion und EWG hinter die wirtschaftliche Integration zurücktreten. Heute aber, im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts, ist ausgerechnet das europäische Gesellschaftsmodell in aller Munde. Das gilt selbst dann noch, wenn unbestritten ist, dass im Binnenverhältnis zwischen den sozialen Sicherungssystemen Nord- und Südeuropas und mehr noch verglichen mit jenen in den osteuropäischen Beitrittsländern erhebliche Unterschiede bestehen. Dennoch springen die europäischen Übereinstimmungen gegenüber den entsprechenden Einrichtungen der USA oder Japans, erst recht aber gegenüber den Schwellenländern und noch weiter zurückliegenden Ländern ins Auge.

Die Erklärung liegt hauptsächlich darin, dass zumindest die 15 Altmitglieder der EU in den Nachkriegsjahrzehnten eine Art „goldenes Zeitalter“ (Eric Hobsbawm) erlebten. Dies schlug sich in einer bis dahin der Höhe und Dauer nach unbekanntenen Phase starken wirtschaftlichen Wachstums nieder. Neben erheblichen Einkommensverbesserungen führte das in allen beteiligten Ländern unabgestimmt, aber gleichwohl weitgehend parallel zu verlässlichen Absicherungen gegen schwerwiegende Lebensrisiken wie Armut im Alter, Krankheit, Unfall, Pflegebedürftigkeit und Arbeitslosigkeit (Hartmut Kaelble). Phasenverschoben kam es auch zu einem erheblichen Ausbau des Bildungswesens. Seine strategische Bedeutung hat mit dem Übergang zur Wissensgesellschaft noch einmal zugenommen, allerdings vielfach begleitet von einer massiven Indienstnahme für wirtschaftliche Interessen. Doch hat sich das europäische Gesellschaftsmodell nie in den Einrichtungen des Wohlfahrtsstaats erschöpft. Immer ging damit zumindest auf Seiten der Gewerkschaften wie der politischen Linken das Ziel einher, über den Ausbau materieller Sicherung wie demokratischer Beteiligungsrechte zu einer wirksamen Zählung, Außensteuerung oder Kontrolle der „Wolfsnatur“ des Kapitalismus zu gelangen.

Einige Länder wie traditionell Frankreich und ansatzweise Italien setzten dabei vorwiegend auf einen starken, von der Linken bestimmten Staat; von ihm erwartete man im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern die entscheidenden ökonomischen und gesellschaftlichen Direktiven, so der Idee nach das französische Konzept des „Tripartisme“. Dagegen verfolgte man in Deutschland seit jeher eine andere Strategie. Schon in der Weimarer Republik zielte man nämlich zu Beginn mit den Betriebsräten und später mit dem damaligen Konzept der Wirtschaftsdemokratie darauf ab, die Richtung der wirtschaftlichen Entscheidungen wesentlich von innen her zu beeinflussen und unter Gesichtspunkten des Gemeinwohls umzulenken. So erklären sich bis heute

die starke Stellung der deutschen Betriebsräte und das besondere Gewicht, das man auf die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten der Konzerne legt. – In der Vergangenheit gab es übrigens bei den Grundideen manche Übereinstimmung mit den britischen Konzepten einer „industrial democracy“.

Noch einmal anders verlief die Entwicklung in Schweden, viele Jahre das sozialdemokratische Musterland überhaupt. Hier näherte man sich dem Ziel des allen Schweden offenstehenden „Volkshoms“ von zwei Seiten. Zum einen durch den beispielhaft weitreichenden Ausbau der sozialen Sicherungen, die ihre Grundlage in der bewussten und allgemein akzeptierten Umverteilung öffentlicher Finanzen fanden. Zum anderen verließ man sich auf eine besonders ausgeprägte gesellschaftliche Präsenz der Gewerkschaften, die sich buchstäblich als LO, als die eigentlichen „Landsorganisationen“, verstanden. Eine Zeit lang schienen sie dies auch noch durch den fondsgestützten Aufbau eines umfassenden Systems der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand ergänzen zu können, den sog. Meidner-Plan. – Schließlich darf nicht übersehen werden, dass seit der Osterweiterung zumindest acht der heutigen Mitgliedstaaten die staatsbürokratische Vollversorgung unter den kommunistischen Regimen, ebenso wie die Abkehr davon, mit in den gesellschaftspolitischen Erfahrungsfundus der EU einbringen. Dabei sind weder die frühere DDR noch die künftigen Beitrittsstaaten mitgerechnet.

Im letzten Drittel des vergangenen Jahrhunderts wurde jedoch immer offenkundiger, dass selbst die größeren europäischen Staaten nicht mehr über ein ausreichendes Gewicht zur wirtschaftlichen Gesamtsteuerung verfügten. Beispielhaft sei hierzu auf den Verzicht der SPD verwiesen, ihren erst 1975 beschlossenen „Orientierungsrahmen 1985“ unter der Kanzlerschaft Helmut Schmidts noch ernsthaft in die Tat umzusetzen. Nicht anders verfuhr die französische Linke nach den ersten beiden Regierungsjahren der Präsidentschaft Francois Mitterands, und zwar ungeachtet ihrer Versprechungen im „Programme commun“. Spätestens seit diesem Zeitpunkt standen sämtliche Länder der Gemeinschaft vor der Alternative: Entweder gelang es, den verlorenen nationalen Spielraum europäisch neu zu begründen, oder man hatte nolens, volens zuzuschauen, wie man schrittweise auf die bloße Verteidigung der wohlfahrtsstaatlichen Systeme zurückgedrängt wurde und das europäische Sozialmodell seiner demokratischen und partizipatorischen Elemente immer mehr verlustig ging.

In verschlüsselter Form versuchte sich der Europäische Rat von Barcelona, im März 2002, an einer Antwort, wenn er definierte: „Das Europäische Sozialmodell stützt sich auf eine gute Wirtschaftsleistung, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog“ (Hervorhebung von mir, D.A.). Schon in Zeiten guter Konjunktur,

hoher Beschäftigung und qualifizierter Bildungsstandards mochte man daran zweifeln, ob hier nicht dem Dialog der Sozialpartner oder auch dem Tripartisme in der französischen Form zuviel an Erwartung zugeschoben wurde. Erst recht musste das für Krisenzeiten zutreffen, wenn es kaum noch Wachstum gab und man stattdessen massiver Arbeitslosigkeit, defizitärer Bildung, verstärkten Standortkonkurrenzen und allzu lange verdrängten demographischen Problemen Herr zu werden hatte. Der „soziale Dialog“ bleibt noch in seiner verbindlichsten Spielart dem Prinzip des guten Zuredens verhaftet. Zum Ausgleichen gesellschaftlicher Konflikte ist das keineswegs überflüssig. In diesem Sinne kann auch der Brüsseler Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA), unter Einschluss seiner „dritten Bank“, die allen übrigen Nichtregierungs-Organisationen offen steht, auf eine jahrzehntelange nützliche Tätigkeit verweisen. Als Instrument volkswirtschaftlicher Umsteuerung aber wäre der „soziale Dialog“, auf sich allein gestellt, heillos überfordert.

Das „große Abenteuer Europa“ hat seine Stärke nicht zuletzt aus der Einsicht bezogen, dass das Ganze mehr sein musste als die Summe seiner Teile. Damit gilt es endlich auch auf dem Gebiet der europäischen Gesellschaftspolitik ernst zu machen. Eine ökonomische Großmacht oder gar Super-Power zähmt man nicht mit weniger öffentlicher Gestaltungsmacht, als man sie schon in den nationalen Rahmen eingebracht hatte. Gerade umgekehrt: Erst wenn wir die einzelnen Beteiligungselemente zusammenfügen, die sich in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Union herausgebildet hatten, und daraus eine genuin europäische Konzeption entwickeln, erst dann können wir hoffen, der ökonomischen Integration ein demokratisches Gesellschaftsmodell von gleichem Rang einzuschreiben.

Benötigt wird deshalb eine Kombination französischer Vorgaben zum Primat der Politik, wie sie in der Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung zum Ausdruck kommen, mit dem deutschen Prinzip der Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen und der umfassenden sozialpolitischen Präsenz der Arbeitnehmerorganisationen nach schwedischem Vorbild. Freilich kann das nicht im Sinne einfacher Addition geschehen. Wesentlich ist die gegenseitige Ergänzung und Durchdringung der Überzeugungen, die diesen Konzepten zugrunde liegen. Und Wirkungsmacht werden sie nur entfalten, wenn sie mit dem Zusammenwachsen sämtlicher sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien der EU ebenso wie der Gewerkschaften und deren Sozialpartner zu echten europäischen Mitgliederorganisationen Hand in Hand gehen.

Europäische Globalisierung

„Ich wünsche mir ein Europa, das nicht allzu viel Abgrenzung für die eigene Identität nötig hat. Im Grunde ist für mich Europa nur haltbar als Entwurf

für eine erträgliche Weltgesellschaft“ – formulierte kürzlich Adolf Muschg, Schweizer Schriftsteller und Präsident der Berliner Akademie der Wissenschaften. Ambition und Legitimation des europäischen Projekts sind damit bündig benannt.

Ob es gefällt oder nicht, egal auch, ob allen Beteiligten bewusst oder nicht, mit dem Euro, der Osterweiterung und dem Verfassungsvertrag rückt die EU auf in die vorderste Reihe der globalen Akteure von Weltwirtschaft und Weltpolitik. Was ihr im Inneren an Integration gelingt, an Aufholprozessen ihrer jetzt noch weit zurückliegenden neuen Mitglieder nicht anders als an Qualitätsgewinnen zu Gunsten ihrer führenden Volkswirtschaften und Standorte, hat direkte Rückwirkung nach außen. Es fordert zur Nachahmung heraus, inhaltlich wie methodisch, und befördert zugleich den friedlichen Wettbewerb mit Dritten. Der Logik weltweiter Vernetzung, also dem Kern aller Globalisierung, entspricht es jedoch gleichfalls, dass sich Europa diesen Dritten gegenüber nicht dauerhaft abschotten kann. Wer nach außen gibt, muss auch zu fairen Bedingungen hereinlassen – oder er gerät in eine Gewaltspirale ohne Ende und zerstört damit die zentralen Versprechungen seiner eigenen Verfassung.

Größe verpflichtet, lautet ein ebenso einfaches wie unbequemes Gesetz der internationalen Beziehungen. Viele der kleineren europäischen Nationen, lang genug auch die Bundesrepublik, suchten sich dem unter Hinweis auf ihre jeweils größeren Nachbarn zu entziehen. Ganz Europa habe jahrzehntelang von einer Art Trittbrettfahrer-Mentalität profitiert, tönt es wortgewaltig auf dem anderen Ufer des Atlantik (Robert Kagan). Ungeduldig, aber der Sache nach zutreffend beharrt man darauf, dass sich heute kein Mitglied der EU mehr darauf berufen könne, wegen fehlender Einflusschancen abseits zu stehen.

So drängen die internationalen Verhältnisse selbst auf eine eigenständige Interessenbestimmung Europas, und zwar der Union als Einheit genommen und nicht als verlängerter Arm der Außenpolitik ihrer einzelnen Staaten. Ungeachtet nationaler Vorlieben ergibt sich dann schnell eine Reihe unabweisbarer gemeinsamer Grundpositionen. Dazu gehören das entschiedene Bekenntnis zu multilateralen Regimen wie Verhandlungsstrukturen, die Stärkung der Vereinten Nationen und ihre Reform auf der Basis des Berichts an Kofi Annan („Eine sicherere Welt“) und nicht zuletzt die Ablehnung von Preemptive Strike-Strategien, wie sie die Bush-Administration seit geraumer Zeit propagiert. Zweifellos sind in solchem Kontext auch europäische Beiträge zur Gefahrenabwehr von Terrorismus und der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erforderlich.

Aber damit nicht genug. Je mehr sich die EU als gemeinsam handelnder Faktor international etabliert, um so nachdrücklicher wird sie auf die Realisierung

weitergehender Umbauprozesse im Sinne weltweiter Armutsbekämpfung, nachhaltiger Entwicklung und der Abwendung globaler Gefahrenpotentiale wie etwa die Klimaveränderung pochen müssen. Denn längst zeichnet sich ab, dass die soziale Zähmung des Kapitalismus sogar auf der europäischen Ebene allein zum Scheitern verurteilt wäre. Ohne den Aufbau interkontinentaler Allianzen, die ihrerseits auf einen breiten Rückhalt dortiger Völker und Regierungen angewiesen sind, wird kein Durchbruch zu erreichen sein.

Über mangelnde Aufmerksamkeit oder fehlende Kooperationsbereitschaft dem Grundsatz nach braucht sich Europa nicht zu beklagen. Beispielfhaft sei in diesem Zusammenhang nur auf die Prinzipienklärung der Sozialistischen Internationale, SI, beschlossen 2003 in Sao Paulo, hingewiesen („Governance in einer globalen Welt“). Welche Resonanz das europäische Angebot solcher Allianzen jedoch findet, wie attraktiv es ausfällt, das wird entscheidend davon abhängen, in welchem Maße die EU ihre weitere Entwicklung tatsächlich als „Entwurf für eine erträgliche Weltgesellschaft“ vorzuleben vermag.

Literatur

- Haseler, Stephen: Super-State. The new Europe and its Challenge to America, London 2004
- Hobsbawm, Eric: Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, München 1995
- Kagan, Robert: Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der Neuen Weltordnung, New York, München 2003
- Kaelble, Hartmut: Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980, München 1987
- Loth, Wilfried: Der Weg nach Europa, Göttingen 1996
- Muschg, Adolf: Ich beneide die Deutschen um ihre historische Lage. Handelsblatt vom 30/31. 12. 2004
- Nipperdey, Thomas: Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgerwelt und starker Staat, München 1983
- Padoa-Schioppa, Tommaso: Der Euro und die Politik; in: Internationale Politik, Nr. 8, 2000, S. 29 ff
- Rifkin, Jeremy: Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht, New York, Frankfurt 2004
- Sozialistische Internationale, SI: Governance in einer globalen Gesellschaft, Sao Paulo, Berlin 2003, hrsg. von Christoph Zöpel
- Vereinte Nationen: Eine sicherere Welt: Unsere gemeinsame Verantwortung. Bericht der Hocharangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel, New York 2004

Michael Müller

Der nicht erklärte Wirtschaftskrieg

Wirtschaftsverfassung als Wettbewerbsinstrument

Ein zentrales programmatisches Ziel sozialdemokratischer Politik ist die Bewahrung und Modernisierung des „europäischen Gesellschaftsmodells“. Der Unschärfe des Begriffs sind wir uns durchaus bewusst, denn es gibt viele unterschiedliche Ausprägungen. Bereits in der EU können kerneuropäische, skandinavische, britische und mediterrane Vorstellungen identifiziert werden, ganz zu schweigen von den osteuropäischen Ländern. Entscheidend sind jedoch die gemeinsamen Mentalitäten und historischen Erfahrungen, da in Europa sehr viel stärker als anderswo die Idee der sozialen Gesellschaft im Zentrum steht. Dieses Modell muss sich heute, unter den Bedingungen der Globalisierung, neu behaupten.

Dabei geht es heute nicht nur um die Auseinandersetzung zwischen zwei unterschiedlichen Modellen – dem post-liberalen Kapitalismus anglo-amerikanischer Prägung und dem der sozialen Demokratie – sondern auch um eine harte Machtauseinandersetzung. Politisch und wirtschaftlich führende Staaten haben immer wieder versucht, ihre Führungsposition jeweils dadurch zu festigen, dass sie ihren Konkurrenten die für sie günstigsten Institutionen oktroyieren. Das bekannteste Beispiel ist die Forcierung des Freihandels durch Großbritannien in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.

Heute folgt die anglo-amerikanische Unternehmens- und Wirtschaftspolitik diesem historischen Muster, um die eigene Vorherrschaft zu sichern. Die Sorge um die amerikanische Dominanz ist berechtigt, denn es gibt nicht nur neue starke Konkurrenten, sondern auch wachsende innere Widersprüche in den USA: Leistungsbilanzdefizit, Verschuldung der Haushalte sowie unreal überzogene Rüstungsausgaben sind nur einige Beispiele hierfür. In dieser durch die Globalisierung sehr zugespitzten Auseinandersetzung wird das „europäische Gesellschaftsmodell“ aus unterschiedlichen Gründen massiv unter Druck gesetzt.

Erstens birgt der Druck zur Umstellung auf das anglo-amerikanische System, bzw. eine Anpassung daran erhebliche Konkurrenz Nachteile und erzeugt erhebliche Spannungen zu anderen gesellschaftspolitischen Zielsetzungen wie sozialer Gerechtigkeit, ökologischer Verträglichkeit oder auch zu der demokratischen Verfassung einer Gesellschaft.

Zweitens tendiert die Globalisierung zu weltweiter Kompatibilisierung der Institutionen. Die USA sehen in diesem Anpassungsdruck ihre größte und wahrscheinlich auch letzte Chance auf eine weltweite Oktroyierung ihres Systems. Die EU, ökonomisch gleich stark, ist dennoch schwächer, weil sie sich noch im Vereinheitlichungsprozess befindet und Nationalegoismen die Einigung erschweren. Die Stärke des US-Modells ist die Schwäche der EU.

Die Bedeutung des globalen Institutionengefüges wird am Beispiel des Kapitalmarktes deutlich. Die USA dominieren den Kapitalmarkt, nicht aber die europäischen Banken. Deshalb drängen sie – unterstützt von den internationalen Finanzinstitutionen – auf eine generelle Umstellung von Kreditfinanzierung auf Kapitalmarktfinanzierung. Diese Anpassung geht weit über finanztechnische Fragen hinaus. Dadurch wächst die Dominanz des US-Kapitalmarktes, der amerikanischen Finanzanalysten sowie entsprechender Vorgaben und Vorschriften. Die Konsequenzen sind:

- Generelle Forcierung des post-liberalen Marktmodells;
- Kapital- und Aktienmarkt als zentrales Steuerungsinstrument der gesamten Wirtschaft;
- Vorrang der Aktionärsinteressen;
- Umstellung der Altersvorsorge auf private Kapitalstockdeckungsverfahren;
- Effizienz vor gerechter Verteilung;
- Flexibilität vor Kontinuität, Vertrauen und Arbeitnehmerschutz;
- Exzessive Patentierungsvorschriften;
- Konzentration wirtschaftlicher Macht.

Letztlich geht es in diesem unerklärten Wirtschaftskrieg um zwei miteinander konkurrierende Lösungsansätze, die auf tief greifenden Differenzen in Mentalität, Kultur und Werthaltungen beruhen. In den USA dominiert die Orientierung auf Markt und Individuum, in Europa richtet sich die Orientierung stärker auf Gesellschaft und Gestaltung.

Die wesentlichen Charakteristika der unterschiedlichen Modelle können wie folgt benannt werden:

	<i>United States</i>	<i>Deutschland</i>
<i>Dominierende Ideologie</i>	Free enterprise liberalism	Sozialpartnerschaft
<i>Politische Institutionen</i>	Liberal democracy divided government Interest group liberalism	soziale Marktwirtschaft Bürokratie korporatistische Faktoren
<i>Wirtschaftliche Institutionen</i>	Decentralised open markets unconcentrated fluid capitals markets	gestaltete Märkte bankgesteuerte Kapitalmärkte

Im Folgenden sollen vier entscheidende Unterschiede zwischen den beiden Modellen vertieft diskutiert werden:

Steuerung der Wirtschaft durch den Kapitalmarkt oder durch Unternehmen?

Der wichtigste Unterschied liegt in der zentralen Steuerungsfunktion des Kapitalmarktes im amerikanischen System, dem sich die gesamte Wirtschaft unterwerfen muss. Im Vergleich zum Finanzmanager spielt dort der Unternehmer eine eher untergeordnete Rolle. Das System ist auf die kurzfristige Ertragmaximierung ausgerichtet. Das System muss durch den Zwang zu kurzfristigen Dispositionen laufend Erfolge nachweisen.

Das Durchhalten von strategischen Optionen und von Innovationen ist vor allem für börsennotierte Kapitalgesellschaften erheblich erschwert. Daraus ergibt sich eine Rollenteilung in den USA, denn ein florierender Venture-capital-Sektor eröffnet kleineren Unternehmen die Voraussetzungen für längerfristige Entwicklungsarbeiten, deren Ergebnisse dann jedoch vielfach von den großen multinationalen Konzernen aufgekauft werden.

Daneben spielt vor allem der „schmutzige Keynesianismus“ eine strategische Rolle, also die Ankurbelung der Wirtschaft über Rüstungsausgaben und die Entschuldung über Kriege. Auf die USA entfallen rund 40 Prozent der weltweiten Militärausgaben. Nirgendwo sonst ist die Verzahnung zwischen Staat und Wirtschaft so eng.

Im europäischen System spielt diese Form der Finanzierung eine deutlich geringere Rolle. Unternehmen versuchen ihre Investitionen möglichst selbst zu finanzieren, um in ihren Entscheidungsspielräumen wenig eingeengt zu werden. Die Steuerung liegt stärker beim Unternehmer, der allerdings aus einem Mangel an Selbstfinanzierungsmitteln zu wenig investiert. Die Mobilität des Kapitals ist geringer.

Steuerung durch Manager oder Aufsichtsrat?

Der Spielraum der Manager ist im amerikanischen System deutlich größer. Deshalb wurden Formen entwickelt, die den Missbrauch dieser Freiheit gegenüber den Interessen der Aktionäre verhindert. Insbesondere durch Gewinnbeteiligung der Manager, vor allem durch Aktienoptionen, Kontrolle durch Börsenvorschriften und Finanzanalysten sowie durch ein System der Selbstkontrolle zwischen den unterschiedlichen Unternehmen soll Missbrauch verhindert werden.

Keine dieser Maßnahmen funktioniert unproblematisch, wie zahlreiche Beispiele zeigen. Die Folgen sind mitunter Selbstbedienungsmentalität, Hang zur Kurzfristigkeit und Verdrängungskonzentration. Dagegen haben in der europäischen Unternehmensverfassung der Eigentümer und der Aufsichtsrat eine stärkere Stellung, die allerdings bisweilen auf Kosten von Minderheiten gehen kann.

Kurzfristigkeit gegen Tradition und Berechenbarkeit

Die Eigentümerstruktur und starke Stellung des Kapitalmarktes erzwingen kurzfristige Erfolge zu Lasten der Substanzerhaltung und -erneuerung. So müssen beispielsweise pension funds Aktiva verkaufen, die Ertragsvorgaben nicht erfüllen; mutual funds müssen nach den Federal Regulations und nach dem National Tax Code Anlagen breit streuen und können nur in Ausnahmefällen strategisch operieren; Finanzanalysten müssen sich an den Interessen ihrer Klienten orientieren, ihr Erfolg wird nach kurzfristigen Kriterien bewertet. Die Manager der Firmen müssen vierteljährliche Berichte vorlegen, in denen die Gewinnmarge das entscheidende Kriterium ist, nicht dagegen Innovationen und Investitionen in Erneuerung.

Mittel- und langfristige Perspektiven können allenfalls am Rande Berücksichtigung finden. Fondsmanager, die nicht innerhalb eines Jahres Erfolge bringen, verlieren ihren Job. Die Bezahlung der Manager orientiert sich in der Regel am jährlichen Gewinn.

Hier sind die Unterschiede zum europäischen Modell besonders deutlich, das sehr viel stärker auf gewachsene Strukturen, auf Berechenbarkeit und „Planungssicherheit“ setzt. Im Kern ist es eine Auseinandersetzung zwischen dem produktiven Kapitalismus und dem so genannten „Casino-Kapitalismus“.

Flexibilität und Effizienz versus Interessenausgleich

Der Zwang zur Kurzfristigkeit führt zu einer hohen Flexibilität. Produktion und Beschäftigung müssen sich rasch der jeweiligen Auftragslage anpassen. Die Folgen sind Outsourcing, kurzfristige Arbeits- und Lieferverträge, Handel mit Firmenteilen, Verkauf nicht benötigter, Ankauf benötigter Kapazitäten.

Das Beschäftigungsmodell beruht auf kurzfristigen Bindungen – und damit auch auf einer geringen Firmenbindung, weiter gelockert durch häufige Firmenwechsel. Das aber widerspricht dem vorgegebenen Organisationsmodell der dezentralisierten Verantwortung, der Verringerung der Hierarchie und der Zusammenarbeit funktionaler Gruppen. Teamarbeit erfordert Teamgeist und Kooperationsbereitschaft, was mit dem Menschenbild des von Egoismus getriebenen McKinsey-Einzelkämpfers nur schwer vereinbar ist. Das aber bildet die Basis des US-Modells.

Nach verbreiteter Ansicht leidet das europäische Modell durch vielfältige Regulierungsformen an einem Mangel an Flexibilität. Der flexible Mensch ist das Leitbild des US-Kapitalismus, während die europäische Kultur, geprägt durch einen Jahrhunderte langen Konflikt um eine soziale Zivilisierung des Kapitalismus, sehr viel stärker auf die Idee der Gesellschaft ausgerichtet ist. Die Regulierungsformen sollen den Interessenausgleich zwischen Kapital und Arbeit ermöglichen, was sie lange Zeit auch erfolgreich getan haben. Doch die Erfolge sind schleichend erodiert, weil es nicht zu einer Fortentwicklung des fordistisch-keynesianischen Sozialvertrages gekommen ist. Zugleich fehlte von daher die (west-)europäische Stärke, sich gegen die Flexibilisierung durchzusetzen.

Zweifellos hat das europäische Modell einen erheblichen Modernisierungsbedarf, welcher aber nicht durch eine Anpassung an die amerikanischen Institutionen zu erreichen ist. Auch die Übernahme von Teilelementen kann kein Weg sein. In vielfacher Hinsicht sind die Erfolgsaussichten bei einer Weiterentwicklung sehr viel günstiger zu bewerten. Dies muss der gemeinsame europäische Weg sein, um sich in der Globalisierung behaupten zu können.

Daher stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine Stärkung und Neubelebung möglich wird, die nicht voluntaristisch ist, sondern an realen Entwicklungstendenzen anknüpft. Drei Aspekte sind hierbei von besonderem Interesse:

Erstens: Die heraufziehende Wissensökonomie, also die immer stärker auf Wissen beruhenden Formen von Produktion und Dienstleistung, führt zwangsläufig zu einer „Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft“ und zu einer Aufwertung des Faktors Arbeit im wirtschaftlichen Prozess. Nicht mehr das kapitalmarktorientierte Management ist entscheidend, sondern die Nutzung der knappen Ressourcen Wissen, Ideen und Innovationen. Das ist der entscheidende Knappheitsfaktor der Zukunft, der das europäische Modell stärken kann. Hier ist das europäische Modell deutlich besser ausgerichtet als die post-liberale Unternehmens- und Wirtschaftsverfassung der USA.

Zweitens: Die Massenproduktion schlägt unter den Bedingungen der globalen Konkurrenz um, von einem Fortschritts- in ein Dumping- und Verdrängungsmodell. Sie ist nicht mehr unzweifelhafter Träger von Wohlstand und Beschäftigung. Doch heute ist eine Alternative möglich, die durch eine intelligente Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnet wird. Flexible und qualitativ höher stehende Lösungen, die spezifisch auf die jeweiligen Anforderungen ausgerichtet sind, können heute realisiert werden. Sie führen zu einer Neubewertung handwerklicher Fähigkeiten und zu einer Ausweitung produktionsorientierter Dienstleistungen – von high tech zu high knowledge. Auch hier hat Europa durch die Verbindung von Breite und Qualität in Bildung und Forschung gute Chancen.

Drittens: Besondere Bedeutung wird angesichts der knappen Ressource Umwelt eine Effizienzrevolution bei Energie und Rohstoffen bekommen. Es ist ein Zeichen der Einfallslosigkeit der traditionellen Wirtschaftswissenschaft, dass sie nur den Faktor Arbeit sieht, wenn es um Einsparen und Produktivitätssteigerungen geht. Tatsächlich aber macht die physische Seite der Produktion, also der Materialdurchlauf, nicht nur die höchste Kostenbelastung aus, sie eröffnet auch die größten Modernisierungschancen, denn hier liegt ein ungehobener Schatz.

Hinzu kommt der ökologische und ökonomische Zwang, die Ressourcenwirtschaft neu zu ordnen. Das alte Dual-System, die Spaltung der Welt zwischen Nord und Süd, lässt sich angesichts der nachholenden Industrialisierung der großen Entwicklungs- und Schwellenländer nicht mehr durchhalten. Es würde nicht nur in eine ökologische Katastrophe führen, sondern auch in gewalttätige Verteilungskonflikte um die knapper werdenden Ressourcen.

Hier ist die ökologische Modernisierung, bei der die Europäer deutliche Vorteile haben, eine große Chance zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, zur Sicherung von Wettbewerbsvorteilen und zur Erschließung neuer Märkte. Auf keinem anderen Feld sind die Erwartungen an Europa so groß. Nirgendwo anders haben sich die USA so sehr in ein Abseits begeben, wie die Beispiele Klimaschutz und Kyoto-Vertrag verdeutlichen.

Diese Strategie der Requalifizierung von Arbeit und Wirtschaft braucht ein programmatisches Dach, das die große Idee der Nachhaltigkeit liefert. Ihr Kern ist eine Neuordnung von Zeit und Raum im Sinne einer qualitativen und langfristigen Gestaltung. Das ist die Idee, die eine Alternative zur entfesselten Globalisierung eröffnet. Eine Perspektive, die von der Europäischen Union entwickelt werden muss, und in der Deutschland eine Pionierrolle einnehmen kann. Deshalb müssen wir über 2006 hinaus denken und endlich die Chancen der Globalisierung annehmen und nutzen.

Hermann Schwengel

Mit langem sozialdemokratischem Atem

Der Globalisierung ein europäisches Gesicht geben

Die sozialdemokratische Programmdebatte dient nicht nur der Selbstvergewisserung der Partei in einer Periode tiefen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Wandels. Sie ist auch nicht nur der ideologische Überbau einer zuerst zu harten Einschnitten gezwungenen Regierungspraxis, die dann erklärt, was zu tun war und was zu tun ist. Sie ist auch nicht nur Arena des Generationswechsels, dessen Konturen sich langsam abzeichnen. Vielmehr trägt sie wesentlich zu der historischen Veränderung der Verständigungsverhältnisse in diesem Lande bei, die gegenüber dem Prozess der Globalisierung unabdingbar ist.

In der Tat ist es so, dass gegenüber dem Strukturwandel, der mit dem Titel Globalisierung überschrieben wird, keine Beschönigung hilft. Die globale Mobilität des Kapitals schafft diesem neue Optionen, der Steuerwettbewerb ist nicht zu leugnen, die exportorientierte Produktion ist einem verschärften Kostenwettbewerb ausgesetzt, eine für Deutschland depressiv wirkende europäische Geldpolitik und die Kosten der Vereinigung drücken auf das Wachstum¹. In dieser Konstellation als Sozialdemokraten die europäische Karte spielen zu wollen und das europäische Sozialmodell offensiv zu vertreten, ist nicht selbstverständlich, sondern bedarf einer großen politischen Anstrengung. Dass es dieser Anstrengung bedarf, lässt sich schon daran ersehen, dass während des kurzen Sommers sozialdemokratischer Mehrheiten in Europa am Ende des letzten Jahrhunderts ein wirklicher Durchbruch nicht gelungen ist: Zwar wurde in der Beschäftigungspolitik ein Lernkorridor – symbolisiert durch den Kölner Prozess – geschaffen und gradueller Fortschritt in bestimmten Bereichen ermöglicht, aber in der Steuer- und Sozialpolitik ist man nicht wirklich weitergekommen, und die europäische Asymmetrie zwischen Marktöffnung und politischer Schließung ist nicht wesentlich ver-

¹ Vgl. Scharf, 2004

ringert worden.² Man kann es deshalb niemandem verdenken, die Zukunft in der Verfolgung pragmatischer Ziele – gemessen an sozialdemokratischen Grundwerten und mit offenem lernendem Blick auf die Nachbarn – zu sehen, die Methode offener Koordination in Europa ebenso pragmatisch zu nutzen und die Verarbeitung der Osterweiterung in der Wirklichkeit abzuwarten. In dieser Perspektive macht es dann auch Sinn, auf die objektiv verlangsamt vertiefung mit noch stärkerer Verlangsamung der Erweiterung der Union zu reagieren.

Nun ist es aber so, dass aus welt-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Gründen dieser Verlangsamung die Erwartung einer beschleunigten Erweiterung entgegensteht, die nicht nur von mächtigen atlantischen Eliten, wachstums- und expansionsinteressierten Geschäftsleuten und kulturindustrieller Intelligenz gehegt wird, sondern in der Logik der begonnenen europäischen Liberalisierung selbst liegt. Diese Liberalisierung ist durch drei Eigenschaften gekennzeichnet, nämlich dass sie die Gesellschaften für Prozesse der Globalisierung öffnet, die Gesellschaften als ganze in die Globalisierung mitnimmt und die Identität ausmachende Eigenschaften der Gesellschaft auch gegenüber der Globalisierung schützt.

Im letzten großen modernen Globalisierungsschub in den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg ist diese Liberalisierung nicht ausreichend zustande gekommen. Zwar war durch industrielle Produktivität, die Erschließung landwirtschaftlicher Produktionsflächen und industrieller Rohstoffe, die Revolution im Verkehrs-/Transportwesen einschließlich der Fernkommunikation eine hochgradig integrierte kapitalistische Weltwirtschaft geschaffen worden³, aber eine echte Dialektik von Freihandel und gesellschaftlichem Ausgleich setzte sich nicht durch, mit den bekannten Konsequenzen.

Heute lässt sich die Erwartung einer solchen echten Liberalisierung nicht abweisen, die europäischen Gesellschaften bewegen sich wie widersprüchlich auch immer in diese Richtung. Die Erwartungshaushalte (Elias Canetti) beginnen sich auf eine viele Jahre dauernde Debatte um die europäische Zukunft der Türkei und der Ukraine einzustellen, die anstehenden Ratifizierungen der Europäischen Verfassung und die Volksabstimmungen in wichtigen europäischen Ländern erhitzen den politischen Prozess und werden es der Politik nicht erlauben, weiterhin allein auf die indirekte Methode der Europäisierung zu setzen. Sie werden auch den Wissenschaften ihren gepflegten Skeptizismus nicht lassen, sondern eine neue europäische Erzählung von Vertiefung

² Vgl. Merkel/Ostheim, 2004.

³ Vgl. Borchardt, 2001.

und Erweiterung einfordern, die globales und gesellschaftspolitisches Handeln wieder auf einen gemeinsamen Nenner bringt. Es ist die Wirklichkeit, die auf die Überwindung der negativen Dialektik von praktischem Kleinmut und normativem Übermut drängt.

Die Attraktion Europas kommt heute zunächst von außen. Es hat sich so etwas wie ein europäischer Transformationalismus herausgebildet, ein europäisches Angebot von Markt und Demokratie, das im östlichen und südlichen Halbkreis um das alte Europa wie für globale Regionen Wirkung zeigt. Für die einen ist die Drohung eines deutschen Europas, für die anderen die eines neuen Kolonialismus stärker zurückgetreten als noch vor Jahren vorstellbar. Jahrzehnte kritischer Auseinandersetzung mit der Geschichte – deren Intensität gedächtnispolitisch immer wieder erneuert wird – haben zu diesem europäischen Transformationalismus beigetragen. Dieser bedarf auch keines abstrakten Anti-Amerikanismus als Triebkraft mehr, sondern vermag nach und nach auf eigenen Beinen zu laufen. Europa kommt sogar als Träger eines eigenen zukünftigen Kosmopolitismus, wie ihn Ulrich Beck portraitiert hat, ins Gespräch und eröffnet einen Rahmen für eine neue Welle demokratischer Transformation und ziviler Machtausübung.

Nationalität, Transnationalität und Supranationalität stehen sich hier nicht mehr im Wege, sondern eröffnen dem europäischen Empire überhaupt erst die adäquaten Machtchancen gegenüber den globalen Kapitalmärkten und ihren Institutionen⁴. Kein Zweifel, das Bild, das Europa in Kiew abgegeben hat, war sehr viel besser als das in Südosteuropa vor einigen Jahren. Es gibt auch zunehmend wieder amerikanische Stimmen, die eher von einer europäischen Wissensgesellschaft erwarten, dass sie ein Laboratorium für die Welt werden kann⁵. Die Europäische Währungsunion – die viele Beobachter nicht zuletzt aus den Vereinigten Staaten für unmöglich gehalten haben – hat ihre erste formative Periode überstanden und mag nun in die erweiterte, für europäisches Wachstum und Beschäftigung wie globale finanzielle Stabilität stärker wirksame Rolle hineinwachsen. Eurosklerose wäre heute weniger dadurch definiert, dass es zuviel Europa gibt, als dadurch, dass es nicht genug davon gibt.

Aber das Europa, das diesen Transformationalismus anregt, ist nicht mehr das Nachkriegseuropa, das seine Raison in der Stiftung inneren Friedens – zur Beendigung des Jahrhunderts der Extreme (Eric Hobsbawm) – und der Schaffung eines großen Marktes, der uns, wie uns die Wirtschaftshistoriker

⁴ Vgl. Beck/Grande, 2004.

⁵ Vgl. Rifkin, 2004.

lehren, sehr viel möglich macht, findet. Es entfernt sich auch vom Ideal der Assoziation industriegesellschaftlicher Sozialstaaten, die dauerhaftes Wachstum und stabile ökonomische Kreisläufe, soziale Sicherheit und technologische Innovation verschleißt. Auch die Europa zugeschriebene Dichte lokaler, familialer und gemeinschaftlicher Strukturen, die weniger durch Mobilität als durch gewachsene Vielfalt charakterisiert ist, scheint mit innerem sozialstrukturellem Wandel, Migration und Verflechtung mit anderen globalen Kulturen abzunehmen. Dieser Prozess hat nicht mit der jüngeren Globalisierung begonnen, denn mit jeder Erweiterung, der nordisch-skandinavischen, irisch-britischen, mediterranen und schließlich mitteleuropäischen haben sich die varieties of capitalism ebenso wie die multiple modernities in Europa selbst vermehrt. Der anvisierte Beitritt der Türkei zur Europäischen Union setzt insoweit diesen inneren Differenzierungsprozess nur fort, obwohl in der Tat zum ersten Mal nicht nur das Wie, sondern das Ob zur Disposition steht. Es ist aber diese innere Differenzierung, die die transformationalistische Attraktion ausübt. Nur scheinbar kommt diese Tatsache dem neoliberalen Denken entgegen, das Marktöffnung mit Differenzierung identifiziert.

Die britische und amerikanische neoliberale Revision des Wohlfahrtskapitalismus seit dem Ende der 70er Jahre war zunächst darauf gerichtet, den decline der eigenen Gesellschaften aufzuhalten und umzudrehen. Ihre Schwungkraft konnte zwar genutzt werden, um sich der Globalisierung dann wahlverwandt zu machen, aber eine attraktive Gestaltung sozialer und kultureller Differenzierung ist damit nicht verbunden gewesen. Sozialdemokraten können demgegenüber allerdings nicht auf dem sozialen Nachkriegseuropa beharren, das mit den europäischen Revolutionen von 1989 und ihren Konsequenzen zur Liberalisierung keine Alternative finden wird. Aber sie können dieser Liberalisierung ihr Gesicht geben, das heißt, globale Öffnung und inneren sozialen Ausgleich vermitteln. Dafür gilt es, das historisch-politische Bewusstsein für die Periodisierung der europäischen Integration zu schaffen. Vollendung des Binnenmarktes und Europäische Währungsunion gehörten noch zur Logik des Nachkriegseuropas und zugleich schon zur europäischen Liberalisierung im Zeichen der Globalisierung. Sie waren die größte Deregulationsmaschine der Weltgeschichte, wie Margaret Thatcher gehofft hat, und zugleich Beitrag zu einer neuen globalen politischen Ordnung.

Zwischenzeitlich sah es allerdings so aus, als ob mit der ökonomischen, sozialen und kulturellen Selbsttransformation Europas nur die Wiederkehr der intergouvernementalen politischen Struktur verbunden sein werde, dass das Integrationseuropa historisch eher die Ausnahme als die Regel gewesen sei und danach die Welt sich wieder der Normlilität von Nationen und Märkten zuwende. Schon Mitte der 80er Jahre hatten die Eliten asiatischer Regionen

sich stärker dem intergouvernementalen Modell zugewandt, zumal es dem späten und anti-kolonialen nation building entgegenkam. Der verringerte Integrationssinn hat aber kaum Früchte getragen und in der asiatischen Krise mehr Kosten verursacht.

Wenn Europa heute aber wieder interessant wird, dann nicht, weil die Nachkriegseuropa verwandten Integrationsmodelle in Südostasien und Südamerika – angetrieben von Mittelmächten wie Frankreich, Indonesien und Brasilien, die ihren relativen Einfluss zu wahren suchten – einfach wiederkehrten, sondern weil China und Indien in die Interaktion globaler politischer Regionen mit wirtschaftlich-technologischer und kulturell-informativem Macht eingetreten sind. China und Indien sind mehr als Nationalstaaten, historische Zivilisationen auf der einen und transnationale globale Regionen auf der anderen Seite, deren Leistungskraft, Kohäsion und Identität sich zugleich an den langen Reihen der Geschichte wie an der kurzfristigen Collage von Einflüssen aus Nah- und Fernräumen bewähren muss. Auf der einen Seite entsteht die Möglichkeit eines chinesisch-asiatischen Wirtschafts- und Währungsraumes – der asiatische Dollarblock ist jetzt schon mehr ein Block chinesischer Währung – auf der anderen Seite wachsen scharfe regionale und lokale Differenzierung, deren explosive soziale Dynamik noch gar nicht abzusehen ist. Der Aufstieg Chinas und Indiens gehört zudem zu der Bildung einer neuen Zweiten Welt, die ein Stück weit in den G20-Staaten schon ihren Ausdruck gefunden hat, aber auch in der selbstbewussten intellektuellen und politischen Herausforderung der Ersten wie der Dritten Welt Konturen gewinnt. Schließlich sind es nicht nur globale Regionen und die neue Zweite Welt, sondern die vor- und transstaatlichen Akteure großer urbaner Agglomerationen, die die globalen Handlungsspielräume bestimmen. Zunächst schien die Idee der global cities nur die weltwirtschaftliche Herrschaft von New York, London und Tokio zum Ausdruck zu bringen, dann die sehr viel differenziertere Macht hochentwickelter städtischer Innovations- und Regulationsregimes, bis schließlich auch die Urbanisierung als eigenständige gestaltende Kraft der Globalisierung begriffen wurde.

Es sind alle diese Prozesse, an denen sich die neu gewonnene Attraktivität Europas bewähren muss, an denen sie scheitern kann und denen sie etwas zu bieten haben muss. Die gegenwärtige Konstellation ist nicht mit dem Aufstieg der damaligen Tigerökonomien Taiwan, Korea, Hongkong und Singapur zu vergleichen, nicht einmal mit der Inklusion Japans in den okzidentalen Rationalismus der Weltbeherrschung, der Europa im Gefolge der Vereinigten Staaten noch in Ruhe ließ, obwohl der Wettbewerb eine Fülle von Anpassungsmaßnahmen erforderte. Noch fällt es den Vereinigten Staaten leichter, ihre innere soziale Verfassung mit der relativen hegemonialen Gestaltung der Globalisierung zu verknüpfen, die Vitalität ihrer Anpassungsfähigkeit ist nach wie vor bewundernswert, aber die Zeit läuft aus. Die Dynamik der eige-

nen Gesellschaft mit der einer entstehenden Weltgesellschaft zu verbinden, das versuchen eine Reihe von Staaten, Städten und Zivilisationen, es ist kein amerikanisches Privileg mehr. Beim wechselseitigen Kopieren, Variieren und Modellieren bilden Wachstum der Weltgesellschaft und Entwicklung nationaler gesellschaftlicher Identitäten kein Nullsummenspiel, sondern reizen sich wechselseitig an und eröffnen kreativen Assoziationen von Gesellschaften Strukturvorteile.

Als soziales Modell ist Europa in dieser Zeit eher unschärfer geworden. Noch ist es nicht gelungen, die neue äußere Attraktivität mit der inneren Qualität von Sicherheit, Innovation und Nachhaltigkeit zu verbinden. Während die einen in neoliberaler Ignoranz die Differenzierung der gesellschaftlichen und politischen Weltordnung lediglich als Überbau der Marktöffnung verstehen, wollen die anderen nicht begreifen, dass die Attraktivität Europas nicht mehr in erster Linie auf der Wahrung der Standards des rheinischen Kapitalismus beruht. Die Vermittlung von innerem sozialen Ausgleich und globaler Öffnung beginnt in den politischen Mentalitäten erst Wurzeln zu schlagen, und der politische Konflikt bildet die wirklichen Alternativen nicht ausreichend ab. Die Vermittlung von Freihandel und Sozialstaat war im entwickelten Teil der Weltgesellschaft zwar über Jahrzehnte erfolgreich, aber sie ist nicht auf die Globalisierung eingestellt.

Drei Herausforderungen gilt es deshalb mit langem politischem Atem zu meistern, nämlich globales mit gesellschaftspolischem Handeln zu verknüpfen, globale Arbeitsteilung und Gesellschaft konstituierende Arbeit zu unterscheiden und die zivilgesellschaftliche Lebensform, die im späten Nachkriegseuropa der 80er Jahre sich zu entwickeln begann – und die politische Generation unserer Tage geprägt hat – nachzuhärten. Die zu Recht geforderte Anhebung des gesellschaftlichen Bildungsniveaus dient nicht nur der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch der zivilgesellschaftlichen Selbstbeobachtungsfähigkeit von Gesellschaften. Vermutlich hängt beides eng miteinander zusammen, und wir sind auf beides gleichermaßen angewiesen.

Globales und gesellschaftspolisches Handeln verknüpfen

Die Frage, ob sich der Nationalstaat als regulative Form historisch überlebt habe, ist in gewisser Weise steril geworden. Staatliche Akteure haben nämlich bereits begonnen, sich durch Anpassung an die globale Konstellation zu behaupten. Wenn man die europäischen Staaten und Gesellschaften heute typisieren will, tritt zur klassischen Unterscheidung von koordinierten und nicht-koordinierten Marktwirtschaften diese Geschichte der Selbstbehauptung bereits hinzu. Es kommt heute nicht mehr allein darauf an, die Konsequenzen der verschiedenen Pfade kapitalistischer Marktwirtschaft in

Europa nachzuzeichnen, sondern auch die politisch-ökonomischen Rollen zu verstehen, die sie Aug' in Aug' mit der Globalisierung bereits zu spielen begonnen haben. Frühe Reformprozesse zeigen nämlich bereits schon Ermüdungserscheinungen, spätere entfalten sich erst und die letzten haben Mühe, aber auch die Chance, die reformistische Erfahrung anderer zu nutzen. Vor zwei Jahrzehnten wurden die nationalen Geschichten erzählt, um sich vor der Homogenisierung durch Europa zu schützen, heute werden sie erzählt, um ihren spezifischen Beitrag zur zukünftigen europäischen Dynamik zu verstehen.

Da ist zunächst der Typus der kleineren beweglichen europäischen Nation, die wie die Niederlande sich auf wenigen Gebieten flexibel spezialisieren kann und im erträglichen Wechsel von Konflikt und Konsensus abzufedern weiß. Daraus erwächst eine kalkuliert-enthusiastische Vertretung weiterer Europäisierung, die aber die soziale und kulturelle Eigenständigkeit niemals aus den Augen verliert. Auch wenn das Modell wirtschaftlich und kulturell eine Krise durchläuft, ist es für zur flexiblen Spezialisierung fähige europäische Regionen interessant ebenso wie für kleinere nachholende Staaten und Gesellschaften.

Erneuerungsfähig haben sich vor allem die skandinavisch-wohlfahrtsstaatlichen Regimes erwiesen, die nicht zuletzt in den modernen wissenschaftlichen Branchen die liberale kapitalistische Konkurrenz hinter sich lassen. Wer ihre anspruchsvollen Instrumente aber übernehmen will – stärkere Steuerfinanzierung sozialer Sicherheit und höhere Einkommens- und Verbrauchssteuern bei geringerer Unternehmensbesteuerung – wird darlegen müssen, wie weit er die eigene Gesellschaft auf ein höheres Besteuerungs-, Aktivierungs- und Leistungsniveau einschwören kann, wenn dieses nicht über lange historische Reihen bereits gesichert ist. Die schwedische und zuletzt dänische Selbstkorrektur konnte flexibel wachsende libertäre Werthaltungen wie populistische Strömungen in der Gesellschaft aufnehmen und im politischen Prozess verarbeiten, weil es starke sichernde egalitäre Mentalitäten gibt. Mentalitäten lassen sich aber nicht einfach herstellen, deshalb müssen skandinavische Motive sorgfältig in andere Sicherheits- und Gleichheitstraditionen eingepasst werden. Ideenpolitisch ist aber die skandinavische Option von unschätzbarem Wert, weil mit ihr dokumentiert wird, dass dieselbe Leistungsfähigkeit, Produktivität und Attraktivität von Gesellschaften mit hohem und niedrigem Staatsanteil erbracht werden kann, dass Arbeitsmarktpolitik, öffentlicher Sektor und egalitäres Bewusstsein global wettbewerbsfähig sind.

In der europäischen Umwelt koordinierter Marktwirtschaften hat sich aber auch das britische Modell vergleichsweise unkoordinierter Marktwirtschaft bewährt, vor allem wo es Innovations- und Wachstumsanreize mit erhöhter Grundsicherung und verbesserter Infrastruktur zu verbinden wusste.

Dafür ist nicht zuletzt die modernisierungspraktische Nutzung des politischen Machtwechsels – no Thatcher, no Blair – ausschlaggebend, auch wenn die Rollen der atlantischen Drehscheibe, des Anbieters globaler Übersetzung und nüchterner geopolitischer Traditionen hinzukommen.

Der mittel- und osteuropäische Transformationsprozess wird wohl einen eigenen Pfad – und sei es zunächst ein Suchpfad – hervorbringen, der nach einer langen liberalen Öffnungs- auch wieder eine stärker kontinentaleuropäische soziale Schließungsperiode einschließen mag.

Die seinerzeit neuen mediterranen Mitglieder der Union haben Binnenmarkt und Währungsunion zur Stabilisierung ihres eigenen Pfades, der den kontinentaleuropäischen deutlich variiert, für sich und Europa genutzt.

Es kommt also tatsächlich auf die Erneuerung des deutschen, französischen und italienischen kontinentaleuropäischen Pfades an. Das ist nicht nur so, weil sie wie Deutschland infolge der Wiedervereinigung zu den letzten gehören, dass sie sich wie die Franzosen bisher vor allem auf ihren klugen Traditionalismus verlassen haben oder wie die Italiener ein zerbrochenes historisches Parteiensystem zu ersetzen hatten, sondern weil eine neue Herausforderung aufgetreten ist: Die wirtschafts- und gesellschaftspolitische Engführung des europäischen Lernkorridors, der zu globaler Wettbewerbsfähigkeit bei sozialem Ausgleich führen soll, trifft auf die Notwendigkeit einer welt- und sicherheitspolitischen Klärung der europäischen Rolle. Es ist nicht zu leugnen: Mit geringer wirtschaftlicher und sozialer Attraktivität gibt es nur geringe Chancen, globale Entwicklungen institutionell und kulturell zu prägen, ohne globale Gestaltungsmacht wiederum gibt es keine Sicherung des eigenen sozialen Modellspektrums, und beides muss von Mehrheiten getragen werden. Aber manchmal ist es leichter, zwei Schritte als einen zu tun. Es ist auch nicht ohne Ironie, dass nachdem die deutsch-französische Achse mit der Erweiterung an Gewicht zu verlieren schien, sie bei der Verknüpfung von welt- und gesellschaftspolitischem Handeln wieder an Bedeutung gewonnen hat. Die französische Konstellation ist dabei die glücklichere: Die dem europäischen Verfassungsentwurf kritisch gegenüberstehenden Kräfte wollen meistens mehr Europa, das heißt soziale und kulturelle Befestigung des europäischen way of life und keinen Separatismus, während die deutsche Kritik lange Angst hatte, als schlechte Europäer dazustehen, weil Europa nicht durch politische Entscheidung, sondern unbewusst an die Stelle der Nation gerückt war. Vielleicht wird die deutsch-französische Politik gegen über dem Irak-Krieg einmal nicht in erster Linie dafür berühmt werden, dass sie dem amerikanischen Hegemoniestreben entgegengetreten ist, sondern dass sie eine Annäherung der französischen und deutschen Diskurse für Europa befördert hat.

Im Zeichen einer echten Liberalisierung der europäischen Gesellschaften, wie sie oben definiert worden ist, kommt es auf die Verständigung über drei entscheidende Sachverhalte an, die ohne eine französisch-deutsche Vorverständigung nicht zu erreichen ist.

Da ist zunächst die Anerkennung der gemeinsamen und wechselseitigen Verwundbarkeit, dass der eigene Pfad und die Variation des eigenen Pfades zu seiner globalen Sicherheit der Lebensfähigkeit der anderen Optionen im europäischen Spektrum bedarf, dass stärkere und schwächere Koordination gleichermaßen Unionstreue beweisen und bereit sind, besondere Risiken einzelner Länder durch ausgleichende Institutionen zu mildern. Beachtung verdienen Vorschläge, die in Anknüpfung an frühe Keynesianische Ideen einen effizienten Kredit- und Beistandsmechanismus für schwächere europäische Gesellschaften und Regionen einfordern, wenn ein starker EU-Staat in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung steht⁶. Jeder gute praktische Vorschlag, wie der von Fritz Scharpf, die Methode offener Koordination mit der Ausweitung europäischer Direktivenmacht auf wichtige sozialpolitische Bereiche zu verbinden, ist jedoch auf die Anerkennung „gemeinsamen Schicksals“ angewiesen.

Da ist zweitens der Konsensus zwischen den beiden großen Parteienfamilien in Europa – für den das Europäische Parlament eine zentrale Rolle spielen kann – den Machtwechsel in ihren verschiedenen Ländern nicht gegen die Dynamik der Unionsbildung zu richten und die Verfolgung ihrer Interessen souverän zu begrenzen. Es hat in Europa Jahrhunderte gedauert, bis die herrschenden Eliten den Machtwechsel akzeptiert haben, um Stabilität und Wachstum ihrer nationalen Ökonomien und Staaten zu ermöglichen. Wachstum und Stabilität in Europa bedarf des Konsensus der Eliten, den Machtwechsel nicht als exit option zu verstehen, sondern als Beitrag zum europäischen regime building. Es ist alles andere als selbstverständlich, dass die europäischen Eliten – und vor allem die britischen – diesem Nexus folgen.

Von den europäischen Regierungen wird drittens verlangt, dass sie sich nicht nur als Mitglieder eines entstehenden „globalen Senats“ verstehen – G2 und G8-Gipfel und Sicherheitsräte, Handelsrunden und globale Konferenzen – dessen Eliten sich von ihren Gesellschaften, Parteien und Parlamenten lösen, präsidentialen Charakter annehmen und vorwiegend kommunikationspolitisch mit ihrer sozialen Umwelt umgehen. Die Europäische Union ist nicht nur eine Föderation von Nationalstaaten (Jacques Delors), sondern immer

⁶ Hankel, 2005.

mehr auch eine Gesellschaft von Gesellschaften, die die Art und Weise, wie sie leben und arbeiten möchten, in sich und miteinander ausgleichen. In ihrer politischen Qualität muss sich die Interaktion europäischer Regierungen von internationalen Beziehungen und globalen Institutionen unterscheiden, weil die Substanz demokratischer Repräsentation hier auf dem Spiel steht.

Wenn die Europäer die sich selbst gern zugeschriebene „weiche“ globale Gestaltungsmacht tatsächlich einsetzen und globale Entwicklungen institutionell prägen wollen, werden sie diese drei „harten“ Verständigungsprozesse organisieren müssen. Die Verknüpfung von Anerkennung der Verwundbarkeit und Eröffnung geopolitischer Spielräume, die in Eliten wie Mehrheitsgesellschaften Europas noch nicht verankert ist, ist die zentrale ideenpolitische Aufgabe der nächsten Jahre, die auch dem europäischen sozialdemokratischen Generationenwechsel ihren Stempel aufdrücken wird. Die Verknüpfung von welt- und gesellschaftspolitischem Handeln ist in der Spanne zwischen Irak-Krieg und Agenda 2010 in Deutschland selten gelungen und wenn, dann eher mit dem Rückgriff auf sicherheits- und gesellschaftspolitische Motive von vor 1989.

Wenn es eine neue Debatte um ein Kerneuropa wieder geben sollte, wird sie sich an dieser Verknüpfung von gesellschafts- und weltpolitischen Motiven auszuweisen haben und nicht an der Renaissance des „karolingischen Europa“. Es führt in die Irre, gegen das erweiterte neue Europa ein altes erstes Kerneuropa wieder in Stellung zu bringen, das die Gründungsgeschichte glaubt noch einmal nachspielen zu können, so wie Donald Rumsfelds neues zweites Europa die Fiktion der amerikanischen Hegemonie in Europa noch einmal nachzubilden gedachte. Tatsächlich kommt es darauf an, wie das erste wohlhabende Europa sich mit dem dritten Europa von den Gesellschaften der ehemaligen Sowjetunion, der Türkei und den Gesellschaften des Mittelmeeres arrangiert. Die Debatte um den Beitritt der Türkei zur Europäischen Union ist ein Katalysator für dieses Arrangement, weil hier zum ersten Mal die Trennung von sicherheits- und gesellschaftspolitischen Gründen nicht durchgehalten werden kann. Das Erbe der heute geradezu legendären sozialdemokratischen Ostpolitik liegt in der Beantwortung der Fragen, die mit diesem dritten Europa verbunden sind.

Globale Arbeitsteilung und gesellschaftliche Arbeit unterscheiden

Alle erfolgreichen europäischen Reformprozesse enthalten auf der einen Seite einen klugen Traditionalismus, der die Erfahrungen des eigenen Entwicklungspfades zu nutzen weiß, und auf der anderen Seite die Anerkennung notwendiger Öffnung für Märkte, Wettbewerb und Austausch. Das heiße in Deutschland, die korporativen und kooperativen Bestände flexibler zu gestalten, aber in ihrem Kern zu erhalten, vitale industriepolitische Kerne

zu modernisieren, aber wie in Frankreich zu sichern, die föderale Verantwortungsteilung zu schärfen, aber die vielgestaltige Länder- und Kommunenstruktur für Innovation und Wachstum zu nutzen, die deutsche Erfahrung in der Branchenkoordination auf die veränderten Optionen von Kapital und Arbeit einstellen, aber in ihrer regulativen Kraft zu stärken. Es gibt deutsche Flexibilitätstraditionen, die nicht zerstört werden sollten, Aushandlungserfahrungen, die nicht Marktideologien unterworfen sein sollten und Arbeitsmotivationen, die nicht manageriellem Willen zur Kontrolle untergeordnet werden sollten. Nur dann wird der Blick frei für die relative Schwäche des inneren Dienstleistungssektors, der persönlichen und sozialen Dienstleistungen, die nicht auf den Weltmarkt ausgerichtet sind.

Wenn sich auch in Deutschland einmal kluger Traditionalismus und unterschiedener Öffnungswille verbunden haben werden, kommen hier wie für alle Pfade auf dem europäischen gesellschaftspolitischen Lernkorridor zwei politische Klärungs- und institutionelle Absicherungsprozesse auf die Tagesordnung, die Konflikte provozieren werden. Die erste Absicherung – die hier nur angedeutet werden kann – ist mit der bereits diskutierten Umorientierung der europäischen Geld- und Finanzpolitik verbunden, der stärkeren Verpflichtung der europäischen Zentralbank auf Wachstum und Beschäftigung, der Ermöglichung kompensatorischer Finanzpolitik und der Sicherung eines hohen europäischen Angebotsniveaus an öffentlichen Gütern. Die zweite Absicherung ist noch nicht in dieser Weise Gegenstand öffentlicher Debatte. Es ist die Unterscheidung von globaler Arbeitsteilung und gesellschaftlicher Arbeit, die die europäischen Gesellschaften zu treffen haben, wenn sie niedrigproduktive Arbeit auf der einen und zunehmend wissenschaftliche auf der anderen Seite gleichsam zu organisieren haben.

Für liberale Ökonomen gehen globale Arbeitsteilung und Strukturwandel der Arbeit Hand in Hand. Freihandel und Mobilität von Kapital, Wissen und Arbeitskraft machen am Ende nicht nur alle reicher, sondern ermöglichen die Schaffung neuer höherwertiger Arbeitsplätze in Gesellschaften, die zunächst Beschäftigung zu exportieren scheinen. Wenn durch Lohnanpassung outsourcing in maßvoller Geschwindigkeit ermöglicht wird und die notwendigen Sozialinvestitionen in Bildung, Mobilität und Anpassungsbereitschaft erfolgen, ist ein geregelter evolutionärer Wandel möglich. Solcher Wandel begünstigte kleine, ebenso mobile wie bindungsstarke Einheiten, Familien und Gruppen, schürte scharfen Elitenwettbewerb um die richtigen politischen Geschäftsmodelle und entmächtigte die gesellschaftlichen Verbände zwischen Individuen und Märkten. Die Französische Revolution, die alle intermediären Gewalten zwischen dem Bürger und dem Staat wegzuräumen gedachte, hätte eine globale, allerdings wirtschaftliche Gestalt angenommen.

Dem steht die Vorstellung entgegen, dass Arbeit für die Konstitution von Gesellschaften von gleicher Bedeutung ist wie bürgerliche Rechte und Institutionen. Die arbeitsteilige Differenzierung, die Interdependenz zwischen den beruflichen Funktionen und kontrollierte Spezialisierung schaffen die sozialen Bande, wusste schon Emile Durkheim, die Gesellschaft erst bilden. Diese Auffassung steht nicht nur gegen die Fiktion globaler Marktgesellschaft, sondern auch gegen die einer von der Arbeit emanzipierten nationalen Bürgergesellschaft. Die Arbeitsteilung der Berufe, die Würde professioneller Erfahrung und die freie Anerkennung einer Hierarchie, die durch Leistung vermittelt wird, komplettieren erst den gesellschaftlichen Frieden, der durch die Kontrolle der Gewalt und die Sicherung bürgerlicher Rechte gestiftet wird.

Natürlich verändert sich auch diese Arbeitsteilung immer wieder, ständische Erstarrungen werden aufgebrochen, und neues Wissen befruchtet die gesellschaftliche Arbeit. Globale Arbeitsteilung und offene Märkte stoßen diese Erneuerung an, konstituieren aber keine Gesellschaft. Wenn im Prozess unserer Globalisierung die umfassende Liberalisierung von Gesellschaften notwendig ist, bedarf es also offenbar des politischen Ausgleichs zwischen der globalen Arbeitsteilung und der Konstitution von Gesellschaft durch Arbeit. Sich der globalen Arbeitsteilung entziehen zu wollen, ist ebenso illusorisch wie die Vorstellung, Gesellschaft konstituiere sich allein durch bürgerrechtliche Teilhabe. Kommt dieser politische Ausgleich nicht zustande, wachsen die Paradoxien, die Dahrendorf so anschaulich überschreibt: Kampf ohne Klassen und Klassen ohne Kampf, Kapital ohne Arbeit und Arbeit ohne Kapital.

Dass sich ein Weltmarktpreis für Arbeit in nächster Zukunft durchsetzen werde, steht für die „Globalisten“ fest. Natürlich sind Arbeitsmärkte der Globalisierung ausgesetzt, aber wenn Arbeit französische und deutsche, niederländische und schwedische, österreichische und italienische Gesellschaft mitkonstituiert, dann signalisierten Weltmarktpreise für Arbeit zwar die ökonomischen Knappheits-, aber nicht die gesellschaftlichen Ausgleichsverhältnisse. Auf drei entscheidenden Feldern wird dieser Ausgleich hergestellt.

Da ist zunächst die Anerkennung der sozialen Tatsache, dass niedrigproduktive, schwer messbare oder sich gängigen Produktivitätsbestimmungen entziehende Arbeit für die Konstitution der Gesellschaft von gleichem Rang ist wie hochproduktive. In der Idee negativer Einkommensteuer ist diese Vorstellung lebendig, nämlich dass durch kontinuierliche Variation des Markteinkommens ein Maß für die grundständige Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand definiert wird. Ein Bürgergeld ohne Arbeit wiese demgegenüber in die falsche Richtung, indem es die Konstitution von Gesellschaft durch Arbeit noch mehr schwächte als globale Arbeitsteilung und Kapitalmobilität es ohnehin tun. Bei Lohnsubventionen ist die Frage, ob sie nur dazu dienen,

die Fiktion eines nichts als ökonomischen Arbeitsmarktes aus ideologischen Gründen aufrechtzuerhalten oder zu gesellschaftsstiftender allgemeiner Arbeit beitragen. Nicht von einem Niedriglohnsektor ist die Rede, sondern von einem Basissektor gesellschaftlicher Arbeit, in dem bei schnellem wirtschaftlichem Wandel, Veralten von Wissen und Erfahrung, Änderungen persönlicher Lebensverhältnisse und beruflichen Zwischenphasen Individuen und Familien immer wieder zurückkehren können, um nach einer Zeit wieder andere Herausforderungen zu suchen. Dieser Sektor mag aus sozialversicherter Teilzeit, Midi- und Minijobs, Weiterbildung und Familienarbeit, informeller Tätigkeit und Renovation zusammengesetzt sein, drei Bedingungen muss er genügen: Ein- und Ausstieg müssen zügig und geregelt sein, im Sektor hohe Flexibilität und Wechselbereitschaft, während der Sektor als Ganzes Sicherheit ausstrahlt, weil alle wissen, dass mit ihm gesellschaftliche Arbeit konstituiert wird. Wenn auf diese Weise Ausgleich zwischen der Preisbildung durch globale Arbeitsteilung und der Finanzierung gesellschaftsstiftender Arbeit geschaffen wird, sind frühzeitige Anpassung an veränderte globale Preisverhältnisse, längerfristige Investitionen und soziale Vitalität wahrscheinlicher. Es ist die Unklarheit der Maßstäbe, die heute den meisten Schaden anrichtet.

Das zweite Feld, auf dem der Ausgleich zwischen globaler Arbeitsteilung und gesellschaftsstiftender Arbeit herzustellen ist, liegt in der neuen Mitte unserer informationsindustriellen Gesellschaft. Egalitäre, hochtechnologische Industriegesellschaften hatten es fertig gebracht, dieselbe Produktivität wie sie libertär-konservative Wettbewerber erzielen durch geringere Spreizung der Einkommen zu erreichen. Das war das Resultat eines politischen Ausgleichs zwischen globaler Arbeitsteilung und Konstitution gesellschaftlicher Arbeit. Dieser Ausgleich ist für die informationsindustrielle Dienstleistungsgesellschaft noch nicht erbracht, aber er ist möglich. Eine relativ egalitäre Dienstleistungsstruktur entsteht allerdings nicht von selbst, sondern bedarf der entsprechenden Infrastruktur, der massiven Investition in Berufs- und Unternehmerbildung und der Erhöhung des gesellschaftlichen Qualifikationsniveaus. Es bedarf eines Sozialstaates, der Instrumente zur Überwindung der „Kostenkrankheit“ im Dienstleistungssektor bereithält, kundenspezifische Qualitätsproduktion und Förderung von Wahlmöglichkeiten für Arbeitszeiten, hohe qualifizierte weibliche Erwerbstätigkeit, Professionalisierung von Dienstleistungstätigkeiten und relative Einkommensgleichheit bei erwachsenen Einkommen⁷. Das ist eine neue europäische Prosperitätskonstellation, die nicht mehr in erster Linie von der Durchkapitalisierung der Landwirtschaft,

⁷ Vgl. Bosch, Wagner, 2003/04.

der Hauswirtschaft und dem traditionellen Mittelstand wie in den drei Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg lebt⁸, sondern auf eigenen Beinen steht. Diese Prosperitätskonstellation ist darauf angewiesen, dass auch der binnenorientierte Mittelstand einem Qualitätswettbewerb unterzogen wird wie der global orientierte, aber die Qualitätskriterien nicht allein von den mobilen Gesellschaftsmitgliedern festgelegt werden. Es ist nicht effektiv, wenn sich Eliten und creative class des informationsindustriellen Kapitalismus aus der Gesellschaft zurückziehen und nur eine neue Dienstklasse für sich arbeiten lassen, während ein grundständiger Dienstleistungskreislauf, in den alle einbezogen sind, nicht zustande kommt. Viel wird von der politischen Organisation der hochprofessionalisierten Berufe in Gesundheit, Bildung, Kultur und Medien abhängen, wie sie für sich professionelle Kriterien, managerielle Haltungen und gesellschaftliche Wertbildung auf einen Nenner zu bringen vermögen. Im letzten amerikanischen Wahlkampf hat die Trennungslinie zwischen dem professionell-demokratischen und manageriell-republikanischen Haltungen jedenfalls bereits eine starke Rolle gespielt.

Ein drittes Feld, auf dem der politische Ausgleich zwischen globaler Arbeitsteilung und Konstitution gesellschaftlicher Arbeit gestiftet wird, ist die Erhaltung und Schaffung strukturbildender Unternehmen, urbaner Hauptsitze und von Entwicklungskernen. Schon aus klugem Traditionalismus macht Industriepolitik Sinn – Maß und Geschwindigkeit des outsourcing sind variabel – aber erst recht für die kulturelle Gestaltung der Globalisierung durch Medien- und Kulturindustrien, komplexe Informationstechnologien und Bildungssysteme. Der Konflikt um die kulturelle Gestaltung der Globalisierung ist in vollem Gange und auch hier ist Europa als Föderation von Nationalstaaten wie Gesellschaft von Gesellschaften gefordert. Universitäten etwa sind gesellschaftliche Entwicklungskerne – im natur- wie geisteswissenschaftlichen Bereich – die auf dem regionalen, nationalen und europäischen Niveau sorgfältig durchdekliniert werden müssen um erfolgreich zu sein.

Dieses Durchdeklinieren der Ebenen gilt für alle drei Felder, auf denen der politische Ausgleich zwischen globaler Arbeitsteilung und gesellschaftlicher Arbeit gestiftet wird, also für die Anerkennung eines grundständigen Sektors gesellschaftlicher Arbeit, die nicht aus dem Markt, wohl aber aus der globalen Arbeitsteilung herausgenommen wird, für die Entstehung eines grundständigen inneren Dienstleistungskreislaufs, der bewusst gegenüber traditionellen Arbeits- und Lebensverhältnissen verbreitert, aber dessen Einkommensunterschiede ebenso bewusst gemildert werden, nicht zuletzt

⁸ Vgl. Lutz. 1984.

für die differenzierte kulturelle Gestaltung der Globalisierung durch Bildung, Medien und Informationstechnologie. Zuschnitt und Vernetzung von Arbeitsmarkt-, Sozial-, Infrastruktur- und Steuerpolitik hängen von diesen Grundentscheidungen ab. Die Globalisierung ist jedenfalls sehr viel offener als ihre Freunde und Feinde meinen. Gewerkschaften können eine starke Rolle in diesem Prozess spielen, wenn sie ihren Generationenwandel schneller bewältigen als die Konkurrenz. Falsche Frontstellungen lassen sich vermeiden: Auch wenn die Entwicklung des Humankapitals programmatisch ein Stück weit an die Stelle der Vertretung von Arbeiter- gegen Kapitalinteressen tritt, die Ermöglichung von Kooperation Vorrang gegenüber dem Leistungs- und Gegenleistungsaustausch gewinnt, macht- und kampagnenfähig müssen die Gewerkschaften wie zuvor sein, und Kooperationen werden nur eingegangen, wenn das ordnungspolitische Monopol des Wettbewerbs gebrochen wird. Aber natürlich werden die Gewerkschaften gefragt werden, was sie wirklich tun, wenn der Grad betrieblicher Selbstregierung wächst, situative Vertragsaushandlungen Vorrang gewinnen und dem differenzierten Wettbewerb differenzierte Mitbestimmung und Ko-Management hinzuzufügen ist.⁹ Nachhaltigkeit kann die Summe von alten und neuen sozialen Bewegungen auf ein Bild bringen, bewähren muss sie sich aber an den Trägern der informationellen Arbeitsgesellschaft. Nachhaltig ist es deshalb nicht zuletzt, diese neuen Mittelschichten in die Konstitution der Gesellschaft durch Arbeit einzubinden, so wie die Einbindung der damaligen Mittelschichten für den industriegesellschaftlich-sozialstaatlichen Kompromiss einmal ausschlaggebend war¹⁰. Auch hier ist es die Unterscheidung von globaler Arbeitsteilung und gesellschaftskonstituierender Arbeit, die zählt.

Die Zivilgesellschaft nachhärten

Das Lebensgefühl tragender liberaler und sozialer Schichten in Europa scheint in den letzten drei Jahrzehnten zur Idee der Zivilgesellschaft zusammen gewachsen zu sein, die in gleicher Distanz zu Staat wie Markt offene Lebensformen, Intelligenz des Konsums und vielseitige gesellschaftliche Tätigkeit zu ihren Normen gemacht hat. Anleihen bezieht diese Idee aus der schottischen Aufklärung, den neuen sozialen Bewegungen seit den 60er und 70er Jahren des 20. Jahrhunderts und den Oppositionsbewegungen gegenüber dem Staatssozialismus¹¹. Die industriegesellschaftliche Konflikterfahrung scheint für dieses Lebensgefühl keine große Rolle zu spielen. Das rächt sich: Denn nun trifft sie auf harte Globalisierungszwänge, die Wahrnehmungs-, Organisations-

⁹ Vgl. Priddat/Wieland, 2004.

¹⁰ Vgl. Müller, 2005.

¹¹ Vgl. Offe, 2002.

und Konfliktfähigkeiten verlangen, die ihre postmoderne Erfahrung an Grenzen stoßen lassen. Dabei stellt sich heraus, dass das Lob der Zivilgesellschaft womöglich mehr von der Schrumpfung großer älterer, liberaler Utopien lebt, insgeheim vielleicht mehr der biographisch-melancholischen Sicherheit ihrer Advokaten oder Zugehörigkeitsritualen der oberen Mittelklasse dient, als sich alle eingestehen. Zweifellos gehört die Idee der Zivilgesellschaft zu den wertvollsten Beständen, die kulturelle Rebellion im Westen und politische Opposition im Osten hinterlassen haben, aber Nachhärtung ist angesagt. Nachhärtung hat auch schon stattgefunden: In den frühen 80er Jahren des letzten Jahrhunderts sah es so aus, als ob der Gesellschaft die Arbeit ausgehe, aber das schien in vieler Hinsicht auch Vorteile für freie bürgerschaftliche Tätigkeit zu bieten. Zwischenzeitlich wurde sogar vorgeschlagen, das Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt zu prämiieren. Dass Arbeit Arbeit schafft, ist zwei Jahrzehnte danach der alternative Glaubenssatz, aber dazwischen hat die Gesellschaft gelernt, dass Gesellschaft sich nicht ohne Arbeit bildet, aber nicht jede Arbeit Gesellschaft zu stiften in der Lage ist. In diesem Prozess sind wir immer noch befangen, die alten Advokaten der 35-Stunden-Woche knabbern ebenso daran wie die jungen Vertreter der flexiblen Tätigkeitsökonomie. Ohne deren Vermittlung aber bliebe Zivilgesellschaft eine späte liberale Fiktion, vielleicht nur ein Erbe der in den nächsten Jahren abtretenden politischen Generation, die am Ende doch noch das 1968 von Berkeley, Frankfurt und Prag zusammenfügen möchte.

Die Nachhärtung geht aber, wie hier gezeigt worden ist, entschieden weiter: Die Zivilgesellschaft muss die Verknüpfung von globalem und gesellschaftspolitischem Handeln leisten, sie muss globale Arbeitsteilung und gesellschaftliche Arbeit unterscheiden und die zunehmend wissenschaftliche Arbeit – oben – mit der prekären niedrigproduktiven Arbeit – unten – auf einen Nenner bringen. Dazu muss sie die äußere Attraktion Europas mit der inneren Veränderungsfähigkeit abgleichen und daraus Kraft schöpfen. Die Frage nach der Vitalität der europäischen Zivilgesellschaften wird sich immer mehr stellen, wenn umwelt- und energiepolitische, wachstums- und entwicklungspolitische, verteilungs- und sicherheitspolitische Motive verknüpft werden müssen, von gesellschaftlichen Mehrheiten die Souveränität und Legitimität zu stiften in der Lage sind. Im Umgang mit der Frage des Beitritts der Türkei wird sich schon die Vitalität der Zivilgesellschaft erweisen. In dieser Debatte wird häufig auf die geringe zivilgesellschaftliche Qualität der türkischen Gesellschaft hingewiesen, was Autoritätsgläubigkeit, eingeschränkte Rolle der Frau und traditionelle Religionsbindung betrifft. Weil es nicht funktionieren wird, diese Wahrnehmung aus geo- und sicherheitspolitischen Überlegungen zu verdrängen, wird auf die Zivilgesellschaft die entscheidende Frage zukommen: Traut sich die Zivilgesellschaft zu und hat sie die Zuversicht, sich auf eine intensive Auseinandersetzung mit Gesellschaften einzulassen, die dem westeuropäischen Weg der Säkularisierung nicht

gefolgt sind – dazu gehört by the way auch die amerikanische – um ihre Lebensform zur Geltung zu bringen? Markt und Staat werden allein die Erweiterung nicht tragen können. Hier schließt sich der Kreis, denn die Attraktivität Europas hängt auch an der Zuversicht ihrer Zivilgesellschaften, auch auf diesem schwierigen Felde vermittelnde Lebensformen anbieten zu können. Vermittlung ist ein von Widersprüchen gekennzeichneter Prozess. Die alten europäischen Gesellschaften können ihre Trennung von Politik und Religion nur weiterentwickeln, wenn sie zugleich ihre kulturellen Sinne für die Bildung von Werten intensivieren. Die Träger der industriellen Wissensgesellschaft – high tech und high quality – sind gefordert, zwischen religiöser Gleichgültigkeit und vormoderner Glaubensbereitschaft aktive Wege zu weisen. Auf der anderen Seite werden die „wenn nicht religiöser, so doch religionsbewusster werdenden Gesellschaften Europas die Pflege des Resentiments gegen die säkulare Demokratie und die wachsende Entfremdung ganzer Einwanderungsgenerationen von ihrer kulturellen Umgebung nicht auf Dauer hinnehmen“¹². Wie in der Sozialpolitik werden auch in der Kulturpolitik die europäischen Gesellschaften diese Vermittlung an sich vollziehen müssen, bevor sie im europäischen Für-Sich für die Welt von Bedeutung werden können.

Eine europäische sozialdemokratische Erzählung ist möglich, die die Europäische Union der Nationalstaaten und Gesellschaften Ebene für Ebene durchbuchstabiert, zwischen globaler Arbeitsteilung und Gesellschaftsbildung durch Arbeit einen sozialen Kompromiss vorführt und die Zivilgesellschaft nachhärtert. Die narrative Struktur ist, wie hier analytisch vorgeführt, schon da, aber noch fehlen die Bilder und die wiederholbaren argumentativen Sequenzen, die jedem sofort einleuchten. Es schadet auch nicht, dass regierende Sozialdemokraten in Europa weniger nach einem ideologisch durchdachten Plan handeln, sondern sich im Machtkonflikt immer neu aufstellen, dass epochale Arbeitspapiere kommen und gehen und eine Generation Reform sich bildet und wieder in sich zusammensinkt. Aber irgendwann werden die Leute doch hören wollen, wie die europäische sozialdemokratische Erzählung klingt. Die Sozialdemokraten können heute im System der Ideen und Interessen die originäre europäische Position einnehmen, die die Christlichen Demokraten, zwischen Wirtschaftsliberalismus und Wertkonservatismus zerrissen, nicht mehr zu definieren vermögen. Das wiederum schafft Raum für einen sozialen Patriotismus, der den bürokratischen Etatismus zurückführt, aber die verantwortliche Selbstbestimmung der Gesellschaft des informationsindustriellen Kapitalismus stärkt. Das wiederum ließe die Sozialdemokraten zum Partner breiter bürgerschaftlicher Intelligenz und moderner

¹² Fuhr, 2005.

Werteliten werden, die zur Nachhärtung der Zivilgesellschaft bereit sind und mit der begonnenen Globalisierungserfahrung die neo- und sozialliberalen Konfliktlinien der 70er und 80er Jahre des letzten Jahrhunderts aufheben möchten. Die gesellschaftlichen Verständigungsverhältnisse sind im Umbruch, und ideenpolitischer Mut zahlt sich aus.

Literatur

- Beck, Ulrich und Grande, Edgar, Das kosmopolitische Europa. Frankfurt 2004
- Bosch, Gerhard und Wagner, Alexandra, „Beschäftigungshoffnung Dienstleistungen“ braucht politische Begleitung, in: IAT-Report 2003/2004
- Borhardt, Knut, Globalisierung in historischer Perspektive, München 2001
- Fuhr, Eckard, Der Übergang zur Wirklichkeit hat längst begonnen, Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1/2005
- Hankel, Wilhelm, Der Prophet muß seine Botschaft zu Ende denken, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1/2005
- Lutz, Burkhardt, Der kurze Traum immerwährender Prosperität, München 1984
- Müller, Michael (in diesem Band 2005)
- Offe, Claus, Nach dem „Ende der Utopie“ die Zivilgesellschaft als Fortschrittsidee, Plenarvortrag beim Internationalen Jahreskongreß des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen, 30.-31.10.2002
- Priddat, Birger P. und Wieland, Josef, Strategische Herausforderungen der Sozialen Marktwirtschaft: Neue Gerechtigkeitsanforderungen in dynamischen Welten. Arbeitspapier 94 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2004
- Rifkin, Jeremy, Der europäische Traum. Die Vision einer leisen Supermacht. Frankfurt/M. 2004
- Scharpf, Fritz W., Zur Modernisierung des Berliner Programms, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 12/2004
- Schwengel, Hermann, Voscherau, Eggert, Vassiliadis, Michael, Wer bestimmt die Zukunft, Europäischer Verlag der Wissenschaften, Frankfurt/M., 2005 (im Erscheinen)

Reformmodelle in Europa

Stephan Leibfried

Der Einfluss Europas auf die Reformschienen in den nationalen Wohlfahrtsstaats-Welten

Ich möchte eine Übersicht über „Reformdiskurse in Europa“ zum Wohlfahrtsstaat bieten und dabei das „E“ bei Europa unterstreichen, also die *europäischen Rahmenbedingungen für die nationalen Reformdiskussionen des Sozialstaates*. Das wird grundsätzlich immer in den Beiträgen vernachlässigt, die nur auf einzelne Länder bezogen sind, selbst wenn es um Ländervergleiche geht. Hierfür werden drei Schritte verfolgt:

- Ich möchte, erstens, die vier Schienen aufzeigen, auf denen diese Reformdiskurse in Europa „gefahren werden“. Das sind gewissermaßen die objektiven Rahmenbedingungen für die europäische Politik.
- Zweitens möchte ich einige Anmerkungen zu den sozialpolitischen Reformlandschaften machen, wie sie durch die europäische Politik vorgegeben werden, wobei diese Anmerkungen nur sehr unvollständig ausfallen können.
- Schließlich möchte ich drittens umreißen, wohin der Diskurszug in den Reformlandschaften Europas fährt. Welche Zukunft haben wir in dieser Hinsicht zu erwarten?

Die vier europäisch verlegten Schienen für nationale Reformdiskurse zum Sozialstaat

Es gibt in der europäischen Sozialpolitikstrukturierung vier Schienen, die in zwei historischen Schichten verlegt worden sind:

- Die ersten zwei Schienen stammen aus der Zeit von 1958 bis Delors.
- Die folgenden zwei Schienen setzen ca. 1997 mit dem Amsterdamer Vertrag ein.

Die erste Schiene, hauptsächlich von Juristen kolonisiert und dann vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) verwirklicht, ist die der „*Koordinierung*“. Dort kümmert man sich im Grunde in den Verordnungen 3 und 4 von und seit 1958¹³ um ‚wandernde Arbeitnehmer‘ und um alles, was sie aus dem Herkunftsland ‚mitnehmen‘ dürfen (*portability of benefits*) und sollen. Es geht darum, dass diese Wanderarbeitnehmer im Ankunftsland nicht diskriminiert werden dürfen. Das Hauptmotiv der Regulierung hat nichts *direkt* mit Sozialpolitik zu tun, sondern vielmehr mit Freizügigkeit (also mit einer der vier Grundfreiheiten, die alle auf *free movement*¹⁴ zielen). Obwohl man sagen könnte, Freizügigkeit wäre ein Ur-Motiv von Sozialpolitik überhaupt: Die Leute sollen dorthin gehen können, wo es „das beste Brot“ gibt. Aber wenn man das ‚bismarcksch‘, also aus der Perspektive der Sozialversicherung betrachtet, hat das wenig mit Sozialpolitik zu tun und ist es „nur“ ihre Voraussetzung.

Zusammengefasst: Die erste Reformschiene ist seit 1958 das Koordinierungsrecht; Wanderarbeitnehmer haben das Recht, ihre vor Ort erworbenen Rechte in großem Umfang in die anderen Mitgliedsstaaten mitzunehmen und dort haben sie Anspruch darauf, nicht aufgrund ihrer Nationalität schlechter behandelt zu werden. Es geht hier wesentlich um eine Rechtsschiene, um *integration through law*, und um eine europäische Justizschiene (EuGH), über die sich all das entwickelt.

Die *zweite* Schiene bildet eine weitere Grundfreiheit, die *Dienstleistungsfreiheit*, kombiniert mit der *Wettbewerbsoffenheit*, also dem europäischen Wettbewerbsrecht. Dies wird in der seit 2003/2004 in Deutschland anschwellenden Diskussion über Richtlinien zu Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse deutlich intensiver debattiert. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 ist das jedoch ein durchgängiges Thema. Alle wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen aller Art – ich betone „aller Art“, weil darunter gegebenenfalls auch Sozialversicherungen verstanden werden können, und erneut ist ‚gegebenenfalls‘ zu betonen – soll marktförmig ablaufen. Alles, was klar umverteilend ausgelegt ist, bleibt allerdings ausgenommen. Die Sozialpolitikreformen seit den 1970er Jahren in den Mitgliedsstaaten bewegen sich nun aber eher in Richtung Markt – nehmen wir nur die Riesterreute, die Rürup-Rente, die quasi-Marktmodelle bei der Krankenversicherung, die Arbeitsvermittlung durch private Unternehmen usf. – und manövrieren sich damit in eine kritische Zone hinein, wo irgend-

¹³ Die Verordnung 1 und 2 befassen sich mit EG-Organisatorischem. Von daher kann man sagen, die europäische Sozialpolitik als *integration through law* stand schon am Anfang der europäischen Politik.

¹⁴ *Free movement* von Waren, Menschen, Kapital und Dienstleistungen.

wann Wettbewerbsoffenheit, qua Europarecht, zwingend gemacht wird und die monopolistische staatliche Gestaltung zurückzunehmen ist. Diese zweite Schiene, die für die heutigen Diskussionen in allen EU-Mitgliedstaaten zentral ist, läuft auf die Fragen hinaus: Wo sind die Grenzen der Wirksamkeit von Dienstleistungsfreiheit und Wettbewerbsfreiheit zu ziehen? Wo fangen staatliche Gestaltungshoheit und -möglichkeit qua Umverteilung an und wo enden sie?

Anders und plakativ formuliert: Wenn der EuGH den Eindruck hat, etwas könne von privaten Anbietern ohne staatlichen Versicherungszwang ebenso angeboten werden wie von der öffentlichen Hand, dann ist es aus dem öffentlichen Monopolbereich herauszunehmen – was natürlich in vielen Bereichen (noch?) nicht der Fall ist. In Deutschland können etwa die Krankenkassen genannt werden, wo Kinder und nichtarbeitende Ehegatten ohne Kosten mitversichert sind. Aber wenn die Mitgliedsstaaten diese ureigentliche Staatsaufgabe (= Umverteilung) aufgeben oder einschränken, dann wird die Grenze zur Privatversicherung immer schwerer zu ziehen sein und schließlich wird sie unhaltbar werden.

Auch dies ist ein Feld, wo Gerichte und Recht strukturtragend sind. Das Hauptmotiv ist hier die Wettbewerbsförderung. Das Nebenmotiv, könnte man sagen, ist die Absicherung von „Reservaten“ – ich wähle bewusst einen Begriff aus der Karl May Sprache –, die qua Herkommen anders organisiert sind *und* solange sie anders organisiert sind. Insofern könnte man sagen: Sozialpolitik finden wir hier immerhin als ein starkes Nebenmotiv, während sie bei der ersten Schiene eigentlich kein tragendes, auch kein tragendes Nebenmotiv war, weil es „nur“ um Voraussetzungen ging.

Die *dritte* Schiene der europäischen Sozialpolitik – und jetzt kommen wir in die „Neuzeit“ seit 1997, wobei die anderen beiden Schienen weiter recht aktiv befahren werden, vor allen Dingen die zweite der Dienstleistungs- und Wettbewerbsfreiheit – ist seit dem Amsterdamer Vertrag prominent geworden. In diesem Vertrag wurde sie direkt nur in einem Bereich angesprochen, dem der „Beschäftigung“, denn für diesen Sektor wurde die ‚*offene Methode der Koordinierung*‘ (OMC in Englisch) im Vertrag eingeführt. Allerdings findet sich der Begriff bis heute nicht in den Europäischen Verträgen erwähnt. Nebenbei: Es ist wichtig, dass hier ein *politischer* Begriff der Koordinierung (eher im Sinne der Steuerung, aber das mag man so offen nicht ausdrücken) gemeint ist, der mit dem rechtstechnischen der ersten Schiene nichts gemein hat. Die OMC wurde inzwischen über die soziale Rentenversicherung zur Gesundheitspolitik, zur Ausbildung etc. hin ausgeweitet, was auch in Ansätzen in den Amsterdamer Verträgen gefunden werden kann. Und die OMC ist jetzt in den neuen Römischen Verträgen vom Oktober 2004, also der rechtswirksam erst zu beschließenden Europäischen Ver-

fassung, noch einmal systematischer mit mehr Kompetenzen versehen und in ihrer Ausweitung zusammengefasst worden (vgl. Artikel 140). Hier wird Sozialpolitik unmittelbar Gegenstand europäischer Verfahren und ist nicht nur Nebenmotiv oder Voraussetzung.

Die OMC wird in der Diskussion seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit der Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik und dem Umbau des Sozialstaats verbunden. Man könnte sagen, dass wir hier gewissermaßen auf das ‚Münchhausen-Prinzip‘ der Europapolitik stoßen: Alle 12, alle 15 und jetzt alle 25 Mitgliedsstaaten saßen und sitzen themenbezogen zusammen und versuchen, sich gemeinsam am Schopf aus dem Sumpf der Sozialpolitikreform oder der Gesellschaftsreform zu ziehen, die jeweils national weitgehend blockiert ist. Wenn man das institutionen-analytisch betrachtet, sieht man, dass zum ersten Mal das Recht als herkömmliches primäres Integrationsmittel der EU beiseite geschoben worden ist. Es geht nur noch um ‚politics‘ und um ‚nothing but politics‘. Wirklich? Es mag allerdings sein, dass das Recht irgendwann „hinten nach“ kommt. Es kann sein, dass Europa erst lange über dem Schopf der Rentenreform „sitzt“, aber irgendwann, wenn der Sektor reif geworden ist, verbindliche Reformkorridore für die Rentenversicherung selber beschließen wird, die den nationalen Entwicklungen im Reform-Sumpf eine klarere Richtung geben. Erst dann würden Wege vorgegeben und Grenzen nach oben und unten gezogen werden. Aber das ist heute alles noch, wenn nicht in der Hinterhand, dann im Hinterhalt. Einstimmig könnten die 25 Regierungschefs (oder, demnächst einmal, eine Untergruppe des Kerneuropa?) das durchaus tun. Aber keiner redet öffentlich davon – höchstens hier und da schlagen schon einmal die Wunschträume der Finanzminister textlich durch.

Nun zur *vierten* Schiene: Sie könnte die eigentlich für die Sozialdemokraten interessanteste Schiene sein – aber sie entdecken sie nicht. Aber damit stehen sie nicht alleine da, denn auch die christdemokratischen Parteien sind auf diesen Zug noch kaum aufgesprungen, der auch ihnen einiges zu bieten hat. Diese Schiene ist – in der groß ausgebauten Form – die Neueste und der große Ausbau beginnt im Amsterdamer Vertrag von 1997. Es geht um die *Antidiskriminierungspolitik*. Da ist es sehr interessant festzuhalten, was für eine massive Ausweitung diese Politik, jedenfalls vom Verfassungstext her betrachtet, erlebt hat, während man diese Entwicklung in den Fakten, in der Umsetzung, noch nicht entsprechend ausgeprägt findet. Vor Amsterdam, von 1957 bis 1997, gab es nur zwei Antidiskriminierungstatbestände:

1. Artikel 119 (seit Amsterdam Art. 141) mit der *Geschlechtergleichheit* im Lohn bzw. seit 1997 noch ausgeweitet „im Arbeitsmarkt“;
2. nach *Nationalität*.

Mehr gab es nicht – weniger auch nicht.

Betrachten wir aber den Amsterdamer Vertrag, dann finden wir in Artikel 13 noch sieben neue Zusätze: (1) Rasse, (2) ethnische Abstammung, (3) Religion oder (4) schlicht Glauben (*belief*), (5) Behinderung, (6) Alter und (7) sexuelle Orientierung. Und wir finden, dass „sex“¹⁵ (8) nun ebenso wie bislang schon „nationality“ (9) *sans phrase*, also als solche und ohne jede arbeitsbezogene Einschränkung, vor Diskriminierung geschützt wird.

Untersuchen wir an passender Stelle die zweiten Römischen Verträge vom Oktober 2004, dann finden wir weitere sieben Zusätze zu den ohnehin schon aufgeführten sieben plus zwei, die seit 1997 gesichert waren: (10) soziale Herkunft, (11) genetische Merkmale, (12) Sprache, (13) politische und (14) andere Meinungen, (15) Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, (17) Vermögenslage (*property*) und (18) Geburt. Wir haben nun, wenn wir alles zusammenfassend betrachten, achtzehn Antidiskriminierungstatbestände, von denen nur einer herkömmlich (im Sinne von „weiterhin wie vor 1997 gewährleistet“) erhalten blieb, die Nationalität. Und man hat vor allen Dingen etwas vor all diese Tatbestände gebaut, was für Juristen spannend und arbeitsbeschaffend ist und jeden Gerichtshof erfreut: die Klausel ‚insbesondere‘ (*on any ground such as*). Das heißt, alle diese Tatbestände sind nur Illustrationen eines allgemeinen Prinzips. Die Juristen und die Gerichte können also passende Sachverhalte hinzuerfinden. Mitunter kann von einem „Diskriminierungsfindungsrecht“ gesprochen werden.

Festzuhalten ist, dass diese Verbote grundsätzlich staatliches Handeln betreffen, aber auch privates Tun. Sie zielen also wesentlich auch auf „Drittwirkung“¹⁶. Für einige Tatbestände hat die EU ein Gesetzgebungsmandat, für andere nicht. Aber wir wissen aus der Geschichte der Geschlechtergleichheit beim Lohn seit den EuGH Urteilen zu Defrenne v. Sabena I (1976) und II, dass das im Ernstfall sehr fließende Übergänge sein können und „Gesetzgebungsmandate“ auch vom EuGH bzw. nach dem Schneeballprinzip „erzeugt“ werden können.

Ich sehe in dieser Ausweitung der europäischen (Verfassungs-) Normenordnung zur Antidiskriminierung ein riesiges europäisches Gestaltungspotenzial. Wir können das Potenzial ermesen und ausloten, wenn wir ein Land wie die USA betrachten, in dem jetzt schon transkontinental eine vielfältige Antidiskriminierungspolitik wirksam ist. Wir sehen in den USA eine Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die heute auf zwei ganz unterschiedlichen Beinen steht:

¹⁵ In der Europäischen Verfassung wird nicht der Begriff „gender“ gebraucht, sondern „sex“.

¹⁶ S. Eberhard Eichenhofer, 'Diskriminierungsschutz und Privatautonomie' Deutsches Verwaltungsblatt, Jg. 119, Nr. 17 (September 2004), S. 1078-1086.

- Zunächst ist das erste und ältere Bein der Roosevelt'schen Politik des New Deal zu nennen, die beim Arbeitnehmer ansetzt und von der Anerkennung der Gewerkschaften, dem ‚Tarifrecht‘ bis hin zur social security der Renten-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung reicht.
- Ferner gibt es ein zweites Bein, das der Antidiskriminierungsgesetzgebung, die in den 1960er Jahren, allein am Tatbestand der Hautfarbe anknüpfend, ein setzt und im nächsten Schritt auf „gender“, und dann immer weiter, ausgeweitet wurde. Inzwischen setzt diese Politik am „Bürger“, am Konsumenten und hier und da auch am „Arbeitsbürger“, und zwar jeweils in seinen vielfältigen diskriminierungsfähigen Zerklüftungen, an und dient in den USA gewissermaßen als Sozialstaatsersatz und als Überlaufventil.

Beide Bereiche sind, funktionell betrachtet, inzwischen in etwa gleich groß – und vor allen Dingen gleich wichtig. Vielleicht ist die Antidiskriminierungspolitik inzwischen sogar eher wichtiger geworden als der New Deal: Der New Deal ist de facto politisch seit den 1970er Jahren eingefroren worden.¹⁷ In diesem Bereich gibt es keine Neuentwicklung oder Expansion mehr, während sich bei der Antidiskriminierungsgesetzgebung noch viel bewegt. Und manchmal geschieht dies bei der Antidiskriminierung durchaus auch funktional äquivalent zum New Deal, so wenn der US-Kündigungsschutz heute im Wesentlichen auf Schadensersatzklagen beruht, die auf dem Antidiskriminierungsrecht aufbauen.

Für uns Europäer ist interessant, dass diese Antidiskriminierungsgesetzgebung u.a. deswegen an Bedeutung zugenommen hat, *weil* der New Deal eingefroren worden ist. Es gilt das Motto: Antidiskriminierung wirkt als Ersatzdroge. Man muss etwas bieten. Und man will oder kann das Traditionelle nicht (mehr) bieten, also bietet man das Neue, zumal es den Staat oft nichts kostet, sondern meistens Dritte, die Unternehmer, belastet. Das passt in die *lean times*.

Und schließlich sehen wir – darauf weise ich nur hin, weil es für die EU von Bedeutung ist –, dass die Antidiskriminierungsgesetzgebung in den USA in einem Mehrebenensystem konzipiert worden ist und wirkt. Für die oberste Ebene – in den USA der Bund – bietet sie eine besondere Chance, ein *window of opportunity*, weil sie der preiswerteste Weg ist, selbst als Wohltäter zu erscheinen, aber in der Regel alle anderen Ebenen (meist Länder und Gemeinden) und die Privaten handlungs- und zahlungspflichtig macht. Hier

¹⁷ Siehe Paul Osterman, Thomas A. Kochan, Richard M. Locke, and Michael J. Piore, *Working in America: Blueprint for a New Labor Market*, Cambridge, MA: The MIT Press.

treffen wir wieder auf eine reine Gesetzgebung, *pure integration though law*, in der nun anderen Gleichbehandlungspflichten auferlegt werden und – sagen wir auf die EG-Mitgliedsstaaten bezogen – die Steuergesetzgebung, die öffentlichen Renten, das Arbeitsrecht, das Privatversicherungsrecht (durch Unisex-Tarife etwa) oder irgend etwas anderes entsprechend gestaltet werden muss. Der oberste Regulierer tritt aber nur als Gesetzgeber und Aufsichtsbehörde auf und wird abgesehen hiervon nicht aktiv, vor allem nicht in finanzieller Hinsicht.

In Anbetracht der Historie der EG können wir uns ausrechnen, welches Potenzial in diesen 18 Diskriminierungsverboten samt einer Generalklausel verborgen liegt. In Großbritannien und den Niederlanden gibt es insoweit schon eine endogen gut entwickelte Antidiskriminierungs-Kultur, so dass vielleicht in diesen Ländern das größte Interaktionspotenzial zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene besteht und wir sie als European show case betrachten können.¹⁸

Ein erstes Panorama europäischer Sozialpolitiklandschaften

Nun sollen diese Schienen in ein Landschaftspanorama eingefügt werden, in dem unsere europäischen Sozialpolitiklagen grob nachgezeichnet wird:

1. Wir haben die *inhomogenste Sozialpolitikgemeinschaft* seit 1957, als sich im Grunde sechs Bismarck-Sozialstaaten in einer EG zusammaten. Diese Länder hätten in der Sache selbst wenig Kompatibilitätsprobleme mit einer europäischen Sozialstaatlichkeit gehabt, doch sie haben ihre Sozialstaaten nicht harmonisiert. Diese Länder stammten im Prinzip alle aus der gleichen Sozialstaatsfamilie. Inzwischen haben wir eine 25er-Gemeinschaft mit großer Diversität. Und die letzten zehn Mitgliedsstaaten aus der Osterweiterung haben diese Diversität noch einmal deutlich gesteigert, weil dort das, was bei uns öffentlich ist, zu zwei Drittel privatisiert worden ist und weil dort kapitalgedeckte Rentensysteme auch stark vertreten sind, welche sonst im Westeuropa der 15 kaum vertreten waren, außer in England. Von daher haben wir heute in der Sozialpolitik in der EU die inhomogenste Lage, die wir je hatten. Das gilt natürlich auch für andere Politikbereiche, die aber in diesem Zusammenhang nicht Sbetrachtet werden können.
2. Wir befinden uns ferner in einem *Vergemeinschaftungsprozess*, in dem seit fünfzig Jahren zum ersten Mal über den Rückwärtsgang gesprochen und

¹⁸ S. auch House of Lords, European Union Committee, Sub-Committee F (Home Affairs), Report of the on EU Proposals to Combat Discrimination, London: House of Lords (HL) 2000, 9th Report, HL Paper 68 (auch im web).

nachgedacht wird. In der neuen Römischen Verfassung gibt es eine explizite Austrittsklausel, usf. Ein solches „Klima“ hat es bislang in der Europapolitik nicht gegeben. Wir hatten Integrations-Flauten, aber wir hatten eigentlich bislang nicht einmal einen Horizont für einen Rückwärtsgang. Das sind alles deutliche Zeichen dafür, dass wir uns nicht mehr auf der Einbahnstraße des Fortschritts befinden, bei der es nur hier und da Raststätten für Fahrpausen gibt, aber auf der es an sich immer voran geht. Wir befinden uns in der EU heute eher in einer „Kiplage“.

3. Wir haben weiter eine nationale *Sozialstaatslandschaft*, die sich allgemein eher in der *Defensive* befindet, und zwar über alle europäischen Mitgliedsstaaten hinweg, und für die „Europa“ eine Art *geordneten* Rückzug in der offenen Methode der Koordinierung bieten kann und wohl bieten wird: So können die Mitgliedsstaaten den Rückzug konzertiert antreten – und nationale Waterloos vermeiden bzw. in Grenzen halten. Natürlich könnten sie so an sich auch positiv „Sozialreform nach vorn“ organisieren – aber dagegen sprechen alle anderen Ausgangsbedingungen!
4. Die Defensive der Sozialstaaten kommt auch daher, dass sie zu Solitären geworden sind. Um sie herum ist der *Daseinsvorsorgebereich* seit 1985 weitgehend abgeschmolzen worden, in den sie seit dem 19. Jahrhundert eingebettet gewesen waren. Post, Bahn, Flug, Strom, Gas Wasser, öffentlicher Nahverkehr ... all diese Bereiche sind (unterschiedlich stark) den Weg der Privatisierung gegangen, allenfalls durch eine Aufsicht noch gedrängt, weiter öffentliche Ziele (z.B. „Umverteilung in der Fläche“) zu erfüllen.
5. Schließlich haben wir politisch eine Patt-Lage. Für eine *politische* Union ist auch beachtlich, dass mindestens 11 von 25 Mitgliedern potenziell über die verstorbene EFTA (die sie oft nicht kennen gelernt haben) lieber nachdenken als über ein integratives Erwachsenwerden der 1957er EG (der sie beigetreten sind). Die Idee einer Nur-Freihandelszone mit möglichst wenig Regulierung im Gebälk ist für mindestens elf, sei es quer durch alle Politikbereiche oder doch in einigen Bereichen, eine nahe liegende Option, die sie auch öfters aussprechen. Das spricht bei den heute gegebenen Abstimmungsverhältnissen in der EG dafür, dass der *acquis communautaire* eingefroren wird und wir uns in der Gesellschaftspolitik (in der Sicherheitspolitik mag das anders sein) kaum noch vorwärts bewegen werden. In vielen Fällen werden diese elf für die nötige qualifizierte Mehrheit bei europäischen Gesetzgebungsmaßnahmen nicht zu gewinnen sein – um von Einstimmigkeit gar nicht erst zu reden. Dann läge die ganze Entwicklungslast bei der Ausdeutung des normativen Status quo wieder beim EuGH.

Multiple Zukünfte

Wie sieht die Zukunft aus? Es spricht einiges dafür, dass die *ersten zwei Schienen* in ihrem Status quo konserviert werden, wobei es bei der zweiten Schiene unklar ist, inwieweit Europa nicht doch noch mehr Nachhilfe bei der Privatisierung des Sozialstaates leisten wird, als derzeit abzusehen ist. Im Augenblick sehen wir eher die Stoppzeichen. Der EuGH hat in der jüngsten *Altmark Trans*-Entscheidung vom 24. Juli 2003 (C 28/00), welche die Anforderungen zur Privatisierung des Öffentlichen Transports benennt, doch eher formuliert: Es gibt Alternativen. Ihr könnt die Lawine Dienstleistungsfreiheit cum Wettbewerbssoffenheit durchaus aufhalten. Aber wie lange das anhält und ob die neue Verfassung wieder andere Akzente setzt, das wird man erst sehen.

Die *dritte* Schiene dürfte zu der ordnungspolitischen Schiene des geordneten Rückzugs ausgebaut werden. Dafür sorgt schon die polemische Struktur der dritten Schiene selbst. Die offene Methode der Koordinierung und der ganze Sozialausschuss der Minister auf EG Ebene sind, historisch-genetisch betrachtet, eine Art *Spiegel-Erfindung gegen* die Finanzminister der EG. Im Grunde haben die Finanzminister der EG die Rentenversicherungsthemen und verschiedene weitere Themen alle aufgebracht. Dann sind die Sozialminister aufgewacht und haben gesagt: „Uns gibt es auch noch. Wir sind doch zuständig. Wir müssen uns auf EG-Ebene zusammentun. Wir sollten doch lieber in der Rentenversicherung ...“ So kann man das Ganze als einen Versuch des geordneten Rückzugs deuten, einen Versuch, den Finanzministern bei ihrem geordneten Rückzug ordentlich mildernd ins Handwerk zu pfuschen.

Die *vierte* Schiene wird zum Joker für wohlfeile Sozialstaatspolitik, *wenn* Europa sie erst richtig entdeckt und die Nationalstaaten ihr dann (auch in der Ausgestaltung des Schadensersatzrechts) die festen Zähne geben. Das konnte man bei der Entwicklung der Unisexstarife 2003 und 2004 auf europäischer und nationaler Ebene deutlich sehen. Diese Schiene der Antidiskriminierungsgesetzgebung funktioniert in den USA im Wesentlichen aus diesem Grunde: es gibt starke Sanktionen. Das alles wird in Europa fälschlicherweise nur als Witz oder amerikanischer Irrwitz abgetan: Jeder kennt die zig Millionen US-Dollar, die als Schadensersatz für „den Hitzetod der Katze im Mikrowellenofen“ (mangels Prospekthinweis) und für den „heißen Kaffee aufs eigene Knie“ (mangels Gefahrenhinweis) vom Unternehmen zu zahlen waren.

Die große Sozialstaats-Ersatzfunktion dieser Dinge in den USA zu sehen ist uns Europäern dabei verloren gegangen. Wenn jemandem in einer großen Firma gekündigt wird, ist er entweder alt oder jung, schwarz oder weiß, Mann oder Frau, usf. – irgendetwas bzw. eine Mehrzahl potenziell Diskrimi-

nierendes wird sich schon finden lassen und dann wird oft der gerichtliche Vergleich bemüht. Oder nehmen wir den ganzen Konsumentenschutz rund um Gesundheitsprodukte. Oder die für eine begrenzte Universalisierung sorgende Wirksamkeit der Nichtdiskriminierungs-Gebote bei der betrieblichen Alters- und Gesundheitssicherung, wobei Letztere in den USA besonders wichtig ist.

In zig Dimensionen sind all diese Dinge Äquivalente für sozialstaatsartige Leistungen. Und daran hängen immer mehrere Millionen US-Dollar, wenn die Klage gewonnen wird, und in der Regel geht es auch um eine Vielzahl von Klägern. Von daher sind das starke Sanktionen. Die Sanktion hängt nicht so sehr am Recht allein, als an der Ausgestaltung des Schadenersatzes und an seiner Massivität. Es gibt einen schönen Aufsatz aus dem Jahr 1997 von Pietro S. Nivola¹⁹, der ausrechnet, dass mindestens 5 (wenn nicht 9) Prozent des amerikanischen Sozialprodukts von dieser Struktur aufgesogen werden: in den Firmen braucht es viele Rechtsanwälte in der Leitung (Syndikusfunktion), viel Aufsichtsenergie, die eine ausgeprägte Hierarchie in den Firmenstrukturen erzwingt, dann viel Versicherungsaufwand, weiter viele und hohe Gerichts- und Anwaltskosten und, erst am Ende, die hohen Schadenersatzsummen. Nivola, der eigentlich als Neoliberaler den Sozialstaat abschaffen will, fragt sich daher: Ist es für die USA nicht ein Standortnachteil, diese Art Wildwest-Sozialstaats-Ersatz zu kultivieren? Käme es nicht im Ende billiger und wäre es nicht erheblich rationaler, auf den Modus eines europäischen Sozialstaats umzuschalten, wenn man ihn schon nicht abschaffen kann?

Derzeit finden unsere Reformdiskurse in Europa eher in der dritten Schiene statt. Da schauen alle Augen gebannt hin, nämlich auf die offene Methode der Koordinierung. Wenn man über das „Soziale Europa“ redet, redet man davon. Oder man redet defensiv/offensiv vielleicht noch über die Frage: Umbau der Daseinsvorsorge (Wasser, Strom, Gas, Flug, Nahverkehr etc.), Wettbewerbsfreiheit, Privatisierung usf. und: Wie greift das in den Sozialversicherungsstaat ein?

Über die vierte Schiene, die Antidiskriminierung, redet man allenfalls punktuell, nämlich unter dem Gesichtspunkt der Erfolgsgeschichte Geschlechtergleichheit als Paradebeispiel für „positive Integration“. Der ganze Rest, alle

¹⁹ Pietro S. Nivola, 'American Regulation Meets the Global Economy', in: ders., Hrsg., Comparative Disadvantages. Social Regulation and the Global Economy, Washington, DC: Brookings 1998, S. 16-65; s. auch zum Hintergrund neuerdings Robert Kagan, Adversarial Legalism: The American Way of Law, Cambridge: Cambridge University Press 2001.

anderen 17 Diskriminierungstatbestände und ihr Potenzial, gehen derzeit unter. Aber dort wird die Musik in Zukunft spielen. Und dort hat Europa – mit einem Budget von 1% des europäischen Sozialprodukts und konfrontiert mit Nationalstaaten, die um die 50% ihres jeweiligen Bruttosozialprodukts absorbieren – auch eine reelle Gestaltungschance. Denn *integration through law* ist für den Regulator fiskalisch billig. Nur, können wir die heutigen sozialen und sozialstaatlichen Probleme allein in dieser Optik adäquat gestalten? Können das wirklich *äquivalente* Lösungen zum Sozialstaat sein?

Oder besteht die vierte Schiene aus einem doppelten Ausweichmanöver – in der sozialpolitischen Sache und in der vor den Herausforderungen an die europäische Integration selbst?

Und gehen wir mit solchen unwillkürlichen Ausweichmanövern in Serie vielleicht – gewissermaßen aus Versehen – den amerikanischen Weg, statt den europäischen erst einmal richtig zu suchen und zu versuchen?

Anhang 1: Epochen sozialpolitischer EU-Entwicklung (Auszug aus Manow et al. 2004)

Table: European Social Policy and Europe's Center of Gravity, 1955-2003

Time period organised by center of gravity shifts	Dominant party constellation	Heterogeneity and integration friendliness	EU social policy mode
1950s/1960s	center-right hegemony (christian democrats)	A rather homogenous EC-6, all consisting of comparatively developed Bismarckian welfare states, with mostly centre-right, and also ingrained "integration friendly", national governments intent on using the "favour- able con-juncture" to make economic integration binding – and to subordinate social to economic integration.	Formative „implicit consensus“: accent economic integration and keep social policy firmly national, <ul style="list-style-type: none"> • to “contain further welfare state expansion through a liberal Common Market” (Centre-right) or • to remain able “to consolidate welfare states” nationally (left). Therefore only negative integration with some symbolic interstices of positive integration (German-French, Christian Democrat-Socialist compromise)
1970s	social democrats	enlargement (1973, DN, UK, IRE; EC 9) increases cultural, legal and welfare state heterogeneity and stimulated a left interlude, coloured by an “ingrained inte- gration scepticism” of the Left.	The harmonization push after the Paris summit (1972) was seen as a requisite necessity in the 1970s attempt at Monetary Union, and also as preempting increased hetero- geneity due to enlargement. First Social Action Program accepted (1974).
1980s/early 1990s	return of the center-right	enlargements (1981 Greece, 1986 Spain, Portuga – then all Left); Single European Act 1986 of the EC 12. Maas-tricht 1992 locks in econo-mic and monetary inte- gration policy prefer- ences with „social (protocol)” asides.	The Centre-right relies on the community to put pressure on national welfare states (EMU) and mostly on its environment, i.e. the strong “public utilities” state; since the mid-1980s this mantle of the welfare state is stripped in several phases th- rough privatization (telephone, post, rails, air lines, electricity, gas, water ...)

late 1990s	social-democratic (sd) hegemony (1997-2002, Center-left 11 of 15), though sd moved to the right, accepting liberal EC economic constitution	enlargement (1995 Austria Finland, Sweden; only Sweden left; EC 15). Amsterdam Treaty (1997). Lisbon Summit (March 2000).	The Left tries to reconcile EMU with higher national profile in social policy by introducing soft coordination ("neo-voluntarism") for employment and social policies. Employment chapter in Amsterdam Treaty. „The OMC [Open Method of Coordination] was the a social democratic attempt to craft a social policy mandate onto the existing economic constitution. ... In terms of hard law, however, the Left largely failed to use the "favourable conjuncture" to create binding EU-Level agreements." (p.27).
2000s	return of the center-right predominance	Eastern enlargement (EC 15-> EC 25) brings a massive increase in heterogeneity, without any corresponding shift to the left	OMC, as the new fad, is extended to a broad array of social policies, like pensions, health, and also beyond social policy. EMU restrictions on Member States (Germany, France, Netherlands, Italy) are softened de facto in 2003 and 2004 de facto sidetracking budget pressures on the welfare or the tax system.

Source: Manow 2004, tabulated and supplemented by Stephan Leibfried.

Philipp Manow, Armin Schäfer und Hendrik Zorn, 2004:
European Social Policy and Europe's Center of Gravity, 1955-2003
(Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies 2004; DP 04/6;
http://www-mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp04-6.pdf).

Notes on Manow et al.'s argument:

1. The general argument behind the table is "that Christian democrats have been far more successful to fashion European institutions than social democratic parties" (p. 28). There is, thus, an institutional bias/spin of the EC and its de facto constitution towards the Centre-Right.
2. In Foot note 7 they report that Scharpf (2002) and Chassard (2001) "point out, social policy harmonisation would have been much easier among the six initial member states than at any later point in time since they belonged to the group of Bismarckian welfare states" (p. 36). One should note that the first enlargement came in 1973, involving DN, UK, IR, who were not so Bismarckian!

The Paris Summit (1972), credited with the harmonization approach, comes still under EC 6 rule, trying to establish a new *acquis* before enlargement! Also this approach comes in parallel to the first (unsuccessful) venture towards a monetary union.

3. In the founding compromise of 1957 the focus of the conflict was not on “promoting general social policy harmonization, the focus was on alleviating cost differentials for French producers” (p. 17)
4. The founding compromise between Konrad Adenauer and Guy Mollet in 1956 foreshadows the type of compromise to come: “While the Treaty was to include a section on social policy, most of its provisions would not be binding.” (p. 17)

Anhang 2: A set of developmental options for the EU for the future (Stephan Leibfried)

What will happen in social policy at the European level also depends on the tectonic movements of the European architecture. Here we need to note that EU history is at a watershed. From 1957 the EU only knew forward gears, or a neutral one. We tended to characterize integration’s progress in “leaps and bounds”. Since the 1990s, for the first time in EU history, using the backward gear becomes speakable, even a graspable option. This also colours the range and the kind of scenarios for EU futures we need to reflect on. If we see Europe moving towards

1. the **“federal vision”**, we would find a more even development of negative and positive integration; but such an overall movement is unlikely, unless external shocks like wars at its borders force the cards;
2. the **“regulatory state vision”**, we would see Europe retracting to its “negative integration” role, relying on a politics of legal stealth, a responsible technocratic fashioning of legal coherence; this development is quite likely, if the European budget remains frozen to a 1%-level, if expansion halts at cultural borders and if the roman basis of the legal culture of most of the EC 15 catches on at the EC 25 level; since most of Europe has so much of a common tradition and so much welfare strength (compared to the US) it can be regulatory in a stronger sense than G. Majone²⁰ envisioned it, i.e. its regulation can extend to the redistributive sphere, obliging third parties (be they Member States or private); the EU might thus take some of the US-route, where regula-

²⁰ See soon his very sceptical *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford, UK: Oxford University Press 2005.

tion – torts and discrimination law – developed into a true substitute for welfare state building (see Nivola 1998; Kagan 2001); but it should rely on its “low investment” universalizing legal culture and systematically avoid the (US-) passage to “adversarial legalism”; the 5-9% of US GNP which are deadweight costs should be rather spent on welfare itself in Europe; to do so, Europe would have to shape a European legal culture for the continent – and not just rely on one; if these were the European trajectory, the EC would shrink into an organization that moved mostly „in the shadow of the law“;

3. the **“unwinding modernization through economic integration vision”** sketched by Claus Offe, when he says: “In view of European integration, therefore, we could wonder about a descent on that ladder, which T.H. Marshall has constructed for his model for European political modernisation, a ladder with the three steps of civil, democratic and social rights. The question now is, whether in the process of European integration the democratic and social rights stages are passed in the reverse way, // with the result that the Euro-citizen will be thrown back mainly to the civil rights level of (neo)liberal market participant.” (2003: 250 ff.)²¹
4. a **“Free Trade Zone”** with an old encapsulated frozen heart of „integration through law“ dating back to the 20th century; since the Left at the end of the 20th century did not affect a “social” breakthrough on par with the economic breakthrough of the centre-right in the 1950s and 1980s (see Anhang 1), this is not an unlikely scenario of “backtracking”.
5. a **“variable geometry”** Europe: this has become more likely as the heterogeneity of EU increased, be it economically, culturally or experientially; Eastern expansion brings the strongest challenge here; this actually is the most likely scenario and it allows for a mix of all of the above by policy sector or even within a policy sector; the EU may thus turn into even more of a melange or, viewed from the nation state tradition, of a chimera²², if you want, than it presently is.

²¹ Claus Offe, ‘Demokratie und Wohlfahrtsstaat. Eine europäische Regimeform unter dem Streß der europäischen Integration’, in: ders., Herausforderungen der Demokratie. Zur Integrations- und Leistungsfähigkeit politischer Institutionen, Frankfurt a.M.: Campus, S. 239-273; englisch (Kurzfassung) als ‘The Democratic Welfare State in an Integrating Europe’, in: Michael Th. Greven und Louis W. Pauly, Hrsg., Democracy Beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order, Boston: Rowman and Littlefield 2000, S. 63-89.

²² Chimera seems a metaphor suitable for our gene-technological age: “a fire-breathing she monster in Greek-mythology having a lion’s head, a goat’s body and a serpent’s tail”. Metaphorically speaking: “an imaginary monster compounded of incongruous parts”.

Anhang 3: Weitere Tabellarische Übersichten zur Struktur und Entwicklung der europäischen Sozialpolitik entnommen aus: Stephan Leibfried, 'Social Policy: Left to Judges and the Market', in: Helen Wallace, William Wallace and Mark Pollack, Hrsg., *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press 2005, 5. Aufl. im Satz.

Table 10.1: National welfare states transformed through European integration: processes, key actors, and examples

Processes	Key Actors	Examples
<i>Direct pressures</i> of integration -> 'positive' initiatives to develop uniform social standards at EU level	Commission, expert committees, ECJ, and since 1992 institutionally entrusted corporate actors (UNICE, CEEP, ETUC) (background actors: EP, ESC; diverse lobbies)	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Old politics</i>: National and Gender equality; health and safety; Social Protocol 'corporatism' since 1992, generalised 1997, with expansion of EC mandates and of QMV; 1989 EC Social Charter, 'incorporated' in the Amsterdam Treaty (AT); extending notion of European citizenship. • <i>New politics</i>: expanding anti-discrimination law beyond nationality and gender to 'any ground such as <i>race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation</i>' (Art. II-21 Constitution for Europe 2004; italicized items already in Art. 13 AT 1997/ Nice Treaty 2000).
<i>Direct pressures</i> of integration -> 'negative' policy reform via market compatibility requirements	ECJ, Commission; Council (national governments), national legal institutions	Labour mobility, since late 1980s freedom to provide and consume services, combined with impact of the European Treaty's 'competition regime'
Indirect pressures of integration -> adaptation of national welfare states	market actors (employers, unions; sensitive sectors: private insurance, provider groups), Council, individual national governments in fields outside social policy	Further 'social dumping' accentuated by Eastern enlargement, EMU and Maastricht Criteria; harmonization of tax systems; single market for private insurance; dispensing with the public services or the public infrastructure state since the 1980s, which was the traditional outer mantle of the welfare state; affecting the education profile of the welfare state professions through standardized European educational standards

Table 10.2: The assignment of explicit social policy mandates to the European Union up to the Nice Treaty, including a preview of the Constitutional Treaty

	Field of mandate	European Economic Community	Single European Act (SEA)	Maastricht Treaty	Social Protocol	Amsterdam Treaty	Nice Treaty	Rome (II) Constitutional Treaty
		EEC	EEC	EC-MT	SP	EC-AT	EC-NT	EC-CT
		1957 (1958)	1986 (1987)	1992 (1993)	1992 (1993)	1997 (1999)	2000 (2003)	2004 (?)
1	Discrimination on grounds of nationality	Unan 7	No ref	QMV 6	No ref	QMV 12	QMV 12	QMV III-123
2	Other antidiscrimination measures, harmonization excluded	No ref	No ref	No ref	No ref	QMV 13 (2)	QMV 13 (2)	QMV III-124 (2)
3	Free labour movement	Unan 48-50	QMV 48-50	QMV 48-50	No impact	QMV 39-40	QMV 39-40	QMV III-133-134
4	Gender equality in pay ^b	(Unan) 119	(Unan) 119	(Unan) 119	(Unan) 6	QMV 141	QMV 141	QMV III-214
5	Gender equality for labour force ^b	No ref	No ref	No ref	QMV 2 (1) v	QMV 137 (1) v	QMV 137 (1) i	QMV III-210 (1) i]
6	Working environment	No ref.	QMV 118 ^o	QMV 118a	QMV 2 (1) i	QMV 137 (1) i	QMV 137 (1) a	QMV III-210 (1) a
7	Working conditions (outside former Art. 118a, line 6)	No ref	No ref	No ref	QMV 2 (1) ii	QMV 137 (1) ii	QMV 137 (1) b	QMV III-210 (1) b
8	Worker information and consultation	No ref	No ref	No ref	QMV 2 (1) iii	QMV 137 (1) iii	QMV 137 (1) e	QMV III-210 (1) e
9	Integration of persons excluded from labour market ^c	No ref	No ref	No ref	QMV 2 (1) iv	QMV 137 (1) iv	QMV 137 (1) h	QMV III-210 (1) h
10	Combating of social exclusion	No ref	No ref	No ref	No ref	No ref.	QMV 137 (1) j	QMV III-210 (1) j
11	Modernisation of social protection systems	No ref	No ref	No ref	No ref	No ref.	QMV 137 (1) k	QMV III-210 (1) k
12	Public Health	No ref	No ref	QMV 129	No ref	QMV 152	QMV 152	QMV III-278
13	Social security coordination	Unan 51	Unan 51	Unan 51	n. a.	Unan 42	Unan 42	QMV III-136 (but see III-136 (2))
14	Harmonization of other antidiscrimination measures (see line 2) ^d	No ref	No ref	No ref	No ref	Unan 13 (1)	Unan 13 (1)	Unan III-124 (1)

	Field of mandate	European Economic Community	Single European Act (SEA)	Maastricht Treaty	Social Protocol	Amsterdam Treaty	Nice Treaty	Rome (II) Constitutional Treaty
		EEC	EEC	EC-MT	SP	EC-AT	EC-NT	EC-CT
		1957 (1958)	1986 (1987)	1992 (1993)	1992 (1993)	1997 (1999)	2000 (2003)	2004 (?)
15	Social security and protection of workers	No ref	No ref	No ref	Unan 2 (3) i	Unan 137 (3) i	Unan 37 (1) c	Unan III-210 (1) c
16	Protection of workers (employment contract termination)	No ref	No ref	No ref	Unan 2 (3) ii	Unan 137 (3) ii	Unan 137 (1) d	Unan III-210 (1) d
17	Collective interest representation, codetermination	No ref	No ref	No ref	Unan 2 (3) iii	Unan 137 (3) iii	Unan 137 (1) f	Unan III-210 (1) f
18	Employment of third-country nationals	No ref	No ref	No ref	Unan 2 (3) iv	Unan 137 (3) iv	Unan 137 (1) g	Unan III-210 (1) g
19	Funding for employment policy ^c	No ref	No ref	No ref	Unan 2 (3) v	Unan 137 (3) v	No ref	No ref.
20	Pay	No ref	No ref ^e	No ref. in 100a (2) ^e	Excl in 2 (6)	Excl 137 (6)	Excl 137 (5)	Excl III 210 (6)
21	Right of association	No ref	No ref ^e	No ref. in 100a (2) ^e	Excl in 2 (6)	Excl 137 (6)	Excl 137 (5)	Excl III-210 (6)
22	Right to strike and to impose lock-outs	No ref	No ref ^e	No ref. in 100a (2) ^e	Excl in 2 (6)	Excl 137 (6)	Excl 137 (5)	Excl III-210 (6)
23	Mandates for the Open Method of Coordination ⁹ (OMC)	Employment				(128) 140f	(128) 140 ^f	III-213 a
		Labour market and working conditions					140	III-213 b
		Professional education and training					140	III-213 c
		Social security					140	III-213 d
		Prevention of occupational accidents and diseases					140	III-213 e
		Protection of health at work					140	III-213 f
		Law of coalitions and collective agreements between employers and employees					140	III-213 g

Notes:

Years given for treaties refer to the signing and (in parentheses) the ratification of the Treaty. Numbers listed in the table refer to articles in each treaty.

Abbreviations used: Unan = unanimity required; QMV = qualified majority voting; No ref = no reference to mandate; n. a. = not applicable; Excl = mandate explicitly excluded.

Heavier shading denotes weaker mandate. Heaviest shading shows explicit denial of mandates, anchored in the treaties only since 1992 in these areas.

- a As a rule the table refers to **explicit** powers mentioned in the treaties, in contrast to *unspecified general powers*, as under Articles 100 and 235 EEC (since AT 95 and 308 EC) or to *non-enabling norms* (on an exception see note b and note d, para. 2).
- b Between the original Treaty of Rome and the 1992 Social Protocol the ECJ had interpreted gender equality more and more widely. Article 119 EEC (since AT 141 EC) contained no express enabling clause; respective Directives were based on Article 100 or 235 EEC which required unanimous decisions. In the end AT Article 141 (3) EC in 1997 brought the first special mandate and QMV.
- c From 1992 to 1997 this QMV-mandate excluded the one for *funding*, where *unanimity* was required according to Article 2 (3) v (Social Protocol) and then AT Article 137 (3) EC, thus maintaining anti-poverty spending programmes as highly veto prone.
- d On top of the original *two* anti-discrimination Articles – gender (equality in pay only; Article 119 EEC, see table lines 4, 5 [and note b]), and since AT generally prohibiting any discrimination based on ‘sex’ see lines 2 and 14) and nationality (Article 7 EEC, QMV; see line 1) – dating already to 1957, AT Article 13 EC in 1997 silently added seven new anti-discrimination categories: racial or ethnic origin, religion or belief, disability, and age or sexual orientation. These *nine* categories are picked up in lines 1, 2 and 14 of the table. Article 21 of the European Charter of Fundamental Rights – identical with the Draft CT Article II-81– includes the above and adds *nine* novel categories: colour, social origin, genetic features, language, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, and disability. Altogether these *eighteen* categories of anti-discrimination serve as *examples* only (‘on any ground such as’) when the 2004 CT becomes law. But CT Article II-81 does *not give* the EU a special regulatory mandate (and see Articles II-111-114). However, as the case of gender equality has shown, these nine categories of EU primary law to be, together with the open-ended thematic mandate, might unfold an unforeseeable dynamics – especially with an ECJ that can rely on long and developed chains of anti-discrimination precedents

in nationality and gender (and *seven* new categories to be explored), with gender equality starting out from just that un-mandated situation in 1957 (see note b).

- e From 1986 to 1997 first SEA Article 100a EEC and then the MT Article 100a (2) EC exempted provisions on taxes, free movement of persons, and on the rights and interests of employees from QMV, but did not preclude action by unanimity, whereas Article 2 (6) of the Social Protocol and the later AT/NT Article 137 (6) EC specifically withholds mandates on pay etc. as such.
- f Article 128 (2) EC in the new 1997 AT Employment Chapter (Articles 125-130 EC) already spoke of 'guidelines' and AT Article 140 EC provided a loose mandate only, with the situation in public health being similarly opaque (see Article 152 (2) versus (4)). The full materialisation of the Open Method of Coordination (OMC) took much longer, and evolved in the main extra-constitutionally, until picked up in 2004 by Article III-213 Draft CT, where OMC-instruments of the Commission are specified in the second paragraph. Already in the 2001 NT the OMC subject areas are listed as *examples*, allowing an extension of OMC to many other like fields.
- g The term 'Open Method of Coordination' is not mentioned in any of the Treaties.

Source: Falkner (1998: 82) supplemented by the author, with special thanks to Josef Falke, Center for European Law and Politics (ZERP) and Research Centre Transformations of the State (TranState), both University of Bremen, for his continuous help in updating and legal advice.

Table 10.3: Distribution of decisions on social policy by the European Court of Justice by functional subcategories, 1954-2003

Period	Sum Total of ECJ judgements	Freedom of movement for workers		Social security of EU migrant workers ¹		Social security of third country migrant workers ²		Workers' protection and equal treatment		Social policy (all)	
	All Treaty Articles	Articles 39-41 Nice Treaty, former 48-50		Article 42 Nice Treaty, former 51		Articles 300 and 310 Nice Treaty, former 228 and 238		Articles 136-145 Nice Treaty, former 117-122			
	cases	cases		cases		cases		cases		cases	
	number of (= 100%)	in %	number of	in %	number of	in %	number of	in %	number of	in %	number of
1954-60	50										
1961-65	52			15,4	8					15,4	8
1966-70	45	2,2	1	44,4	20					46,6	21
1971-75	249	4,4	11	15,7	39			0,4	1	20,5	51
1976-80	462	2,4	11	14,7	68			0,6	3	17,7	82
1981-85	657	2,4	16	6,7	44			3,2	21	12,3	81
1986-90	855	3,4	29	6,7	57	0,2	2	4,6	39	14,9	127
1991-95	929	4,4	41	7,6	71	0,6	6	6,7	62	19,3	180
1996-00	1084	4,2	45	5,1	55	1,6	17	8,9	96	19,8	213
2001-03	751	3,6	27	3,9	29	0,7	5	6,7	50	14,9	111
1996	182	5,5	10	4,9	9	1,1	2	7,7	14	19,2	35
1997	225	3,1	7	6,7	15	2,7	6	8,0	18	20,5	46
1998	233	4,3	10	5,2	12	1,3	3	8,6	20	19,4	45
1999	208	3,8	8	3,4	7	1,0	2	8,7	18	16,9	35
2000	236	4,2	10	5,1	12	1,7	4	11,0	26	22,0	52
2001	224	3,1	7	5,8	13	0,4	1	7,6	17	16,9	38
2002	251	2,4	6	4,4	11	0,4	1	4,8	12	12,0	30
2003	276	5,1	14	1,8	5	1,1	3	7,6	21	15,6	43
1954-03	5239	3,5	181	7,5	391	0,6	30	5,2	272	16,8	874

Source: The data on the distribution of ECJ decisions were obtained by Andreas Obermaier (GSSS, Bremen University) from the analytical indices of the Reports of Cases before the *Court of Justice and Court of First Instance* (Luxembourg: ECJ) and were verified by inspecting the individual cases (also under <http://curia.eu.int>). Decisions concerning the staff of the European Communities and appeals were not included.

Notes:

- ¹ This column reports the decisions based on Regulations 3/58, 4/58, 1408/71, 574/72 (and amendments). These regulations are based on Article 51 EC.
- ² This column reports the decisions based on Association and Cooperation Agreements with third countries (like Turkey, Algeria, Marocco, Slovakia), insofar as they address social security concerns of third country migrant workers.

Table 10.4: ECJ decisions on social policy by functional subcategories and EU-15 member states (1954-2003)

Countries		A	B	D	FI	F	D	G	IE	I	L	N	P	E	S	S	U	A
		T	E	K		R	E	R		T	U	L	T	S	E	K		II
Freedom of movement for workers																		
1	Referral by European Commission		12			6	2	5		11	6	1		5				48
2	Preliminary rulings	5	17			16	32	2	1	15	5	18	1	2			18	132
3	All	5	29			22	34	7	1	26	11	19	1	7	–		18	180
Social security of EU migrant workers																		
4	Referral by European Commission		5			5	1	1			1	2					1	16
5	Preliminary rulings	6	121	1	2	40	93	2		9	5	67		7	2		20	375
6	All	8	126	1	2	45	94	3		9	6	69		7	2		21	391
Social security of third country migrant workers																		
7	Preliminary rulings	2	4			1	18					5						30
Workers' protection and equal treatment																		
8	Referral under Article 230 (ex 173)																	2
9	Referral by European Commission	4	6	1	1	8	4	3	2	15	6	1	1				4	56
10	Preliminary rulings	6	15	18	2	9	54	1	5	12		30		7	4		52	215
11	All	10	21	19	3	17	58	4	7	27	6	31	1	7	4		56	273
Social policy – all																		
12	Referral under Article 230 (ex 173)																	2
13	Referral by European Commission	4	23	1	1	19	7	9	2	26	13	4	1	5	0		5	120
14	Preliminary rulings	19	157	19	4	66	197	5	6	36	10	120	1	16	6		90	752
15	All cases	23	180	20	5	85	204	14	8	62	23	124	2	21	6		95	874
16	Union member since	1994	1957	1972	1994	1957	1957	1980	1972	1957	1957	1957	1985	1985	1994	1972		–
17	Years: 2003 minus (line 16 or 1961)	10	43	22	10	43	43	24	32	43	43	43	19	19	10		22	426
18	Cases/year membership (lines 15/17)	2,3	4,2	0,9	0,5	2	4,7	0,6	2,5	1,4	0,5	2,9	0,1	1,1	0,6		4,3	2,1

Source: See Table 10.3.

Note: Higher than average values per country are shaded in grey.

Eric Seils

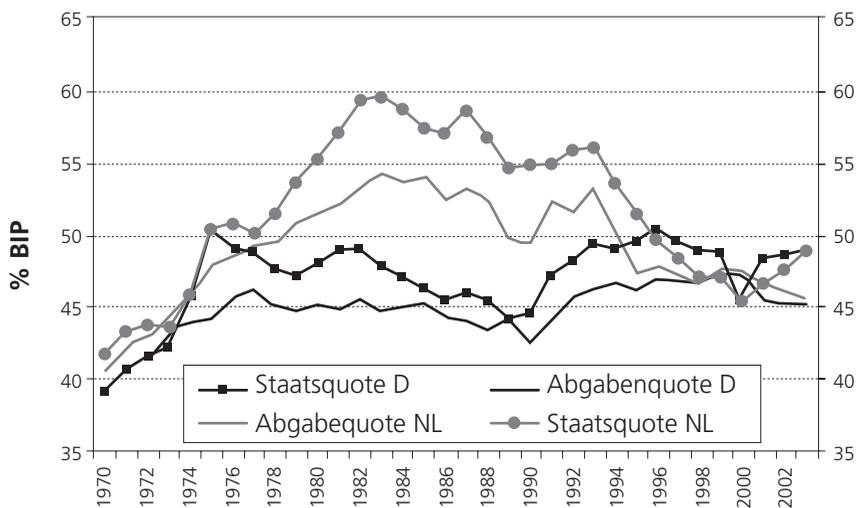
Sind die Niederlande ein Vorbild für einen sozialdemokratischen Weg aus der Beschäftigungsmisere?

Einleitung

Die Niederlande haben in den 1990er Jahren den Status eines Reformmodells erworben, dem es, weiten Teilen der Literatur zufolge, gelungen ist, die Herausforderungen des weltwirtschaftlichen Strukturwandels in einem konsensualen Verhandlungsprozess zu bewältigen. Danach ist es der Regierung und den Verbänden von Arbeit und Kapital in den korporatistischen Gremien gelungen, Lohnmäßigung auszuhandeln. Außerdem wurde der Wohlfahrtsstaat so reformiert, dass die kontinentaleuropäische Falle des welfare without work (Esping-Andersen) überwunden werden konnte, ohne die Nachteile des anglo-amerikanischen Systems in Kauf zu nehmen (Hemerijck, 1995, 2003; Hemerijck, Unger, & Visser, 2000; Hemerijck & Visser, 2001; Visser & Hemerijck, 1998; Wolinetz, 2001). Aus dieser Perspektive erscheinen die Niederlande in der Tat als ein Modell für einen sozialdemokratischen Weg aus der Beschäftigungsmisere. In diesem Beitrag werde ich der Frage nachgehen, inwiefern die in der Literatur verbreiteten Thesen zutreffen und was die deutsche Sozialdemokratie tatsächlich vom Nachbarland lernen kann. Zu diesem Zweck möchte ich erstens die Problemlage in den Niederlanden zu Beginn der 1980er Jahre skizzieren. Zweitens werde ich die Anpassungsstrategie und ihre Folgen für die niederländische Sozialdemokratie analysieren. Im abschließenden Fazit werde ich bewerten, inwiefern die Reform Erfahrungen in den Niederlanden tatsächlich mit dem oben skizzierten Bild übereinstimmen und welche Lehren die SPD daraus ziehen kann. Doch zunächst zur Situation in den Niederlanden zu Beginn der 1980er.

Das Anpassungsproblem in den Niederlanden

Für den reformpolitischen Anpassungsdruck, der seit Mitte der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts auf die entwickelten Volkswirtschaften einwirkt, lassen sich mehrere Gründe identifizieren. Die wichtigsten Ursachen dürften die Internationalisierung der Wirtschaft, der Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft (Rowthorn & Ramaswamy, 1998) und die Alterung der Bevölkerung sein. Aus welchen Quellen sich der Anpassungsdruck auch immer speist, bei den politisch Handelnden dürfte er sich vor allem haushalts- und beschäftigungspolitisch bemerkbar machen.



Quelle: OECD Economic Outlook (Statistical Compendium)

Abbildung 1: Staats- und Abgabenquote in D und NL

In der Tat zeigt sich in der Abbildung 1, dass die Staatsquote in den Niederlanden nach der ersten Ölkrise bald unkontrolliert anstieg. Innerhalb von nur fünf Jahren, d.h. zwischen 1977 und 1982 stieg diese um beinahe 10 Prozentpunkte. In der BRD gelang es der Schmidt-Regierung im selben Zeitraum, die öffentlichen Ausgaben als Anteil des Bruttoinlandprodukts im Wesentlichen stabil zu halten. An der Differenz zwischen der Ausgaben- und der Abgabenquote kann man erkennen, dass der Anstieg in den Niederlanden überwiegend defizitär finanziert wurde. Das Defizit in der Abgrenzung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung betrug 1982 über sieben Prozent des Bruttoinlandprodukts. Indes spiegelt diese Zahl die tatsächliche Dramatik der Situation nur unzureichend wider, weil ein substantieller Anteil des Haushalts durch (unsichere) Einnahmen aus dem Erdgasgeschäft finanziert wurde, an dem der niederländische Staat beteiligt ist (OECD, 1978: 50-54). Dennoch kam es zu einem erheblichen Anstieg der Abgabenlast. Die Abbildung 2 zeigt, dass im selben Zeitraum auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit, jenen in der Bundesrepublik und den des europäischen Durchschnitts bei weitem übertraf.

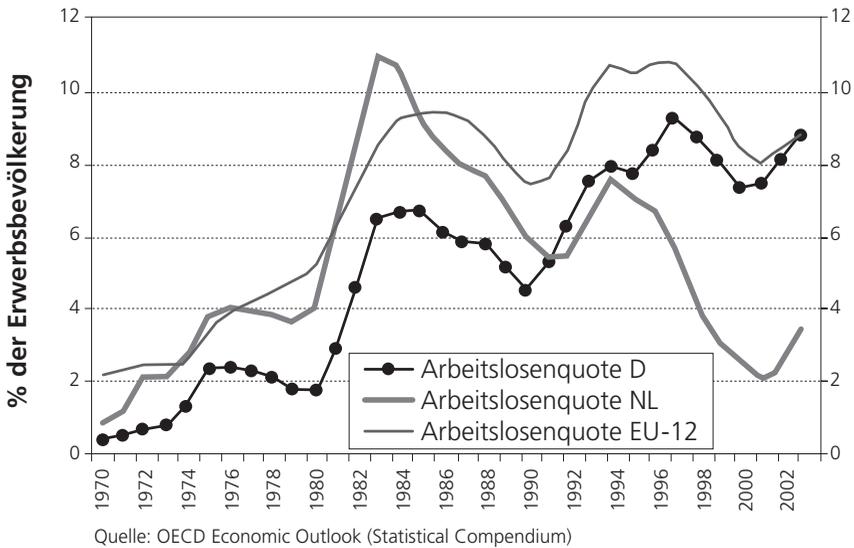


Abbildung 2: Arbeitslosenquoten in Deutschland, den Niederlanden und den EU-12

Auf welche Ursachen ist dieses Desaster zurückzuführen? Hervorzuheben sind zunächst einmal Faktoren, auf welche die nationale Politik einen allenfalls begrenzten Einfluss hatte. Unter diesen spielen die bereits erwähnten Erdgasvorkommen und der Wechselkurs eine große Rolle. Die Erdgasvorkommen in der Nähe des Dorfes Slochteren waren zwar bereits in den 1950er Jahren entdeckt worden, gewannen aber erst durch den Ölpreisanstieg ihre enorme Bedeutung. Da der niederländischen Regierung sowohl durch die Förderung selbst als auch durch die Körperschaftsteuer enorme Einnahmen zufließen, entstand der Eindruck, dass Ausgaben ohne Erhöhung von Abgaben finanziert werden konnten. War dies auf kurze Sicht auch zutreffend, so entstand doch die Gefahr, dass langfristige Ausgabenprogramme „billiger“ erschienen, als sie es tatsächlich waren.

Darüber hinaus hatte die Erdgasförderung auch strukturelle Wirkungen auf die niederländische Volkswirtschaft. Die (vor allem im Wert) zunehmenden Erdgasausfuhren ließen den Wechselkurs des Gulden ansteigen und verteuerten auf diese Weise zum einen jene Exporte, die nichts mit der Erdgasförderung zu tun hatten, und verbilligten zugleich Importe. Außerdem führten die Erdgasvorkommen binnen weniger Jahrzehnte zum Aufbau einer kapitalintensiven chemischen Industrie, die einen substantiellen Anteil des holländischen Sozialproduktes erwirtschaftet, ohne in einem entspre-

chenden Ausmaß Beschäftigung zu generieren. Auf diese Weise wurde der durchschnittliche Anstieg der Lohnstückkosten in der gesamten Volkswirtschaft rein statistisch gesehen gedämpft und problematische Entwicklungen verdeckt. In diese politisch kaum beeinflussbaren Zusammenhänge spielte jedoch ein politisch geschaffener Automatismus hinein, der die Situation in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre verschärfte. Abbildung 3 zeigt diesen Automatismus in schematischer Form.

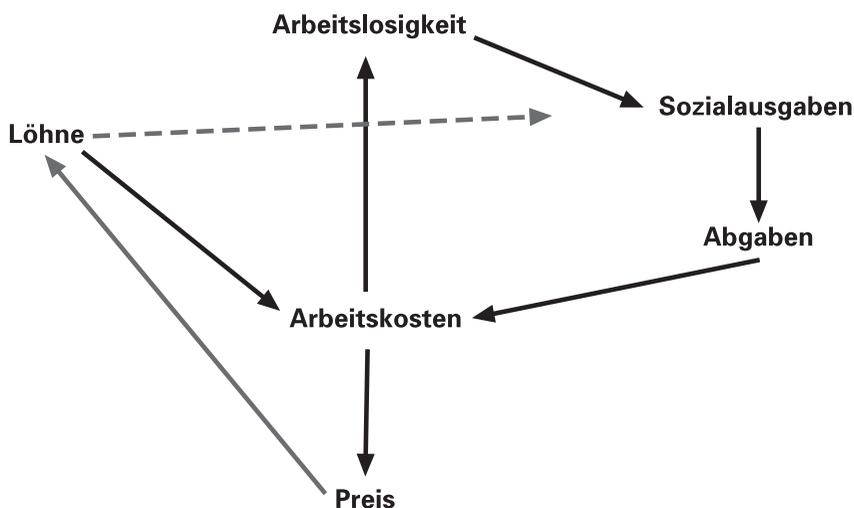


Abbildung 3: Der „Teufelskreis“

Den ersten Anstoß dieses Kreislaufs bildete, wie oben angedeutet, die erste Ölkrise von 1974/75. Diese ließ die Arbeitslosigkeit stark ansteigen, was steigende Ausgaben für Lohnersatzleistungen, namentlich die Arbeitslosenversicherung (WW), das Krankengeld (ZW) und die Erwerbsunfähigkeitsversicherung (WAO) zur Folge hatte. Zur Finanzierung mussten die Abgaben erhöht werden. Da die Gewerkschaften nicht bereit waren, dies mit sinkenden Nettolöhnen zu kompensieren, stiegen die Arbeitskosten. Insofern die Unternehmen versuchten, dies auf die Preise abzuwälzen, sorgten die in die Tarifverträge eingearbeiteten Preisgleitklauseln dafür, dass steigende Nominallöhne die Reallöhne stabilisierten und die Arbeitskosten letztendlich doch stiegen. Höhere Arbeitskosten schlugen sich wiederum in einer steigenden strukturellen Arbeitslosigkeit nieder. Ein zweites Element des Teufelskreises bildete die Lohnindexierung der Sozialleistungen. Diese übersetzte steigende Löhne in einen entsprechenden Anstieg der Sozialleistungen. Damit schloss sich der Kreis an einer weiteren Stelle. Dies entspricht – in grober Vereinfachung – der Problemdiagnose des regierungsamtlichen Wirtschaftsfor-

schungsinstitutes Centraal Planbureau (CPB). Der nächste Abschnitt behandelt die Frage, wie die Politik in Den Haag auf die so definierte Situation reagiert hat.

Die Strategie

In den Abbildungen 1 und 2 ist deutlich erkennbar, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt und bei den öffentlichen Finanzen nach 1982 bis zur aktuellen Rezession kontinuierlich entspannt hat. Wie ist dies gelungen?

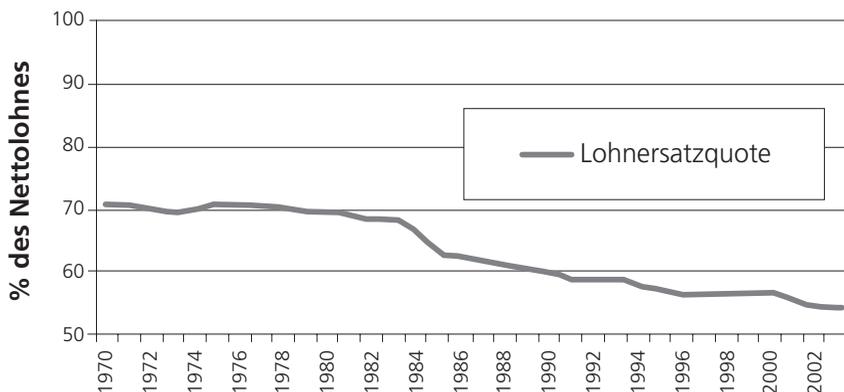
Zunächst einmal ist wiederum die Bedeutung von Faktoren hervorzuheben, die die nationale Politik nicht kontrollieren konnte, welche jedoch mutmaßlich einen substanziellen Einfluss auf die haushalts- und beschäftigungspolitischen Ergebnisse hatten. An erster Stelle ist hier die steigende Erwerbsneigung von Frauen zu nennen. Bis in die zweite Hälfte der 1960er Jahre hinein waren die Niederlande ein außerordentlich religiös geprägtes Land. Die Frauenerwerbstätigkeit war dementsprechend gering. Die Säkularisierung vollzog sich dafür umso rascher und durchgreifender (Koole, 1999). Seit den frühen 1970er Jahren strömten junge Frauen in den Arbeitsmarkt, die vor allem Teilzeitarbeit suchten, damit sie Beruf und Familie verbinden konnten. In den 1980er und 1990er Jahren folgten ihnen auch viele Männer in die Teilzeitarbeit. Immerhin kann die niederländische Politik zu Recht für sich verbuchen, dass sie diesen Trend, teilweise durch Druck der EG, durch eine Individualisierung des Steuer- und Sozialsystems unterstützt hat. Das resultierende zusätzliche Arbeitsangebot schlug sich in steigender Beschäftigung, zusätzlichen Einkommen und steigender Nachfrage nieder. Ein weiterer politisch nicht zu beeinflussender Faktor waren die Mitte der 1980er Jahre fallenden Ölpreise. Diese brachten auf der Einnahmeseite des Haushalts kurzfristig große Probleme mit sich; dies wurde aber durch den folgenden Boom bald wieder ausgeglichen. Der Wirtschaftsaufschwung sorgte in der zweiten Hälfte der 1980er – ähnlich wie in der Bundesrepublik – für eine konjunkturelle Entspannung auf dem Arbeitsmarkt. Auch die weltweite Rezession zu Beginn der 1990er Jahre traf die Niederlande nur als Wachstumsdelle, weil sich die Spezialisierung auf die chemische Industrie nun als Vorteil entpuppte. Diese war einfach weniger von der Krise betroffen als die in Deutschland vorherrschende Investitionsgüterindustrie. In der zweiten Hälfte der Neunziger fiel in den Niederlanden der internationale Aktienboom mit einem spekulativ aufgeblasenen Immobilienmarkt zusammen. Der dadurch induzierte Nachfrageboom schlug sich in steigenden Steuereinnahmen und sinkenden Arbeitslosenzahlen nieder.

Neben diesen externen Variablen wirkte sich auch die Anpassungsstrategie der Kabinette Lubbers und Kok aus. Grob vereinfachend kann diese dahingehend kondensiert werden, dass Lohnersatzleistungen gekürzt und die resultierenden Einsparungen auf die Senkung der Lohnnebenkosten verwendet

wurden. Dies sollte helfen, die Arbeitskosten zu senken und so die Arbeitslosigkeit zu reduzieren.

Damit stellt sich natürlich für den Politiker die Frage nach der Umsetzung einer solchen Strategie. Politisch durchsetzbar ist ein solches Unterfangen in den Niederlanden nur dann, wenn es bereits vor der Legislaturperiode im Koalitionsabkommen festgeschrieben wird. Koalitionsverhandlungen und die resultierenden Abkommen haben dort einen wesentlich höheren Stellenwert als in Deutschland (Andeweg & Irwin, 2002: 101-112; Andeweg, Van der Tak, & Dittrich, 1980). In den oft viele Monate andauernden Verhandlungen werden unter Mithilfe von beratenden Expertengremien detaillierte Festlegungen von Politikinhalt getroffen. Dies gilt in besonderem Maße für die Koalitionsabkommen seit 1982. In diesen Abkommen, auf welche sich sowohl Minister als auch Regierungsfractionen verpflichteten, wurde fortan stets eine Höchstgrenze für die Abgaben und eine stufenweise Verringerung der Kreditaufnahme festgelegt (Toirkens, 1988). Dies war natürlich gleichbedeutend mit einer Verringerung der Ausgaben, weshalb auch die dafür notwendigen Einschnitte konkretisiert wurden.

In den 1980ern, also während der ersten beiden Regierungen Lubbers, wurden die Einsparungen primär durch die Senkung des Preises von Sozialleistungen erreicht. In der Praxis bedeutete dies die Aussetzung der Lohnkopplung der Sozialleistungen. Ferner wurden die Leistungsätze als Anteil des letzten Lohnes in mehreren Versicherungszweigen herabgesetzt. Damit war der obige Automatismus oder auch „Teufelskreis“ an einer Stelle unterbrochen. Die Folge war, wie Abbildung 4 zeigt, eine deutliche Senkung der durchschnittlichen Lohnersatzquote.



Quelle: CPB (2004) macroeconomische Verkenning 2005, Bijlagen <http://www.cpb.nl/nl/data/>

Abbildung 4: Durchschnittliche Lohnersatzquote in den Niederlanden

Außerdem drängte die Regierung die Verbände von Arbeit und Kapital zur Lohnmäßigung. Der Hintergrund ist hier, dass die Simulationen des oben erwähnten Wirtschaftsforschungsinstitutes CPB ergaben, dass die Regierung ohne eine solche „autonome“ Lohnmäßigung noch größere Einschnitte in ihren Haushalt hätte vornehmen müssen, um ihre wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Ziele zu erreichen (Seils, 2004b). Im so genannten Abkommen von Wassenaar (Stichting van de Arbeid, 1982) einigten sich die Arbeitsmarktparteien auf eine Verkürzung der Arbeitszeit und eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik. Obschon das Wort Lohnmäßigung in dem etwa einseitigen Text nicht erwähnt wird, sehen viele Sozialwissenschaftler dieses Abkommen als einen wichtigen Wendepunkt im niederländischen Korporatismus an und meinen, dass deshalb in den folgenden zwei Jahren die Preisgleitklauseln aus den Tarifverträgen verschwanden. Ob es nun an dem bekannten Abkommen oder einfach nur an sinkenden Inflationsraten lag, in jedem Falle war damit die oben skizzierte Spirale an einer zweiten Stelle durchbrochen. In der Tat gelang es den beiden christlich-konservativen Koalitionen von Lubbers die Staatsausgaben, die Abgabenlast und das Defizit in den 1980ern beträchtlich zu senken.

Nachdem die Koalition 1989 an Streitigkeiten innerhalb der Konservativen (VVD) und zwischen den Regierungsparteien auseinander gebrochen war, kam es zu vorzeitigen Neuwahlen (Anker & Oppenhuis, 1989). Zwar verloren die Sozialdemokraten (PvdA) gegenüber den Wahlen von 1986 einige Prozentpunkte, ersetzten aber dennoch die Konservativen als Koalitionspartner im letzten Kabinett Lubbers. Finanzminister wurde der ehemalige Gewerkschaftsführer und Wassenaar-Unterzeichner Kok. Die neue Regierung aus Christdemokraten (CDA) und Sozialdemokraten wollte die Lohnindexierung wieder aufnehmen, weil diese eine zentrale Bedingung der PvdA für den Eintritt in die Koalition darstellte. Auch die Christdemokraten sahen die Preisstrategie als erschöpft an und wollten fortan das Volumen der Sozialleistungen, d.h. die Zahl der Empfänger reduzieren. Im Zentrum dieser Bemühungen stand die Erwerbsunfähigkeitsversicherung namens WAO (Van Wijnbergen, 2000). Dieses System wurde massiv als Frühverrentungssystem missbraucht (Aarts & De Jong, 1992). Im Koalitionsvertrag war vorgesehen, die Zahl der Erwerbsunfähigen durch Rehabilitationsmaßnahmen und durch Prävention zu verringern. Angesichts der rezessiven Tendenzen Anfang der 1990er Jahre erwies sich dieser Plan sehr schnell als illusorisch. Ministerpräsident Lubbers drohte damit, zurückzutreten, wenn die Zahl der WAO-Empfänger die Millionengrenze überschreite. Das Kabinett war nun gezwungen, die Volumenpolitik mit scharfen Einschnitten in die WAO durchzusetzen.

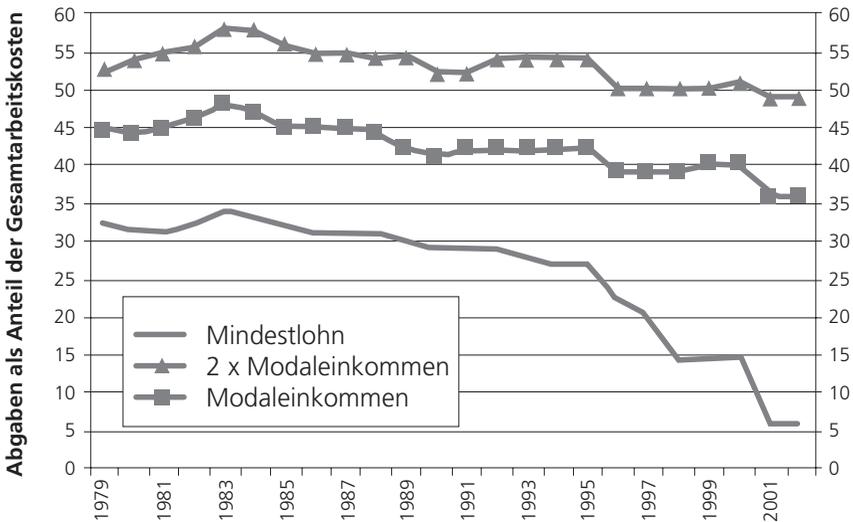
Die PvdA brachte dies in eine außerordentlich schwierige Lage. Lehnte sie durchgreifende Maßnahmen zur Verringerung der Zahl der Erwerbsunfähigen ab, dann brach sie letztlich das Koalitionsabkommen. Ihr in den

frühen 1980ern entstandenes Image haushaltspolitischer Unverantwortlichkeit wäre bestätigt worden und sie hätten nach langer Zeit in der Opposition ihre gerade erst wiedergewonnene Koalitionsfähigkeit verloren. Andererseits waren Einschnitte in die WAO sehr unpopulär. Nach zermürbenden Verhandlungen, bei denen das Schicksal der Koalition stets auf des Messers Schneide stand, einigten sich die Koalitionsparteien darauf, alle Erwerbsunfähigen einer erneuten Untersuchung zu unterziehen. Als Konsequenz wurden viele Leistungsempfänger aus der Erwerbsunfähigkeitsversicherung in die Arbeitslosenversicherung überführt. Andere verloren einen Großteil ihres Anspruches. Es kann kaum überraschen, dass diese Entscheidungen den Protest der Gewerkschaften, die größte Demonstration der niederländischen Nachkriegsgeschichte und Massenaustritte aus der PvdA zur Folge hatte. Die Wut und das Entsetzen über die Einschnitte richteten sich primär gegen die Sozialdemokraten und ihren Finanzminister Kok. Dennoch hielten der Finanzminister und seine Partei an den Beschlüssen fest. Bei Lichte betrachtet, hatten sie auch keine andere Wahl. Wäre die Koalition zu diesem Zeitpunkt zerbrochen, dann hätten die Sozialdemokraten ein katastrophales Wahlergebnis eingefahren und ihre Koalitionsfähigkeit verloren (Hillebrand & Irwin, 1999). Daher zog das Kabinett den prozyklischen Sparkurs weiter durch und erreichte auf diese Weise eine Verringerung der Zahl der Erwerbsunfähigen und die Sparziele des Koalitionsabkommens. Am Ende der Legislaturperiode zerstritten sich die Christdemokraten allerdings intern so sehr, dass die Sozialdemokraten bei den Wahlen 1994 zwar selbst erdrutschartige Verluste hinnehmen mussten, aber dennoch die stärkste von vier fast gleich großen Parteien wurden.

In der Folge wurde Wim Kok Ministerpräsident einer Koalition aus Sozialdemokraten, Linksliberalen und Konservativen. Im Koalitionsabkommen zog man institutionelle Lehren aus dem WAO-Desaster. Der Sparkurs wurde zwar fortgesetzt, aber mit Hilfe der so genannten Zalm-Norm von der Konjunktur entkoppelt (Seils, 2004a). Diese nach dem Finanzminister der neuen Koalition benannte Norm basierte auf drei Prinzipien. Erstens wurden bei der Haushaltsplanung konservative Annahmen über das Wirtschaftswachstum zugrunde gelegt. Zweitens galt eine strikte Trennung der Einnahme- und Ausgabeseite des Haushalts. Drittens wurde für jedes Jahr der Legislaturperiode ein fester Ausgabenrahmen festgeschrieben. Wie in der Vergangenheit wurden außerdem die dazu notwendigen Kürzungen festgelegt. Die resultierenden Ersparnisse sollten vor allem auf Steuersenkungen (im geringentlohten Bereich) verwendet werden. Fiel die Konjunktur hinter die konservativen Annahmen zurück, dann konnte der feste Ausgabenrahmen auch über Kredite finanziert werden. Sollte die wirtschaftliche Entwicklung allerdings besser ausfallen als in den vorsichtigen Planungen angenommen, durfte dies nicht zu Mehrausgaben führen. Die zusätzlichen Einnahmen mussten dann für die Verringerung des Defizits und der Steuerlast verwen-

det werden. Unplanmäßige Ausgaben waren nur durch Einsparungen an anderer Stelle zu haben.

Faktisch erlebten die Niederlande in den Jahren des ersten Kabinetts Kok einen Boom, der die Arbeitslosigkeit und das Defizit schnell dahinschmelzen ließ. Die Zalm-Norm stabilisierte die Koalition zwischen der linken PvdA und der rechten VVD, weil sie die grundlegend verschiedenen Ziele der Parteien in einem widerspruchsfreien Kompromiss miteinander verknüpfte. Die VVD und ihr Finanzminister Zalm erreichten durch den Sparkurs einen Abbau des Defizits. Arbeits- und Sozialminister Melkert von den Sozialdemokraten wachte hingegen darüber, dass die freiwerdenden finanziellen Spielräume im vorgesehenen Ausmaß für eine Verringerung der Abgabenlast auf (geringentlohnte) Beschäftigung verwendet wurden. Die folgende Abbildung 5 zeigt, wie erfolgreich er darin war.



Quelle: CPB 2002 Macroeconomische Verkenning 2002

Abbildung 5: Steuerkeil nach Einkommensniveaus 1979-2002

Die sinkende Arbeitslosigkeit sorgte außerdem für fallende Ausgaben, so dass innerhalb der Zalm-Norm Mittel für zusätzliche Ausgaben an anderer Stelle frei wurden. Ad Melkert leitete die in der Sozialversicherung frei werdenden Mittel in den Gesundheitsbereich um, da dieser chronisch unterfinanziert war. Obschon der Koalition zu Beginn der Legislaturperiode keine große Dauer vorhergesagt wurde, entwickelte sie sich zum Dream-Team. Wim Kok wurde zum populärsten Ministerpräsidenten aller Zeiten. Bei den Wahlen des Jahres 1998 errangen die Sozialdemokraten einen großen Sieg.

Auf Wunsch der Wählerschaft und der beteiligten Parteien wurde die Koalition in der gleichen parteipolitischen Besetzung wieder aufgelegt, obschon die linksliberale D'66 für eine Mehrheit im Parlament nicht mehr notwendig war (Andeweg, 1998). Nach mehr als zwei Jahrzehnten gelang es damit den Sozialdemokraten, nach einem Wahlsieg auch an der Regierung beteiligt zu werden. Die Neuauflage der Koalition wollte die erfolgreiche Politik fortsetzen. Allerdings zeigte sich bald ein Konstruktionsfehler der Zalm-Norm: Mit der wiedergewonnenen Vollbeschäftigung fielen die Einsparungen durch sinkende Arbeitslosigkeit fort. Für neue Ausgaben war daher innerhalb der Norm kein Raum mehr. Für die Bevölkerung war es immer weniger verständlich, wieso trotz brummender Konjunktur und sprudelnden Steuereinnahmen zu wenig für die Infrastruktur, gegen die Kriminalität in den großen Städten und für den notleidenden Gesundheitssektor getan wurde.

Eben diese Stimmung wurde 2002 vom bekannten Rechtspopulisten Pim Fortuyn aufgegriffen. Er kritisierte das „Haagse politieke kartel“ und beschuldigte die Gesundheitsministerin, eine größere Gefahr für die Volksgesundheit darzustellen als Osama Bin Laden. Die Wahlen des Jahres 2002 (Pennings & Keman, 2002) wurden für die Regierungsparteien, insbesondere die Sozialdemokraten mit ihrem blassen Spitzenkandidaten Ad Melkert, zu einem noch größeren Desaster als jene im Jahr 1994. Aus den Koalitionsverhandlungen ging ein Kabinett aus wiedererstarkten Christdemokraten, Konservativen und Rechtspopulisten unter dem christdemokratischen Ministerpräsidenten Balkenende hervor. Mit Blick auf die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation strebte das Kabinett in seinem Koalitionsabkommen unter anderem eine weitere Reform der WAO sowie die Abschaffung weiterer Arbeitsmarktinstrumente wie z.B. von Lohnkostensubventionen an. Außerdem trat es mit den Unternehmerverbänden und den Gewerkschaften in Verhandlungen über Lohnmäßigung im Tausch gegen Steuererleichterungen ein. Allerdings erwies sich dieses Kabinett als nicht wirklich arbeitsfähig, weil die Rechtspopulisten intern völlig zerstritten waren. Nach nur wenigen Monaten bat Balkenende daher die Königin, das Kabinett zu entlassen. Immerhin kam es noch vor den Neuwahlen zu einem Abkommen über die Lohnentwicklung, in dem die Gewerkschaften sich angesichts der schlechter werdenden wirtschaftlichen Aussichten verpflichteten, die Lohnsteigerungen nicht über die erwartete Inflationsrate von 2,5 Prozent hinausgehen zu lassen (Stichting van de Arbeid, 2002).

Die Wahlen Anfang 2003 stellten parteipolitisch gewissermaßen die alte Ordnung wieder her. Der CDA wurde mit nur geringem Vorsprung größte Partei vor der PvdA. Wie so oft nach Stimmengewinnen bei Wahlen, gingen die Sozialdemokraten bei der Regierungsbildung leer aus. Das derzeitige Kabinett von Ministerpräsident Balkenende stützt sich im Parlament auf eine Koalition aus Christdemokraten, Konservativen und Linksliberalen. Damit blieben

Lohnmäßigung und ein drastischer Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen auf der Tagesordnung. Letzteres bezog sich vor allem auf die WAO, das WW und die Vorruhestandsregelungen (CDA, VVD, & D66, 2003). Mit dem Ende des Börsenbooms und der Immobilienblase ist das Wirtschaftswachstum eingebrochen und die Arbeitslosigkeit wieder schnell gestiegen. Die Niederlande steckten in der ersten Rezession seit den frühen 1980ern. Deshalb legte das Kabinett neben dem Sozialabbau großen Wert auf Lohnmäßigung. In mühsamen Verhandlungen gelang es der Regierung und den Verbänden von Kapital und Arbeit, ein Abkommen zu schließen. Darin verpflichtete sich die Regierung, die geplanten Neuregelungen bei den Vorruhestandsregelungen, der Arbeitslosenversicherung und der Erwerbsunfähigkeitsversicherung aufzuschieben und die Wünsche der Arbeitsmarktparteien bei einer zukünftigen Regelung zu berücksichtigen. Unter dieser Bedingung versprachen die Verbände, auf Lohnsteigerungen zu verzichten (Stichting van de Arbeid, 2003). Von der Regierungsseite wurde dieses korporatistische Abkommen als „historisch“ bezeichnet (Algemeen Nederlands Persbureau, 14.10.03).

Auch die in der Stiftung der Arbeit vertretenen Verbände betonten, dass es derart konkrete Regelungen bisher nicht gegeben hätte. Allerdings waren die Verbände von der Strategie der Regierung, erst drastische Einschnitte anzukündigen und diese dann im Tausch gegen Lohnzurückhaltung teilweise wieder einzusammeln, nicht sehr angetan (Stichting van de Arbeid, 2004b: 5). Es erscheint daher wenig überraschend, dass die Vereinbarung bereits nach wenigen Monaten brüchig wurde, als das Kabinett bei seinen Plänen für das WAO vom Abkommen abwich und sich Gewerkschaften und Unternehmerverbände nicht über eine Regelung bezüglich des Vorruhestandes einigen konnten. Nachdem ein Kompromissvorschlag des Kabinetts scheiterte, eskalierte die Situation:

Die Gewerkschaften schlossen Tarifverträge mit Lohnsteigerungen ab und die Regierung drohte, diese nicht mehr für allgemeinverbindlich zu erklären. Der im Poldermodell so hoch gehaltene Konsens wich der offenen Konfrontation. Die Gewerkschaften organisierten Massendemonstrationen in Den Haag (30-60.000 Teilnehmer) und Amsterdam (200.-300.000 Demonstranten). Hinzu kamen andere Protestaktionen, wie z.B. eine Arbeitsniederlegung, die den gesamten öffentlichen Verkehr lahm legte (Algemeen Nederlands Persbureau, 3.11.04). Auf Grund des Drucks sah sich das Kabinett schließlich gezwungen, an den Verhandlungstisch zurückzukehren. Das Ergebnis war ein neues Abkommen, in dem das Kabinett seine sozialpolitischen Pläne letztendlich an die Vorstellungen der Verbände von Arbeit und Kapital anpassen musste (Stichting van de Arbeid, 2004a). Im abschließenden Fazit wird darauf eingegangen, inwiefern diese Vorgänge mit dem Bild vom Poldermodell zusammenpassen und welche Lehren die Sozialdemokratie daraus ziehen kann.

Fazit

Inwiefern entsprechen die Reformen in den Niederlanden dem Bild des holländischen Beschäftigungswunders? Erstens muss noch einmal darauf verwiesen werden, dass nur ein Teil des „beschäftigungspolitischen Erfolges“ tatsächlich auf politisches Handeln zurückzuführen ist. Dies ist auch von den Anhängern des „holländischen Wunders“ stets konzediert worden. Zweitens ist festzustellen, dass es sich bei der Anpassungsstrategie um eine gewöhnliche angebotsseitige Politik handelte. Diese ist keineswegs in friedlichem Konsens ausgehandelt worden, sondern von verschiedenen Kabinetten gegen den Willen der Gewerkschaften und weite Teile der Sozialdemokratie durchgesetzt worden. Weder das Abkommen von Wassenaar, noch die in den letzten Tagen und Jahren geschlossenen Vereinbarungen widersprechen dieser These. Die Niederlande stellen insofern für die deutsche Sozialdemokratie kein perfektes Modell dar, dem auf ganzer Linie nachzueifern wäre. Immerhin geben Simulationen des Centraal Planbureaus Hinweise darauf, dass diese Strategie die strukturelle Arbeitslosigkeit deutlich vermindert hat (Boer, Draper, & Huizinga, 2000; Draper & Huizinga, 2000; Huizinga, 2001). Deshalb stellt sich die Frage, ob aus diesem kurzen Abriss der niederländischen Reformenerfahrungen dennoch etwas für den zukünftigen Kurs der SPD zu lernen ist? Ich denke, dass die Reformen in unserem Nachbarland für die SPD von Interesse sein können, wenn sie (a) auf Probleme reagieren, die auch in der BRD virulent sind und (b) mit den Zielen der Sozialdemokratie übereinstimmen. Angesichts sehr begrenzter Machtressourcen der Linken ist es ferner notwendig zu berücksichtigen, dass diese (c) politisch durchsetzbar, d.h. koalitionsfähig sind.

Anders als in den Niederlanden zu Beginn der 1980er sind die öffentlichen Ausgaben in der BRD durchaus unter Kontrolle. Probleme bestehen aber auf der Einnahmeseite der Haushalte. Erstens lastet eine vergleichsweise hohe Abgabenlast, welche vornehmlich aus Sozialversicherungsbeiträgen besteht, auf gering entlohnter Arbeit. Hier erscheint die Politik der Kabinette von Wim Kok, welche die Abgabenlast in diesem Bereich deutlich heruntergefahren hat, durchaus vorbildlich. Die verfügbaren Studien zu den Beschäftigungswirkungen von Abgaben zeigen ausnahmslos, dass diese im Niedriglohnbereich schädlicher sind als bei den mittleren und hohen Löhnen. Insofern durch Leistungskürzungen finanzielle Spielräume frei werden, besteht somit ein guter Grund, diese auf eine konzentrierte Senkung der Abgaben im gering entlohnten Sektor zu verwenden. Selbst wenn dies keine zusätzliche Beschäftigung generieren sollte, weil sich die sinkende Abgabenlast nicht in verringerten Arbeitskosten, sondern in erhöhten Nettolöhnen niederschlagen sollte, dann wären die Verteilungswirkungen aus sozialdemokratischer Sicht jedenfalls attraktiver als die einer Spitzensteuersatzsenkung. Wahlstrategisch erscheint dies umso wichtiger, als die Werbung der Parteien sich zunehmend

von spezifischen ausgabenseitigen Programmen auf die Einnahmeseite der Haushalte verlagert. Angesichts ähnlicher Forderungen der Unionsparteien und der Interessen der Begüterten an einfachen Dienstleistungen erscheinen derartige Pläne koalitionsfähig.

Ein zweites in der Bundesrepublik vorherrschendes Problem ist das einer prozyklischen Politik. Derzeit wird dies als Sparen in der Rezession thematisiert. In Boomjahren werden dann dringend notwendige Ausgaben „nachgeholt“ oder kostspielige Steuerreformen durchgeführt. Demgegenüber erscheint die von den Konservativen im Kabinett Kok initiierte und verteidigte konjunkturneutrale Politik auch für eine sozialdemokratische Partei durchaus interessant. In Deutschland könnte sie helfen, den Verbrauchern eine größere Sicherheit zu geben. Der Binnennachfrage kann eine verstetigende Politik nur gut tun. Insofern diese Politik zunächst nur für den Bundeshaushalt durchgeführt wird, braucht sie zu ihrer Durchsetzung keine Koalitionspartner. Allerdings dürfte ihre dauerhafte Umsetzung auf Grund der Verhandlungserfordernisse im Bundesrat vor größeren Problemen stehen als in den Niederlanden. Von derartigen Reformen wäre natürlich kein Wunder zu erwarten, aber sie könnten helfen, die Lebensqualität der arbeitenden Bevölkerung in Deutschland zu verbessern.

Literatur

- Aarts, L. J. M., & De Jong, P. R. (1992). Die Niederländische Behindertenpolitik aus Nationaler und Internationaler Perspektive. In D. Sadowski & N. Brühl & R. Krütten (Eds.), Regionale Sozialpolitik. Komparative Perspektiven. (pp. 183-242). Frankfurt: Campus.
- Andeweg, R. B. (1998). De Formatievn Paars II. Nabetrachtinga an de hand van onterechte en terechte kritieken., Jaarboek 1998. Groningen: Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen. <http://www.ub.rug.nl/eldoc/dnpp/1998>.
- Andeweg, R. B., & Irwin, G. A. (2002). Governance and Politics of the Netherlands. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Andeweg, R. B., Van der Tak, T., & Dittrich, K. (1980). Government Formation in the Netherlands. In R. T. Griffith (Ed.), The Economy and Politics of the Netherlands (pp. 223-249). The Hague: Martinus Nijhoff.
- Anker, H., & Oppenhuis, E. (1989). De Brekker Betaalt, Jaarboek 1989. Documentatiecentrum Nederlandse Partijen. Groningen: <http://www.ub.rug.nl/eldoc/dnpp/1989>.
- Boer, D. P., Draper, D. A. G., & Huizinga, F. (2000). The Equilibrium Rate of Unemployment. *De Economist*, 148(3), 345-371.

-
- CDA, VVD, & D66. (2003). Meedoen, meerwerk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66. 16 Mei 2003. Retrieved, from the World Wide Web: http://formatie.regering.nl/Images/63_16956.pdf
 - Draper, N., & Huizinga, F. (2000). ELIS: Equilibrium Labour Income Share. CPB Report, 2000(3), 28-32.
 - Hemerijck, A. (1995). Der postindustrielle Umbau des korporatistischen Sozialstaats in den Niederlanden. Jahrbuch für Arbeit und Technik, 286-296.
 - Hemerijck, A. (2003). The Resurgence of Dutch Corporatist Policy Coordination in an Age of Globalization. In F. van Waarden & G. Lehmbuch (Eds.), *Renegotiation the Welfare State. Flexible Adjustment Through Corporatist Concertation* (pp. 33-69): Routledge.
 - Hemerijck, A., Unger, B., & Visser, J. (2000). How Small Countries Negotiate Change - Twenty-Five Years of Policy-Adjustment in Austria, the Netherlands, and Belgium. In F. W. Scharpf & V. Schmidt (Eds.), *Welfare and Work in the Open economy. From Vulnerability to Competitiveness*. (pp. 175-263). Oxford: Oxford University Press.
 - Hemerijck, A., & Visser, J. (2001). The Dutch Model: An Obvious Candidate for the 'Third Way'? *Archives Européennes de Sociologie*, 42(1), 221-239.
 - Hillebrand, R., & Irwin, G. A. (1999). Changing Strategies: The Dilemma of the Dutch Labour Party. In W. C. Müller & K. Strøm (Eds.), *Policy, Office or Votes. How Political Parties In Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Huizinga, F. (2001). Employment in the 1990's. CPB Report, 2001(1), 22-28.
 - Koole, R. (1999). Die Antwort der niederländischen Parteien auf die wahlpolitischen Herausforderungen. Wien: Signum Verlag.
 - OECD. (1978). *OECD Economic Surveys Netherlands*. Paris: OECD.
 - Pennings, P., & Keman, H. (2002). The Dutch Parliamentary Elections of 2002: Fortuyn versus the Establishment. *Vrije Universiteit Amsterdam Working Paper*, 2002(1).
 - Rowthorn, R., & Ramaswamy, R. (1998). Growth, trade, and deindustrialization. (WP/98/60).
 - Seils, E. (2004a). Financial Policy in the Netherlands 1977-2002. The Effects of Fiscal Contracts. *MPIfG Discussion Paper*, 04(2).
 - Seils, E. (2004b). Finanzpolitik und Arbeitsmarkt in den Niederlanden. Haushaltsinstitutionen, Koalitionsverträge und Beschäftigungswirkungen von Abgaben. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
 - Stichting van de Arbeid. (2002). Erkl ring der Arbeitsbedingungenpolitik 2003. Retrieved, from the World Wide Web: http://www.stvda.nl/_uploads/de_2002_arbeidsvoorwaardenbeleid.pdf

- Stichting van de Arbeid. (2003). Erklärung über die Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen für die Jahre 2004 und 2005. Retrieved, from the World Wide Web:
http://www.stvda.nl/_uploads/StichtingsverklaringAVWbeleid20042005Duits.pdf
- Stichting van de Arbeid. (2004a). Verklaring van de in de stichting van de arbeid vertegenwoordigde centrale organisaties van werkgevers en van werknemers. Retrieved, from the World Wide Web:
http://www.stvda.nl/_uploads/20041105_stvda.pdf
- Stichting van de Arbeid. (2004b). Verslag van Werkzaamheden 2003. Retrieved, from the World Wide Web:
http://www.stvda.nl/_uploads/jaarverslag2003.pdf
- Stichting van de Arbeid. (1982). Allgemeine Empfehlungen zu Aspekten einer Beschäftigungspolitik (Vereinbarung von Wassenaar). Den Haag.
- Toirkens, J. (1988). Schijn en werkelijkheid van het bezuiningsbeleid 1975-1986. Deventer: Kluwer.
- Van Wijnbergen, C. (2000, May, 13-14, 2000). Co-opting the Opposition: The Role of Party Competition and Coalition-Making in Curing the Dutch Welfare State. Paper presented at the Second Graduate Student Training Retreat in Comparative Research, Yale University.
- Visser, J., & Hemerijck, A. (1998). Ein Holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Wolinetz, S. B. (2001). Modell Nederland: Social Partnership and Competitive Corporatism in the Netherlands. In N. Bermeo (Ed.), Unemployment in the New Europe (pp. 145-167). Cambridge: Cambridge University Press.

Steffen Mau

Sozialpolitische Reformen in Großbritannien¹

Der britische Wohlfahrtsstaat

Das britische Sozialmodell lässt sich seit seiner Einrichtung auf Grundlage des Beveridge Reports in drei Komponenten unterscheiden. Einerseits gibt es die nationale Versicherung (NI), die Leistungen für eine ganze Reihe von Lebensrisiken, so Altersvorsorge, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfälle, Invalidität und finanzielle Zahlungen im Falle von Krankheit und Mutterschaft umfasst. Dieses System ist ähnlich wie die Sozialversicherungen in der Bundesrepublik beitragsfinanziert, allerdings operiert es weit weniger autonom und ist nicht sonderlich ausdifferenziert. Obwohl die Beitragsleistungen einkommensproportional erbracht werden, sind die meisten Leistungen pauschaliert und ermöglichen lediglich eine Erfüllung von Grundbedürfnissen. Neben der National Insurance stellt der Nationale Gesundheitsdienst (NHS) die zweite wichtige Säule des wohlfahrtspolitischen Engagements dar. Er ist steuerfinanziert und umfasst alle Einwohner, die qua Steuerpflicht freien Zugang zu den Gesundheitsleistungen erhalten. Da der NHS aus Steuermitteln finanziert wird, leidet er an chronischer Unterfinanzierung, welche sich in Versorgungsmängeln, veralteter Infrastruktur und geringer Anpassung an die Bedürfnisse der Patienten bemerkbar macht. Schließlich gibt es eine ganze Reihe von bedarfsorientierten Leistungen, die aus Steuermitteln finanziert werden und denjenigen zugute kommen, die keinen Anspruch auf beitragsbezogene Leistungen haben oder keine ausreichenden privaten Vorsorgeleistungen in Anspruch nehmen können. Sie gehen häufig mit Bedürftigkeitsprüfungen einher (means-test), wodurch die tatsächliche Bedarfslage und die Ausschöpfung aller Ressourcen zur Selbsthilfe geprüft werden.

Die von Beveridge befürwortete Konzentration der staatlichen Verantwortung auf eine Grundsicherung für die großen Lebensrisiken wie Alter, Arbeitslosigkeit und Krankheit ging mit der Überlegung einher, dass oberhalb dieses Sockels marktliche Versorgung zum Tragen kommt. Lebensstandardsichernde Versorgung kann daher nur im Zusammenspiel zwi-

¹ Der Autor dankt Jochen Clasen für die Möglichkeit, sein Buchmanuskript (Clasen 2005) weit vor Erscheinen als Quelle zu nutzen. Weiterhin dankt er Bettina Kohlrusch und Sonja Wrobel für kritische Kommentare und Anregungen.

schen staatlicher Grundsicherung und privater oder beruflicher Vorsorge erreicht werden. Um die Bürger zur individuellen Vorsorge zu ermuntern, hat der Staat vornehmlich steuerpolitische Instrumente in Anwendung gebracht. Schon frühzeitig wurde allerdings klar, dass hinsichtlich der Möglichkeiten privater Vorsorge große Ungleichheiten entstehen. Richard Titmuss hat deshalb schon in den 60er Jahren von „two nations in old age“ gesprochen. Bessere Einkommensbezieher, Angestellte im öffentlichen Dienst, qualifizierte Arbeitnehmer können aufgrund der vorhandenen Einkommensressourcen (und auch der steuerlichen Anreizstruktur) leichter private Vorsorgeansprüche aufbauen, während weniger qualifizierten Arbeitnehmern, atypisch Beschäftigten und Geringqualifizierten diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung stehen. Politische Vorstöße innerhalb des auf Grundsicherung ausgerichteten Systems eine Stärkung des Prinzips der Einkommensproportionalität von Leistungen herbeizuführen, so mit der Einführung des State Earning Related Pension Scheme (SERPS) 1975, waren nur halbherzig und nicht auf Dauer angelegt. Im Vergleich zum deutschen System ist die Grundarchitektur auf die enge Kopplung staatlicher Grundsicherung und privater Versorgung angelegt, wobei sowohl die grundsichernden Funktionen in der Vergangenheit nicht umfassend entwickelt waren, wie auch hinsichtlich privater Altersvorsorge nur schwerlich von flächendeckender Komplementierung staatlicher durch private Leistungen gesprochen werden kann.

Thatchers und New Labours sozialpolitische Ambitionen

Das britische System ist zumindest seit dem Amtsantritt von Thatcher in einem permanenten Reformprozess. Zu Zeiten der Machtübernahme Margaret Thatchers 1979 lag Großbritannien mit hoher Staatsverschuldung, einem ineffizienten öffentlichen System und einer miserablen Wirtschaftslage am Boden. Eine Ursache dafür wurde von den Konservativen in der wuchernden Staatstätigkeit gesehen, wobei der Wohlfahrtsstaat besonders im Zentrum der Kritik stand – als Kostenverursacher und als dysfunktionales Anreizsystem hinsichtlich Arbeitsangebot und sozialer Selbsthilfe. Die „Eiserne Lady“ verschrieb dem Land eine Radikalkur, deren wichtigste Pfeiler ein streng monetaristisches Wirtschaftsprogramm, eine konsequente Privatisierung, Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Liberalisierung der Finanzmärkte und die Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaates waren. Die Einschätzung der tatsächlichen ‚Erfolge‘ dieser Maßnahmen ist unter Experten weitgehend umstritten. So lässt sich beispielsweise darauf hinweisen, dass die Regierung einerseits recht harsche Einschnitte innerhalb des Leistungssystems durchsetzte, aber die Staatsausgaben nicht wirksam reduzieren konnte. Viele der Versprechen der gesellschaftlichen Modernisierung erfüllten sich nicht. Die Thatcher-Ära brachte statt dessen soziale Härten ungekannten Ausmaßes hervor und trug maßgeblich zum Entstehen einer verarmten sozialen Unterschicht bei. Gleichzeitig schuf ihre Politik eine neue Schicht von Besitzern

von Eigenheimen und Aktiendepots. Während es für bestimmte gesellschaftliche Gruppen zu einer Anhäufung privaten Reichtums kam, war die öffentliche Armut kaum zu übersehen, so zum Beispiel im Zusammenhang mit Unterinvestitionen in öffentlichen Einrichtungen und Infrastruktur. Auf der anderen Seite gibt es Stimmen, die behaupten, dass Großbritannien aufgrund dieser sehr drastischen Politik seine ökonomische Ausgangsposition verbessern konnte. Die derzeitige makroökonomische Lage Großbritanniens ist vergleichsweise gut. Wirtschaftswachstum und Beschäftigung liegen oberhalb des EU-Durchschnitts. Großbritannien verfügt heute als eines der wenigen europäischen Länder über eine Volkswirtschaft, die von der durch Globalisierung stark vergrößerten Volatilität der internationalen Wirtschaft durchaus profitieren kann.

Mit New Labour wurde auch eine neue sozialpolitische Vision in die Öffentlichkeit getragen, die jenseits von Sozialleistungskürzungen und expansiver Ausgabenpolitik neue Wege beschritt. Dabei wurden die Ausrichtung der Sozialpolitik auf Transfers als Lohnersatzleistungen kritisiert und reine Umverteilungsmaßnahmen zurückgestellt, während Inklusion und Aktivierung zentralen Stellenwert bekamen. Die Flexibilisierung von Arbeitsmärkten mit einem hohen Anteil an Teilzeit-, Niedriglohn-, und Dienstleistungsbeschäftigung halten die Arbeitslosenquote niedrig. Sozialpolitisch wurden marktkonforme Sicherungselemente verstärkt in Anwendung gebracht, welche Arbeitsanreize für so genannte Problemgruppen des Arbeitsmarktes setzen sollen. Großbritannien ist eines der wenigen OECD-Länder, welches in den vergangenen Jahren eine deutliche Sozialausgabensteigerung realisiert hat. Lagen die öffentlichen Ausgaben Ende der 90er Jahre noch bei ungefähr 38 Prozent des Bruttoinlandproduktes, so sind für das Haushaltsjahr 2004/05 42 Prozent angestrebt. Damit liegt das britische Ausgabeniveau nahe dem der kontinentaleuropäischen Länder. Es ist ein zentrales Vorhaben der Labour Regierung gewesen, die Ausgaben für das Gesundheitssystem auf den EU-Durchschnitt zu erhöhen. Auch im Bereich der Familienpolitik wurden zusätzliche Ressourcen mobilisiert.

Innerhalb der sozialpolitischen Entwicklung in Großbritannien sind es drei zentrale Entwicklungstendenzen, die herausgestrichen werden können. Erstens hat eine massive Aushöhlung des Versicherungsprinzips stattgefunden, und ein immer größerer Teil von Menschen ist auf bedarfsgeprüfte Leistungen (means-tested benefits) angewiesen. Diese sozialpolitische Bedarfsorientierung ist zwar einerseits eine Folge der Leistungsausdünnung im Bereich der Sozialversicherung, aber andererseits auch auf die stärkere Ausrichtung der Instrumente auf tatsächliche Bedarfslagen zurückzuführen. Zweitens ist der Umbau auf die Verstärkung marktkonformer Leistungen ausgerichtet. Dabei geht es zuvorderst um eine Markierung der Niveauunterschiede zwischen Sozialeinkommen und Transfereinkommen. In den Augen

der Reformer dient dieser Abstand dazu, den Arbeitsanreiz für Sozialleistungsbezieher zu erhalten. Statt sozial gesicherte arbeitsmarktinterne Aufnahmepositionen bereitzustellen, ist diese Politik darauf aus, die Attraktivität von unteren Positionen im Einkommensgefüge zu verbessern. Dies ist vor allem durch eine Veränderung des Steuersystems geschehen, welches die Niedrigeinkommensbezieher relativ besser stellt. Zusätzlich sollen auch in der Bundesrepublik inzwischen populäre Maßnahmen der individuellen Fallbetreuung und der Erhöhung von Vermittlungs- und Beratungsintensität bei Arbeitslosigkeit dazu beitragen, dass Brücken aus der Arbeitslosigkeit in den Arbeitsmarkt hinein gebaut werden. Drittens hat Labour auch hinsichtlich von Privatisierung neue Wege beschritten, so im Bereich von Gesundheits- und Rentenpolitik. Der über lange Zeit sakrosankte Status des Nationalen Gesundheitsdienstes als verstaatlichte Organisation ist dahingehend aufgebrochen worden, dass größerer Wettbewerb ermöglicht wurde und es neue Formen der Mischfinanzierung gibt. Auch im Bereich der Rentenvorsorge hat Labour zusätzlich zu den bekannten privaten Leistungsformen die Stakeholder Pension eingeführt, die spezifische Probleme bisheriger Privatversicherung besser lösen sollen.

Arbeitslosigkeit, Bedürftigkeitsprüfungen und New Deal

Bedürftigkeitsprüfungen haben innerhalb des liberalen britischen Wohlfahrtsregimes eine lange Tradition, weil staatliche Intervention zuallererst den ‚wirklich Bedürftigen‘ zugute kommen sollte. So hatte auch innerhalb der Sicherungsangebote für Arbeitslose die Idee von Beitragsgerechtigkeit oder Lohnersatz nie einen großen Stellenwert, und einkommensbezogene Leistungen, die in den 60er Jahren eingeführt wurden, wurden nach relativ kurzer Zeit wieder abgeschafft. Britische Arbeitslose erhalten für eine Dauer von 6 Monaten Standardsätze unabhängig vom zuvor geleisteten Beitragsvolumen. Arbeitslosen unter 25 Jahren stehen geringere Leistungssätze zur Verfügung. Die von der National Insurance geleisteten Geldzahlungen können als äußerst bescheiden gelten und erreichen gerade mal 12 Prozent der durchschnittlichen Einkommen für männliche Beschäftigte. Aufgrund der niedrigen Leistungshöhe ist es für Arbeitslose in Großbritannien gang und gäbe, zusätzlich zur Arbeitslosenunterstützung so genannte ‚mean-tested benefits‘ zu beantragen. Mit der Ausdünnung der von der National Insurance bereitgestellten Leistungen hat sich eine Gesamtverschiebung der Unterstützung für Arbeitslose weg von beitragsfinanzierten hin zu steuerfinanzierten Leistungen ergeben. War der Anteil der durch Beiträge finanzierten Leistungen 1979 noch bei etwa 45 Prozent, so sank dieser Anteil auf 9 Prozent im Jahr 2000. Über 70 Prozent der britischen Arbeitslosen müssen einen Einkommenstest über sich ergehen lassen, um überhaupt Ansprüche geltend machen zu können (siehe Clasen 2005). Mit der Reform des Unterstützungssystems durch die Einführung der Job Seekers Allowance im Jahre

1996 ist auch eine Zusammenführung von vormalig getrennten Systemen der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe verbunden gewesen, obwohl unter dem Dach der Job Seekers Allowance weiterhin die Unterscheidung zwischen Leistungsansprüchen durch Beitragserbringung und durch Bedürftigkeitsprüfung aufrecht erhalten wurde.

Innerhalb des britischen Diskurses ist es aber auch kritisch gesehen worden, dass immer mehr Arbeitslose von bedürftigkeitsgeprüften Leistungen abhängen. Wenn bedarfsgeprüfte Leistungen zusätzlich zur Arbeitslosenunterstützung bezogen werden, klettern sie schnell höher als ein Niedrigeinkommen auf dem Markt. Die Regierung hat daraufhin die ‚in-work benefits‘ stärker ausgebaut und auf die Subvention von Minijobs gesetzt. Ziel dessen war, den Empfängern von Leistungen stärkere Anreize zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu geben. Die zusätzliche Einführung eines Mindestlohns und steuerlicher Vergünstigungen am unteren Ende der Lohnskala sollte Arbeit in jedem Fall lohnender machen als Arbeitslosigkeit. Die Reformen sind insgesamt darauf gerichtet, deutlicher zwischen Gruppen zu unterscheiden, die als arbeitsmarktfern bezeichnet werden können und jenen, von denen prinzipiell erwartet werden kann, dass sie ihre Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Auch dies ist eine Unterscheidung mit einer langen Tradition. Schon zu viktorianischen Zeiten sprach man von ‚deserving and undeserving poor‘, wobei die erste Gruppe diejenigen waren, die aufgrund ihrer physischen Konstitution legitimerweise nicht arbeitsmarktaktiv werden mussten, während die zweite Gruppe als arbeitsunfähig eingestuft wurde und nur unter bestimmten Voraussetzungen Hilfe bekam (Mau 2003).

Unter Labour sind die institutionellen Regeln hinsichtlich Arbeitsaufnahme und Aktivierung enger gefasst worden. So sind alle Leistungsempfänger verpflichtet, aktiv Arbeitssuche zu betreiben und verpflichtende ‚Restart interviews‘ durchzuführen. Aktionspläne und persönliche Berater sollen helfen, die Arbeitsmotivation zu erhöhen und Erwerbslose im Arbeitsmarkt zu platzieren. Es sind in diesem Kontext eine ganze Reihe von so genannten New-Deal-Programmen aufgelegt worden, die speziellen Gruppen den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern sollen, so für Jugendliche und Langzeitarbeitslose, für die die Teilnahme verpflichtend ist, aber auch Alleinerziehende, Behinderte, Partner von Arbeitslosen und Arbeitssuchende über 50 (siehe Peck 2001). Diese Programme bestehen aus verschiedenen Stufen, wobei die erste individuelle Hilfe, Führung und Beratung beinhaltet. Dadurch soll sichergestellt werden, dass jeder, der in der Lage ist, auf dem Arbeitsmarkt eine Beschäftigung aufzunehmen, dies auch tut. Diejenigen, die innerhalb von maximal 4 Monaten trotz intensiver Bemühungen keinen Job finden, werden auf vier verschiedene Alternativen verwiesen: subventionierte Beschäftigung, Vollzeitausbildung, Freiwilligenarbeit oder Arbeiten im Umweltbereich. Wer diese Angebote nicht wahrnimmt, muss mit Leistungs-

kürzungen rechnen. Diese Optionen sollen die Arbeitsmarktnähe erhalten und gleichzeitig das Sammeln von Berufserfahrung ermöglichen. Zur Evaluation dieser Programme finden sich unterschiedliche Aussagen. Während die Regierung für sich in Anspruch nimmt, dass dadurch ein großer Anteil dieser Gruppen in Arbeit gebracht werden kann, sind wissenschaftliche Stellungnahmen skeptischer (Millar 2000). In jüngsten Studien wird berichtet, dass drei Fünftel der Teilnehmer in nicht-subventionierte Beschäftigung wandern. Auch von Seiten der Teilnehmer werden diese Programme in der Mehrheit positiv bewertet (Department for Employment and Learning 2004). Obwohl die Regierung umfangreiche Zahlenwerke zu Teilnehmerzahl, Kosten und Übergängen in den Arbeitsmarkt etc. veröffentlicht hat, sind die Möglichkeiten zur Evaluation allerdings beschränkt. So ist beispielsweise unbekannt, inwieweit diese Programme ‚echte‘ Arbeitsplätze schaffen und nicht nur die Substitution anderer Arbeitsplätze befördern. Man hat kaum gute Daten über die langfristigen Erfolge oder Misserfolge der Teilnehmer wie auch die makroökonomischen Effekte, wie z.B. den dadurch ausgelösten Lohndruck. Positiv kann aber der flexible und individualisierte Ansatz des New Deal bewertet werden. Auch ist der New Deal ein Erfolgsmodell hinsichtlich der Kooperation von Arbeitgebern, Auszubildenden und weiteren Beteiligten (Dolton/Balfour 2002).

Das modularisierte Rentensystem

Ähnlich wie das deutsche Rentensystem steht auch das britische vor einer enormen demographischen Herausforderung. Der Anteil der Personen über 65 Jahren wird nach Schätzungen von 14.7 Prozent 1990 auf 38.7 Prozent im Jahre 2030 steigen, ein Anstieg von 14.0 Prozent. Allerdings steht Großbritannien damit noch vergleichsweise gut da, nimmt man beispielsweise eine Steigerungsrate von 27.5 Prozent in Deutschland oder 18.3 Prozent in Frankreich zur Vergleichsgrundlage (Bos et al. 1994). Das staatliche britische Rentensystem ist deutlich unübersichtlicher als das deutsche. Es besteht aus einer niedrigen und einkommensunabhängigen Grundrente (Basic State Pension und Minimum Income Guarantee), einer einkommensbezogenen Zusatzrente (SERPS) und neuerdings – seit 2002 – aus einer Second State Pension, welche die SERPS-Rente ablösen soll. Arbeitnehmer können aus der zweiten Säule oberhalb der Grundsicherung aussteigen, wenn sie nachweisen können, dass sie Mitglieder betrieblicher oder privater Versorgungssysteme sind. In diesem Fall werden die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer ermäßigt und es werden steuerliche Vergünstigungen gewährt. Die staatliche Rentenpolitik hat das Schwergewicht immer stärker auf eine Grundversorgung als auf Statuserhalt gelegt, mit der Überlegung, dass staatliche Grundversorgung durch private Altersvorsorge zu ergänzen ist. Die Idee einer einkommensbezogenen Rente, die tatsächlich eine Art Lohnersatz darstellt, ist erst mit der einkommensbezoge-

nen Zusatzrente (SERPS) in den 70er Jahren eingeführt worden, ist aber nur unvollständig institutionell verankert worden, und nun schon wieder auslaufend. Anders als in Deutschland gibt es in Großbritannien keine separaten Rentenkassen, sondern die Beitragszahlungen (ca. 11 für Arbeitnehmer und 12.8 Prozent für Arbeitgeber) werden zur National Insurance geleistet. 80 Prozent der Ausgaben der National Insurance werden zur Deckung der Rentenansprüche benötigt.

Um überhaupt in den vollen Anspruch der Basic State Pension (BSP) zu kommen, benötigt man eine lange Beitragskarriere, obwohl auch zunehmend Ausfallzeiten (z.B. Erziehungszeiten, Ausbildungszeiten) als fiktive Beitragsperioden angerechnet werden. Zugleich gibt es einen Einkommenskorridor zwischen einer unteren Verdienstgrenze und einer ersten Verdienstgrenze, der nicht beitragspflichtig ist, aber die Beschäftigten so stellt, als hätten sie Beiträge geleistet (gilt auch für Arbeitslosengeld). Die Grundrente ist relativ niedrig und wird als flat-rate ausgezahlt. Die Höhe dieser Grundrente wird jährlich neu festgelegt, betrug im Jahr 2002/03 £ 75,50 die Woche und liegt damit bei ca. 15 Prozent des durchschnittlichen männlichen Bruttoarbeitsinkommens. Für den britischen Fall ist zudem kennzeichnend, dass ein Drittel aller Rentner von staatlichen Leistungen abhängen, die in der einen oder anderen Form Bedürftigkeitsprüfungen unterliegen. Das liegt vor allem daran, dass die State Basic Pension geringer ist als das bedarfsgeprüfte Grundeinkommenssystem Minimum Income Guarantee (MIG) (abgelöst 2003 durch Pension Credit), welches Rentnern ohne ausreichende Versorgung zukommt. Dies lag 2002 bei £ 98.15 und damit 25 Prozent höher als die Grundrente. Im internationalen Vergleich kann man für Großbritannien feststellen, dass Altersarmut immer noch weit verbreitet ist.

Ein weiteres Element staatlicher Rentenversorgung ist die einkommensbezogene Zusatzrente (SERPS), die gegenwärtig an etwa die Hälfte aller Rentner ausgezahlt wird. Allerdings ist ihr Wert in den letzten Jahren deutlich gesunken und in der kommenden Rentnergeneration wird sie eine immer geringere Bedeutung spielen, weil viele Personen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, in Berufsrentensysteme oder Personal Pension Plans überzuwechseln. Diese Alternativen zur staatlichen Versorgung wurden schon unter Thatcher stark steuerlich gefördert. Seit 2002 können innerhalb dieses Systems keine Ansprüche mehr aufgebaut werden. Stattdessen hat die Labour Regierung eine State Second Pension (flat-rate) eingeführt, die vor allem den Personengruppen zugute kommen soll, die aufgrund ihrer Einkommens- oder Beschäftigungssituation nicht in der Lage sind, eine angemessene private Vorsorge zu betreiben und auf die Hilfe des Staates angewiesen sind. Diese Leistungen werden zusätzlich zur Basic Pension erbracht, sind aber ebenso stark uniformiert und werden in der Zukunft nicht mehr einkommensabhängig sein. Die verwendete Rentenformel begünstigt

tigt die Bezieher kleinerer Einkommen und realisiert de facto Umverteilung zugunsten einkommensschwacher Gruppen. Diese Veränderungen tragen maßgeblich dazu bei, dass der Staat immer mehr Grundsicherungsfunktion übernimmt und die Differenzierung von Renteneinkommen vor allem durch die unterschiedlichen Möglichkeiten privater Vorsorge vorgenommen werden. Nach Berechnungen wird der Gesamtumfang staatlicher Vorsorge für diejenigen, die 2018 in den Ruhestand gehen, auf circa 25 Prozent des durchschnittlichen Einkommens absinken (Hills 2003).

Was die Kosten staatlich organisierter Rentenvorsorge angeht, so belaufen sich diese, nimmt man die Basic State Pension, SERPS und Leistungen nach Bedürftigkeitsprüfung zusammen, auf etwas über 5 Prozent des Bruttoinlandseinkommens. Der Rest der Altersvorsorge speist sich aus privaten Quellen, welche aber umfangreiche steuerliche Vergünstigungen erfahren. Der Anteil der Rentner, die auf private Vorsorge zurückgreifen, ist auf über 90 Prozent gestiegen, und immerhin 70 Prozent aller Rentner bestreiten mehr als die Hälfte ihres Unterhalts aus nichtstaatlichen Einkommensquellen (Clasen 2005). Eine wichtige Komponente dieser zweiten Säule nichtstaatlicher Versorgung sind die Betriebsrenten, welche gegenwärtig 10 Millionen Arbeitnehmer umfassen. Sie sind für eine große Zahl von Beschäftigten zur Alternative für die staatliche einkommensbezogene Zusatzrente geworden, da der Ausstieg aus diesem System nur bei Nachweis ‚anerkannter‘ privater oder beruflicher Versorgung erlaubt wurde (contracting out). Daneben sind andere staatlich überwachte Zusatzrenten mit festgelegten Leistungs- oder Beitragshöhen als Alternativen akzeptiert, die aus Beiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden und, soweit sie als steuerlich anerkannte Systeme gelten, steuerliche Vergünstigungen bereithalten. Diese Systeme beruhen generell auf Kapitaldeckung. Personen ohne Zugang zu diesen Versorgungssystemen (z.B. Selbstständige und kurzfristig Beschäftigte) können auf so genannte Personal Pension Plans (PPP) zurückgreifen, welche von Lebensversicherungen und Banken aufgelegt wurden. Allerdings kam es im Zusammenhang mit diesen Personal Pensions zu häufigen Problemen des ‚mis-selling‘ und falscher Beratung. 2001 hat die Regierung eine neuartige private Rentenvorsorgeform eingeführt, die Stakeholder Pensions, die vor allem auf Probleme von Missmanagement und der Destandardisierung des Erwerbsverlaufes reagieren. Sie sind für Personen gedacht, die den anderen Systemen nicht angehören und eher niedrige Einkünfte haben. Sie sind weit aus flexibler hinsichtlich Beitragsunterbrechungen und auch kostengünstiger als vergleichbare private Sicherungsformen. Allerdings sind hier nur die Beiträge vertraglich fixiert, nicht aber die zukünftigen Leistungen. Mit dieser Rentenart wird der private Markt für noch größere Bevölkerungsgruppen geöffnet. Festzustellen ist allerdings, dass der Verkauf der Stakeholder Pension bisher hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, was nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen ist, dass Niedrigeinkommensbezieher sowieso

auf means-tested benefits zurückgreifen können. Mit der Einführung des Pension Credit (PC) soll diese nachteilige Anreizstruktur der Vorsorge abgebaut werden, weil nur ein Anteil der anderen Bezüge angerechnet wird, aber dies wird natürlich die Zahl der Personen, die means-tested benefits beantragen, vergrößern. Unbekannt ist bislang, wie dieses veränderte System das Vorsorgeverhalten beeinflusst.

Steuerpolitische Interventionen zur Einkommenssicherung

Schon seit den 80er Jahren ist das Problem der Familienarmut öffentlich diskutiert worden, aber es gab wenig kohärente Bemühungen, dieses Problem anzugehen. Labour hat im Verlauf der Jahre seine Auffassungen zur Familienpolitik dahingehend verändert, als dass diese nun verstärkt auf die Notwendigkeit eines flexiblen und deregulierten Arbeitsmarktes bezogen wurden. Hintergrund dieser Richtungsänderung war die steigende Zahl von Kindern in Armutshaushalten, welche vor allen Dingen in Familien konzentriert waren, in denen ein Elternteil oder beide Eltern arbeitslos waren. Eine immer größere Zahl von Familien war und ist auf bedarfsgeprüfte Transferleistungen angewiesen. Was die Unterstützung für Familien angeht, so kann man drei grundlegende Trends der Politik von Labour erkennen. Erstens wurde familienfördernder Ausgleich immer stärker über das Steuersystem (und damit auch das Finanzministerium) organisiert. Zweitens wurde getreu dem Grundsatz, dass die beste Förderung durch Zugänge zum Arbeitsmarkt gelingt, ein größeres Augenmerk auf das Zusammenspiel von Transfer- und Markteinkommen gelegt, weil insbesondere Familien mit Kindern Leistungsansprüche anhäufen konnten, die über vergleichbaren Einkommen im Niedriglohnsektor lagen. Drittens wurden vorsichtige Schritte in Richtung einer größeren Vereinbarkeit von Familie und Berufsleben eingeläutet, so durch erweiterte Betreuungsangebote im Vorschulbereich, die Anhebung des Kindergeldes, die Erhöhung des Mutterschaftsgeldes und die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs.

In den jüngsten Reformschritten hat Großbritannien versucht, die Verbindung der beiden sozialpolitischen Zielstellungen, der Förderung einkommensschwacher Familien einerseits und der Arbeitsmarktintegration andererseits, zu verstärken. Ein erster Schritt in diese Richtung war 1999 die Ersetzung des Family Credit Systems durch den Working Families Tax Credit (WFTC), welcher durch die schwächere Anrechnung von Einkommen deutlich größere Anreize für Erwerbstätigkeit setzt. Während das frühere System so angelegt war, dass ein steigendes Einkommen zum Abbau von Sozialleistungen bei gleichzeitig steigender steuerlicher Belastung führte (und damit Markteinkommen nicht zwingend höher waren als Transfereinkommen), wird soziale Förderung für Familien mit Erwerbseinkommen nun durch Steuergutschriften vorgenommen. Als Folge davon vergrößerte sich auch das anspruchs-

berechtigte Bevölkerungssegment zahlenmäßig, von 750.000 Familien 1997 auf 1.4 Millionen Familien 2003.

Im Jahr 2003 wurden weitere Reformen in Gang gesetzt, die eine Rationalisierung des Systems in Aussicht stellen. Wichtigste Neuerung ist die integrierte Kindergutschrift (Integrated Child Credit), welche zusätzlich zum allgemeinen Kindergeld gezahlt wird und die kinderbezogenen Zuzahlungen aus anderen Leistungssystemen ablöst. Während das WFTC nur auf Erwerbstätige zugeschnitten war, macht dieses Programm keinen Unterschied mehr zwischen out-of-work und Niedrigeinkommensgruppen. Allerdings geht es auch hier um die Verhinderung von Kinderarmut bei gleichzeitigem Erhalt von Arbeitsanreizen. Es wird an Familien unabhängig vom Erwerbsstatus gezahlt und hat den Vorteil, dass Übergänge zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit nicht gleichzeitig Übergänge zwischen verschiedenen Sozialleistungssystemen erzwingen. Eine nicht unwichtige Veränderung ist der Auszahlungsmodus, da das Geld laut Gesetz der Hauptbetreuungsperson (i.d.R. der Mutter) und nicht dem Hauptverdiener ausgezahlt wird. Der britische Sozialstaat setzt damit noch stärker darauf, insbesondere die schlecht verdienenden, aber arbeitsmarktaktiven Familien zu stützen, denn darauf, Beziehern höherer Einkommen Leistungen zukommen zu lassen. Weitere Neuerung ist die Einkommenssteuergutschrift (ETC), die an kinderlose Erwachsene mit kleinen Einkommen ausgezahlt wird.

Wettbewerbsmärkte im Gesundheitswesen

Der britische Gesundheitsdienst (NHS) wird von kritischen Beobachtern häufig mit den Gesundheitssystemen sozialistischer Länder verglichen. Es ist aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, ermöglicht kostenfreie medizinische Behandlung und beruht auf einer monopolistischen Versorgungsstruktur. Obwohl diese Prinzipien in der Bevölkerung weitgehend gestützt werden und der NHS eine große symbolische Bedeutung für den Zustand Großbritanniens allgemein und den Wohlfahrtsstaat im Besonderen haben, ist der NHS von Anbeginn eine krisenhafte Unternehmung gewesen. Weder Umfang noch Leistungsqualität sind angemessen. Schon bei einem so allgemeinen Indikator wie Zahl der Ärzte per Einwohner rangiert Großbritannien am untersten Ende der europäischen Länder. Die Überlebenschancen bei Krankheiten wie Krebs beispielsweise sind geringer als in den meisten entwickelten OECD-Ländern. Mehr als eine Million Menschen warteten im Jahr 2000 auf Behandlungen, sei es durch ihren General Practitioner (GP) oder durch einen Spezialisten (Browne/Young 2002). Rund 7 Millionen Menschen in Großbritannien besitzen private Krankenversicherungen und rund 330 Tausend zahlen notwendige Operationen aus privater Tasche, weil die Versorgung durch den NHS nicht ausreicht (Laing's Health Care Market Review 2001-2002). Hauptursache ist, neben strukturellen Problemen, die chronische

Unterfinanzierung des NHS. Hinsichtlich der öffentlichen Gesundheitsausgaben steht Großbritannien weit hinten. Selbst wenn man private Ausgaben hinzunimmt, lag der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttonationalprodukt 1999 bei nur 6.9 Prozent, zum Vergleich in Deutschland bei 10.3 Prozent, in den USA bei 12.9 Prozent und in Frankreich bei 9.3 Prozent (OECD Health Data 2001). Die steuerbasierte Finanzierung des NHS ist zwar vorteilhaft in Bezug auf die Kostendeckelung, aber auch nachteilig, weil sich knappe fiskalische Mittel sofort in Rationierungen und Mangelzustände innerhalb des Systems umsetzen. Obwohl Labour ursprünglich nur die Qualitätsverbesserung und eine moderate Ausgabensteigerung auf der Agenda hatte, ist die Regierung nun dem enormen Druck öffentlicher Unzufriedenheit nachgegeben. Im Januar 2000 hat Tony Blair seinen Wählern versprochen, die NHS-Ausgaben an das europäische Niveau anzugleichen. Der im März 2000 veröffentlichte NHS-Plan verkündete einen realen Ausgabenanstieg von circa einem Drittel. Seitdem sind die Nettoausgaben für Gesundheit deutlich nach oben gefahren worden und nach jüngsten Projektionen werden die Gesundheitsausgaben im Jahre 2007 auf über 9 Prozent des BSP angestiegen sein.

Neben der Kostenseite steht die Organisation des NHS unter Dauerkritik, weil der monopolistischen Struktur nachgesagt wird, sie setze falsche Anreize und operiere an den Bedürfnissen der Patienten vorbei. Insbesondere die zentralistische Struktur des NHS ist wenig sensitiv für lokale Bedingungen, sei es von Seiten der Nutzer wie auch der Leistungsanbieter. Zudem werden keine wirklichen Anreize zum effektiven Mitteleinsatz gesetzt. So war es rational lange Wartelisten zu haben, um weitere Mittel zugewiesen zu bekommen. Ähnlich wie auch im deutschen Gesundheitssystem ist auch die Rolle der Haus- und Allgemeinärzte (GPs) in die Diskussion geraten, weil sie nicht nur als Anbieter von Leistungen auftreten, sondern auch die Nachfrage maßgeblich steuern können. Die angebotsseitig induzierte Nachfrage ist von vielen als maßgebliches Problem ineffizienter Strukturen angesehen worden. Die Konservativen haben durch die Einrichtungen ‚interner Märkte‘ versucht, derartige Probleme in den Griff zu bekommen. Labour hat einige dieser Ansätze aufgegriffen, um bessere Anreizstrukturen und größere Kundenorientierung zu erreichen. Die GPs wurden zu so genannten fundholders, d.h. ihnen wurde ein bestimmtes Budget zugewiesen, auf dessen Basis sie die Patientenversorgung vornehmen. Obwohl dieses System de facto Rationierung betreibt, ist es vorteilhaft hinsichtlich seiner Dezentralität und der Verlagerung von Entscheidungskompetenz hin zum einzelnen Arzt. Tatsächlich kam es zu einem sehr verantwortlichen und effizienten Umgang der Ärzte mit diesen Budgets und Wartelisten konnten verkürzt, wie auch die Qualität der Behandlung verbessert werden. Auch Kliniken wird jetzt eine größere Unabhängigkeit zugestanden und es sind (allerdings umstrittene) Indikatoren entwickelt worden, die ihre Performanz messen sollen. Gute Krankenhäuser können seitdem Bonusse erhalten. Labour hat mit den

Primary Care Trusts (PCTs) zudem relativ autonome Einheiten für soziale und medizinische Dienste geschaffen, die über ihre eigenen Budgets verfügen und die Bereitstellung von Leistungen organisieren.

Labour hat weiterhin alles daran gesetzt, auch die ideologisch aufgeladene Trennung zwischen privatem und öffentlichem Sektor aufzuheben, so durch den Einkauf von Bettenkontingenten in privaten Krankenhäusern. In anderen Bereichen gibt es vermehrte Möglichkeiten, dass private Anbieter im öffentlichen Dienstleistungsbereich tätig werden können. Dies ist insbesondere im Pflegebereich in Angriff genommen worden. Die grundsätzliche Überlegung ist, dass der private Sektor Effizienzsteigerungen erzielen kann und besser auf die Bedürfnisse der Kunden einzugehen weiß. Im Rahmen öffentlicher Aufgaben ist auch verstärkt auf private Investitionen zurückgegriffen worden. Public-Private-Partnerships werden von der Regierung als ein Weg angesehen, um der öffentlichen Unterfinanzierung entgegenzuwirken. Damit öffnet sich ein weitreichend abgeschotteter öffentlicher Sektor neuen Mischfinanzierungen und verlagert Finanzierung, Betrieb und Management zunehmend in private Hände. Der Staat tritt zum Teil als Ko-Finanzierer auf, zum Teil als Nachfrager von Dienstleistungen und Infrastruktur so beim Bau von Gefängnissen, Schulen oder Krankenhäusern. Es ist derzeit nicht absehbar, welche langfristigen Folgen der Einsatz privaten Kapitals haben kann. Zwar werden zunächst vorhandene Finanzierungsengpässe behoben, aber es ist bislang unklar, wie sich Qualitätssicherung und Kostenentwicklung langfristig entwickeln. Solche Vermarktlichungstendenzen sind auch öffentlich umstritten, weil die Briten noch sehr präzente Erinnerungen an diesbezügliche Fehlschläge haben. So hat es im Zuge der Privatisierung von British Rail alarmierende Probleme gegeben, die eine Zurückhaltung gegenüber derartigen Privatisierungen durchaus erklären.

Regionale Dezentralisierung

Ein nicht unwichtiger Schritt hinsichtlich des Gestaltwechsels der britischen Sozialpolitik war die in Folge des so genannten Schottland-Gesetzes stattfindende Übertragung von legislativen und administrativen Rechten an die schottische Regierung (ähnlich auch Wales und Nordirland). Das erlaubt dem schottischen Parlament den Erlass von Gesetzen zur Sozialpolitik, die von anderen Teilen Großbritanniens abweichen. Gleichzeitig ist die steuerpolitische Autonomie Schottlands gestiegen. Schottland hat von diesen neuen Möglichkeiten – auch um eine größere Bindung seiner Bevölkerung zu erreichen – Gebrauch gemacht und Dinge wie eine kostenlose (steuerfinanzierte) Langzeitpflege, Stipendien für weiterführende Bildung und subventionierte Schulmahlzeiten eingeführt. Derartige Dezentralisierungsprozesse, die die Rückverlagerung sozialpolitischer Verantwortung auf die subnationale Ebene einschließen, sind auch in anderen Ländern erkennbar (z.B. im italienischen

Gesundheitswesen). Folge davon wird sein, dass sich langfristig territoriale Disparitäten in Anspruch und Versorgung ergeben. Auch wird es zunehmend relativ künstliche und auch streitbare Grenzfälle hinsichtlich der Versorgung geben, weil die territorialen Einheiten die Mitgliedschaften und Ansprüche selbst definieren. So sind Schotten, die in England leben, nicht anspruchsberechtigt, und auch in Grenzregionen ergeben sich Schwierigkeiten.

Lessons to Learn?

Die britischen sozialpolitischen Reformen können nur bedingt als Vorbild für deutsche Bemühungen gelten. Einerseits sind die ökonomischen Ausgangsbedingungen recht unterschiedlich, andererseits unterscheiden sich auch die institutionellen Strukturen erheblich. In einigen Bereichen wie der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik haben in den vergangenen Jahren allerdings durchaus konvergente Entwicklungen stattgefunden. Als wichtigste Botschaft der Reformbestrebungen in Großbritannien ist meines Erachtens der weitere Rückmarsch statussichernder Leistungsangebote zu sehen. Diese Veränderungen sind auch als unmittelbare Reaktion auf Arbeitsmarktflexibilisierung zu sehen, weil es im Zuge größerer Einkommensschwankungen im Lebensverlauf und diskontinuierlicher Beschäftigungsbiographien immer schwerer wird, sozialpolitische Angebote aufrecht zu erhalten, die an der ‚Normalitätsfiktion‘ von standardisierter Erwerbsarbeit festhalten. Einerseits verringert sich die Gruppe derer, die tatsächlich den zugrunde liegenden Kriterienkatalog erfüllen, zum anderen sind lebensstandardsichernde Leistungen unter diesen Bedingungen zunehmend schwerer zu finanzieren. Als Folge konzentriert sich der Staat immer mehr auf das Kerngeschäft der Bedarfs-sicherung. Eine Folge der auf Grundsicherung ausgerichteten Politik ist die steigende Verbreitung der bedarfsgeprüften Inanspruchnahme von Leistungen. Für Arbeitslose, Familien mit Kindern und Rentner gilt, dass wachsende Anteile der jeweiligen Bevölkerungsgruppen auf derartige Zuwendungen angewiesen sind. Die Ausdifferenzierung von Versorgungsleistungen oberhalb dieser Grundsicherung überlässt der britische Sozialstaat dem Markt. Allerdings hat er dem Markt durch Regulierung und Monitoring vieler Angebote Grenzen gesetzt, um die damit verbundenen Risiken zu minimieren. Zugleich hat er angesichts sehr ungleicher Voraussetzungen zur privaten Vorsorge steuerliche Anreize geschaffen, von denen erwartet wird, dass sie auch den einkommensschwachen Gruppen private Vorsorge möglich machen. Vor dem Hintergrund flexibler Arbeitsmärkte ist auch die Umfunktionierung des Steuersystems zu verstehen. Das britische Steuersystem ist mehr denn je darauf angelegt, durch Einkommenszuschüsse im Niedriglohnsektor und Anreize zur Vorsorge die Position unterer Einkommensgruppen zu verbessern. Statt Arbeitslosigkeit zu subventionieren, werden ‚in-work benefits‘ bereitgestellt, die die Arbeitsaufnahme auch bei kleineren Einkommen lohnend erscheinen lassen. Zwar wird durch solche Maßnahmen der Lohnabstand

zwischen Markt- und Transfereinkommen vergrößert, aber sie tragen auch dazu bei, dass diejenigen am unteren Ende der Lohnskala ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Administrative Vereinfachung und Nicht-Stigmatisierung von solchen Steuerzuschüssen sind die Vorteile dieser Veränderungen. Insgesamt sind diese Reformen als flankierende Sicherungsmaßnahmen zu verstehen, um hohe Erwerbsbeteiligung auf einem sehr flexiblen Arbeitsmarkt sicherzustellen. Sieht man einmal von der kritisch zu beurteilenden Leistungshöhe vieler sozialstaatlicher Angebote ab, ist die Fokussierung auf Grundsicherung und gezielte Einkommenssubventionen ein durchaus viel versprechender Weg der Modernisierung des Sozialstaates.

Literatur

- Bos, E. / M.T. Vu / E. Massiah/R. A. Bulatao 1994: World Population Projections, 1994-1995 Edition: Estimations and Projections with Related Demographic Statistics. Washington DC: World Bank/Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Browne, A. / M. Young 2002: NHS reform: towards consensus? A Report for the Partnership for Better Health Project. London: Adam Smith Institute.
- Clasen, J. 2005: Reforming Welfare States – Germany and the UK compared. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, P. / Y. Balfour 2002: Der New Deal, "Welfare to Work"-Programme in Großbritannien. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 3 (2): 175-187.
- Department for Employment and Learning 2004: New Deal 25+, Evaluation Report No. 9, London (www.delni.gov.uk).
- Hills, J. 2003: Inclusion or Insurance? National Insurance and the Future of the Contributory Principle. Centre for the Analysis of Social Exclusion. CASE paper 68. London: London School of Economics.
- Mau, S. 2003: The Moral Economy of Welfare States. Britain and Germany Compared. London: Routledge.
- Millar, J. 2000: Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal Programmes. The Rowntree Foundation: York.
- OECD 2001: OECD Health Data 2001. A Comparative Analysis of 30 Countries. Paris.
- Peck, J. 2001: Workfare States. New York and London: Guilford Press.
- The NHS Plan. A plan for investment, a plan for reform (<http://www.doh.gov.uk/dohreport/report2000/dr2000-03.html>)

Ingo Bode

Reformdiskurs und Reformpraxis in Frankreich

Frankreich aus deutscher Sicht

Aus deutscher Reformperspektive ist Frankreich kein Land wie jedes andere. Vielmehr handelt es sich um den bedeutendsten Handelspartner, um einen engen Weggefährten im Prozess der europäischen Einigung und – nicht zuletzt – um eine zentrale Achse des kontinentaleuropäischen Sozialmodells der Nachkriegsära.

Vor diesem Hintergrund sind Entwicklungen in der französischen Gesellschaft von erheblicher Bedeutung für die Diskussion hierzulande. Mehr noch: Die Verhältnisse in Frankreich lassen sich als Hintergrundfolie zur Einordnung von Reformprozessen im Rahmen der Agenda 2010 nutzen.

Was die Grundsätze politischer „governance“ in Frankreich betrifft, so sind folgende Aspekte bedeutsam:

Das Verhältnis zwischen Wirtschaft und Gesellschaft bzw. Ökonomie und Politik wird in Frankreich – heute muss man sagen – traditionell als eines definiert, in dem vom Anspruch her die Autonomie des Politischen/Gesellschaftlichen gegenüber den Kräften der Marktökonomie unangetastet bleibt.

Auch unter bürgerlichen Regierungen fokussiert die Reformpolitik normativ das Ziel eines gegenüber den Gegenwartsverhältnissen erweiterten sozialen Ausgleichs, das im Reformdiskurs nicht anderen Zielen (wie etwa mehr Beschäftigung, mehr Wachstum etc.) untergeordnet wird.

Im Unterschied zum internationalen Reform-Mainstream macht sich das Gros der gesellschaftlichen und politischen Gruppen die Vision einer zwecks Effizienzmaximierung veranstalteten, tendenziell marktförmigen Reorganisation staatlicher „governance“ nicht zu eigen; augenfällig ist demgegenüber der staatliche Anspruch auf diskretionäre Steuerung, der durch entsprechende Forderungen aus der organisierten Zivilgesellschaft gestützt wird.

Wie schnell erkennbar wird, wird in Frankreich an dem in der Nachkriegsepoche eingespielten Grundverständnis politischer „governance“ (sowohl auf der Linken wie auch auf der Rechten) im Prinzip festgehalten. Insofern könn-

te man von einem „Reformkonservatismus“ sprechen. Diese Reformorientierung ist gewiss häufig eher Wunsch als Wirklichkeit, dennoch manifestiert sie sich – wie das Weitere zeigen wird – in einer Reihe von Politikfeldern auch praktisch.

Der Reformkonservatismus und seine Effekte

Um keine Zweifel aufkommen zu lassen: Der französische „Reformkonservatismus“ schließt Wandel nicht aus, und der staatliche Gestaltungsanspruch erstreckt sich nicht über alle gesellschaftlichen Sphären. So ist in den 1980er und 1990er Jahren die wirtschaftspolitische Rolle des Staates nachhaltig verändert worden. Beispielsweise sind mit Ausnahme von Infrastruktursektoren sämtliche Staatsunternehmen mittlerweile (weit gehend) privatisiert worden.

Dessen ungeachtet gibt es eine im internationalen Vergleich hervorstechende Staatsquote. Die sozialen Sicherungssysteme sind weiter entwickelt, aber von ihrer Grundarchitektur her nicht angetastet worden. Der Arbeitsmarkt wurde in den 1980er Jahren dereguliert (Erleichterung sog. prekäre Beschäftigung), gleichzeitig sind staatliche Steuerungen (z.B. im Hinblick auf das Arbeitszeitregime) weiterhin vergleichsweise stark ausgeprägt.

Aus deutscher Sicht und auch aus der Perspektive des internationalen Reformdiskurses würde man wohl davon ausgehen, dass soziale und wirtschaftliche Probleme dadurch eher verschärft als gelöst werden. Betrachtet man die entsprechende Bilanz mit Blick auf aktuelle Entwicklungen, so lässt sich zweierlei festhalten: Der Reformkonservatismus erweist sich als für die Volkswirtschaft keineswegs schädlich, er hat aber kaum zur Entschärfung bestehender sozialer Probleme beigetragen.

Er erweist sich als ökonomisch unschädlich insofern, als die französische Volkswirtschaft im Vergleich westlicher Industriegesellschaften vergleichsweise dynamisch erscheint, wobei die Haushaltspolitik defizittolerant ist. Das Wachstum stützt sich auf eine leicht expansive Kaufkraftentwicklung sowie entsprechender Binnennachfrage und wird bei hoher Staats- und Sparquote und mit einem geringen Arbeitszeitvolumen erreicht. Auffällig ist zudem ein im internationalen Vergleich außergewöhnlich starker Kapitalimport.

Gleichzeitig erweist sich der Reformkonservatismus als sozial defizitär. Die seit Anfang der 1980er Jahre wachsende soziale Schieflage der Wirtschaftsentwicklung ist nur während eines verhältnismäßig kurzen Zeitraums zwischen 1997 und 2000 abgebaut worden. Die Arbeitsmarktsituation sowie die Armutsquote entsprechen derzeit weitgehend den Verhältnissen in der Bundesrepublik. Hinzu kommt die Ausbreitung von „working poor“ sowie

eine hohe Anzahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Im Vergleich zu angelsächsischen Ländern scheint die Arbeitsmarktproblematik mithin virulenter, wobei man allerdings die derzeit in den USA erreichte Erwerbslosenquote von 6 Prozent als sozial gravierender ansehen könnte als die knapp 10 Prozent in Frankreich, denn viele Franzosen können sich Sucharbeitslosigkeit erlauben sowie den „Luxus“, zunächst auf die Annahme von Billigjobs zu verzichten.

Reformimpulse jenseits des Mainstreams

Angesichts dieser gemischten Bilanz sind es eher Teilentwicklungen innerhalb des französischen Sozialmodells, die aus deutscher Sicht interessant sein könnten – auch und gerade deswegen, weil sie den international derzeit (im doppelten Sinne) „marktgängigen“ Reformkonzepten nur bedingt entsprechen. Die aktuelle Reformagenda erscheint dabei relativ generalistisch: Im Rahmen des so genannten „Contrat 2005“ setzt die derzeit amtierende Regierung Raffarin den Schwerpunkt auf den Umbau des Bildungssystems, die Beschäftigungsförderung sowie den „Kampf gegen das teure Leben“.

Eine Momentaufnahme zu konkreten Initiativen und Entwicklungen ist aufschlussreicher. Sie illustriert einerseits die Aktualität der oben skizzierten Grundsätze politischer „governance“, andererseits lenkt sie den Blick Innovationen „im Kleinen“.

Betrachten wir zunächst die allgemeine Wirtschaftspolitik:

Hier gibt es nach wie vor starke industriepolitische Ambitionen (auch jenseits der Beeinflussung internationaler Fusionsprozesse ...). Jüngst wurde von der Regierung eine Arbeitsgruppe (unter Leitung eines renommierten Konzernmanagers) eingerichtet, die konkrete Vorschläge erarbeiten und sich dabei besonders an japanischen Erfahrungen orientieren soll. In diese Arbeitsgruppe wurde neben weiteren Wirtschaftsvertretern und Wissenschaftlern auch der Chefökonom der Linksgewerkschaft CGT berufen.

Die staatlichen Interventionen sind zudem von einer relativ starken Nachfrageorientierung geprägt, wobei die entsprechende „governance“-Praxis bisweilen bizarre Formen annimmt. Der Mindestlohn wurde jüngst – trotz massiven Arbeitgeberprotesten – deutlich angehoben. Die Regierung versuchte darüber hinaus, bei großen Handelskonzernen eine Preissenkung von 2 Prozent auf zentrale Konsumgüter durchzusetzen. Es gibt überdies Bemühungen zur Aufwertung des Dienstleistungssektors unter Berücksichtigung von Standards, wie sie für Normalarbeitsverhältnisse typisch sind. Die in der Vergangenheit ergriffenen Initiativen (Sozialversicherungsscheck, „Beschäftigungspakt“ mit dem Gastronomiesektor, Förderung des Dritten Sektors) sollen durch neue Maßnahmen im Bereich personen-naher, auch kollektiver Dienste ergänzt werden.

Die Sozialpolitik fällt insgesamt nur schwach restriktiv aus:

Die jüngste Gesundheitsreform verweist auf eine vergleichsweise hohe Akzeptanz wachsender, kollektiv finanzierter Sozialausgaben. Sie hat (ähnlich wie die Rentenreform 2003) gezeigt, dass die Senkung von Sozialbeiträgen nicht vorrangiges Politikziel ist. Es gab kleinere Einschnitte, gleichzeitig aber ein neues Programm zur Bekämpfung des Pflegenotstands (letzteres verbunden mit der Streichung eines Feiertags wie einst hierzulande). Eine wettbewerbliche Organisation des Sozialsystems (z.B. des Krankenkassen-sektors) steht weiterhin nicht zur Debatte.

Mit den jüngsten Reformen ist die partielle Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung weiter konsolidiert worden unter Beibehaltung einer „pluralistischen“ Steuerung der Sozialsysteme (Verbändebeteiligung in den Verwaltungsräten). Sämtliche Einkunftsarten werden zur Finanzierung insbesondere der Krankenversicherung herangezogen, der (im internationalen Vergleich hohe) Arbeitgeberbeitrag bleibt gleichzeitig erhalten.

Zugleich zeigt sich ein Festhalten am Modell eines teils versicherungs-, teils bürgerrechtlichen Sozialsystems. Dieses schließt ein vergleichsweise breit ausgebaut und öffentlich reguliertes Kinderbetreuungssystem mit ein. Bestrebungen, die Absicherung gegen Erwerbslosigkeit nach deutschem Vorbild (Hartz IV) zu reorganisieren, haben sich nicht durchsetzen können. Eingliederungsmaßnahmen bleiben de jure als Angebot an Leistungsbezieher definiert, die Arbeitslosenhilfe existiert (in befristeter Form) weiter. Ein neues „Gesetz zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts“ sieht vor, Eingliederungs- und Vermittlungsaktivitäten stärker zu konzentrieren und beinhaltet zugleich umfassende – von der Arbeitsvermittlung institutionell separierte – Maßnahmen zur Armutsbekämpfung.

Die Arbeitsmarktpolitik strictu sensu zeigt sich weiterhin interventionsfreudig:

An der Subventionierung von Niedriglohnbeschäftigung wird insgesamt festgehalten, wenngleich Evaluationen auf starke Mitnahmeeffekte verweisen und die Subventionsschwelle zuletzt leicht angehoben wurde. Das o.g. „Gesetz zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts“ führt gleichzeitig zu einer Konsolidierung des Zweiten Arbeitsmarktes, wobei der Gesamttrend einer auf längerfristige Maßnahmen orientierten Eingliederungspolitik bestätigt wird.

Die durch die Regierung Jospin eingeführte dezentral regulierte Verkürzung der Jahres- bzw. Wochenarbeitszeit (die Modalitäten werden betrieblich bzw. tarifvertraglich ausgehandelt) wird im Grundsatz nicht in Frage gestellt, wenngleich derzeit (weitere) Maßnahmen zu ihrer „Flexibilisierung“ (Ausweitung von Zeitkonten, Verbilligung von Überstunden) im Gespräch sind.

Es gibt Ansätze zu einer integrativen Beschäftigungsstrategie im öffentlichen Sektor: Die Zahl befristeter Beschäftigungsverhältnisse soll zurückgefahren werden, außerdem ist ein „Pacte seniors“ geplant, durch den (u.a.) gezielt über 50-jährige Arbeitnehmer für den öffentlichen Dienst rekrutiert werden sollen.

Die Tarifpolitik bleibt in Frankreich vergleichsweise schwach entwickelt, allerdings deuten einige aktuelle Entwicklungen auf interessante Neuerungen hin:

Der Automobilkonzern Renault hat mit den Gewerkschaften ein Abkommen über soziale Grundrechte vereinbart, der die Unternehmenspolitik darauf verpflichtet, sowohl konzernintern als auch in den Geschäftsbeziehungen den Vorgaben eines Anti-Diskriminierungs- und sozialen Grundrechtskatalog zu entsprechen.

Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben einen Manteltarifvertrag für Tagesmütter abgeschlossen, der Standardrechte für bzw. Mindestanforderungen an Personen festschreibt, die Kleinkinder im Auftrag anderer Eltern betreuen (es geht bspw. um Urlaubsrechte und Lohnfortzahlung sowie um die Maximalgröße der betreuten Kindergruppe). In der Luftfahrtbranche wurde kürzlich ein Vertrag zur Organisation der beruflichen Weiterbildung unterzeichnet, der finanzielle Anreize zur unbefristeten Beschäftigung von Arbeitnehmern vorsieht.

Interessant im Hinblick auf die gegenwärtige „Reformkultur“ in Frankreich sind schließlich einige Streiflichter aus der aktuellen sozial- und wirtschaftspolitischen Diskussion:

Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht derzeit – ähnlich wie in Deutschland – die Debatte über Arbeitsplatzverlagerung in Niedriglohnländer („délocalisations“). Die Mehrzahl der Akteure spricht von einem begrenzten Umfang dieser Verlagerung. Die bürgerliche Regierung kritisiert Unternehmen, die Arbeitnehmer unter Androhung einer Standortverlagerung zu unbezahlter Mehrarbeit veranlassen. Ansonsten plant sie auf die betroffenen Sektoren abzielende (angebotsorientierte) Gegenmaßnahmen. Gewerkschaften fordern, der Entwicklung steuerrechtlich zu begegnen, bspw. durch die Erhebung einer „Importsteuer“, durch die Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für von Standortverlagerungen betroffene Arbeitnehmer finanziert werden sollen. Sie fordern ferner, staatliche Hilfen an standortverlagernde Konzerne einzuschränken. Dieser „Ideenwettbewerb“ zeugt allgemein von hohen Erwartungen an öffentliche Interventionen zur Gestaltung von Globalisierungstendenzen.

Die allgemeine politische Stimmung richtet sich (weiterhin) – und ungeachtet zuletzt wachsender Budgetdefizite – gegen eine betriebswirtschaftliche

Rationalisierung des Staats- und Sozialsektors bzw. entsprechende sozialpolitische Modernisierungsstrategien. Zarte Versuche der bürgerlichen Regierung in diese Richtung wurden durch Massendemonstrationen eingeschüchtert bzw. in den Regionalwahlen 2004 abgestraft. Hintergrund dafür ist auch das Sanktionspotenzial der Arbeitnehmerorganisationen: Ungeachtet einer andauernden Diskussion über die Krise der (traditionell organisationschwachen) französischen Gewerkschaften äußerten jüngst 54 Prozent (bei zwischen 25- und 34-Jährigen 61 Prozent) der abhängig Beschäftigten in Umfragen ein allgemeines „Vertrauen“ in die Arbeitnehmerorganisationen; das verweist auf das in Frankreich traditionell hohe Potenzial zu spontanen, gewerkschaftlich moderierten Sozialbewegungen.

Auffällig ist derzeit eine reformpolitische Auszeit der politischen Linken, die nach ihrem Wahlsieg 1997 eine Reihe von einschneidenden Initiativen ergriffen hatte (Arbeitszeitverkürzung, Jugendbeschäftigungsprogramm, kostenlose Krankenversicherung für Niedrigeinkommensbezieher, universelle Pflegeabsicherung etc.). Eine profilierte Positionierung fällt derzeit nicht leicht, weil die von Präsident Chirac vertretene Strategie des Kampfes gegen die „fracture sociale“ kaum plakative Abgrenzungsmöglichkeiten eröffnet. Es ist indes damit zu rechnen, dass die Linke im Vorfeld der nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen konkretere programmatische Alternativen entwickelt.

Ausblick

Resümiert man diesen Überblick über Reformdiskurse und -praxis im gegenwärtigen Frankreich, so ist im Vergleich mit den meisten übrigen westlichen Industrienationen eine gewisse „exception française“ nicht von der Hand zu weisen. Es bestehen Übereinstimmungen mit dem (bislang) in Deutschland vorherrschenden Grundkonsens, jedoch zeigen die o.g. Impressionen, dass Frankreich einigen der hierzulande vorgenommenen Veränderungen bis auf weiteres nicht folgt und Initiativen ergreift, die den traditionellen Grundprinzipien des französischen Sozialmodells verhaftet bleiben. Gleichzeitig greift das hierzulande, aber auch in Frankreich von einigen Beobachtern bemühte Bild von der „société bloquée“ zu kurz: Es hat in den 1990er Jahren eine ganze Reihe von Innovationen innerhalb des Sozialmodells gegeben, und auch die jüngsten Initiativen zeigen, dass in Frankreich kein Stillstand herrscht.

Auffällig im Vergleich zu Deutschland erscheint allerdings ein anderer reformpolitischer Energiehaushalt. Man glaubt in Frankreich, gesellschaftlich als konsensfähig eingestufte Ziele wie z.B. Begrenzung sozialer Ungleichheit oder die Gewährleistung von Sicherheit im Lebenslauf durch aktives politisches Handeln auch unter Bedingungen einer entfesselten Globalisierung bewahren zu können. Mit dieser Vision ist Frankreich bislang sozial zumindest

nicht schlechter und wirtschaftlich zuletzt sogar um einiges besser gefahren als Deutschland. Die internationale „Deregulierungsspirale“ erscheint jenseits des Rheins zumindest streckenweise ausgebremst. Angesichts besonderer wohlfahrtskultureller Voraussetzungen sind indes die französischen Rezepte nicht ohne weiteres auf die deutschen Verhältnisse übertragbar. Aber vielleicht tragen sie dazu bei, den hierzulande verbreitet vorherrschenden Eindruck einer alternativlosen Weltmarktanpassung ein wenig zu irritieren.

Weiterführende Literatur vom gleichen Autor

- Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2004
- Solidarität im Vorsorgestaat Der französische Weg sozialer Sicherung und Gesundheitsversorgung; Frankfurt/New York: Campus 1999
- Systemtreu umsteuern. Die Gesundheitsreform der Regierung Raffarin, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog (60) 5, 2004, S.35-43
- Das Ende der Einheit. Die Transformation von Staatlichkeit im disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus; in: Czada, Roland & Lütz, Susanne (Hg.), Transformation und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates; Opladen: Leske & Budrich/Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S.67-89
- Die Regulierung des Gesundheitssystems in Frankreich und Deutschland. Ähnliche Debatten, aber unterschiedliche Perspektiven, in: Neumann, Wolfgang & Jean Laurain (Hg.), Welche Zukunft für den Sozialstaat? Reformpolitik in Frankreich und Deutschland. Opladen: Leske & Budrich/Verlag für Sozialwissenschaften, 2004, S.103-134
- (mit Veil, Mechthild) Arbeit, Gesundheit, Renten. Die ungleiche Entwicklung des Sozialstaats in Frankreich und Deutschland, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog (59) 3, 2003, S.24-46
- Ein neuer Sonderweg? Der französische Sozialsektor nach dem Ende des rheinischen Modells; in: Deutsch-Französisches Institut (Hg.), Frankreich-Jahrbuch 2002; Opladen: Leske & Budrich 2003, S.137-158
- Die Starken und die Schwachen – ein kompliziertes Verhältnis. Erfahrungen aus Interessenvermittlungsprozessen in Frankreich; in: Willems, Ulrich & Winter, Thomas v. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen; Opladen: Leske & Budrich 2000, S.285-313
- Der französische Weg; in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/1999, S.1037-1043

- Märkte gegen Solidaritäten. Nationale Wohlfahrtsinstitutionen und Globalisierungseffekte im deutsch-französischen Vergleich; in: Brose, Hanns-Georg & Voelzkow, Helmut (Hg.), Institutioneller Kontext wirtschaftlichen Handelns und Globalisierung; Marburg: Metropolis 1999, S.137-171
- Abschied vom Vorsorgestaat? Sozialpolitik und Zivilgesellschaft à la française; in: Deutsch-Französisches Institut (Hg.), Frankreich-Jahrbuch 1999, Opladen: Leske & Bud-rich 1999, S.121-144

Carl Tham

Was sagt uns eigentlich das Beispiel Schweden?

Einleitend eine wichtige Erinnerung: Es bestehen große Unterschiede zwischen dem deutschen und dem schwedischen Gesellschaftsmodell und der Wohlfahrtspolitik, Unterschiede, die in der Geschichte und in den Wertvorstellungen begründet liegen. Das schwedische Gesellschaftsmodell zeichnet sich in viel größerem Umfang als das deutsche durch eine sozialdemokratische Prägung aus: Das schwedische System ist genereller Art und sowohl durch die Konstruktion der Sozialversicherung als auch durch die Steuern auf den Ausgleich von Einkommensunterschieden ausgerichtet. Darüber hinaus zielt das System unter anderem durch eine individuelle Besteuerung und eine gut ausgebaute Kinderbetreuung darauf ab, sowohl Männern als auch Frauen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Der öffentliche Sektor ist groß und wird über Steuereinnahmen finanziert – aber auch durch Nutzungsgebühren wie beispielsweise die Patientengebühr im Gesundheitswesen.

Die Wirtschaftspolitik hat in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften Strukturveränderungen in der Wirtschaft unterstützt. Ein exportabhängiges Land kann nicht überleben, wenn es an einer Produktion festhält, die nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Lange hieß das Motto „Sicherheit in Veränderung“. Die solidarische Lohnpolitik hat de facto die Strukturumwandlung gefördert. Gerade deshalb bedarf es einer starken Gesellschaft, die den Einzelnen durch Ausbildung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik unterstützt.

Die Steuern sind hoch, aber vorteilhaft für die Unternehmen und das Kapital. Die Sozialdemokratie hat ein halbes Jahrhundert hindurch ununterbrochen auf den Zusammenhang zwischen Wohlfahrtssystem und Steuern hingewiesen. Ein starkes und auf Umverteilung basierendes Wohlfahrtssystem kann ohne hohe Steuern nicht existieren.

Das ist – war – das Modell. In den 1990er Jahren aber erlebte Schweden eine akute Krise. Der Grund war eine Überhitzung der Wirtschaft Anfang der 90er Jahre, eine Bankenkrise, wegfallende Märkte im Osten und das Unvermögen der bürgerlichen Regierung, die Staatsfinanzen in Ordnung zu halten. Die Gesamtarbeitslosigkeit lag 1993 bei fast 14 Prozent, das Haushaltsdefizit bei Schwindel erregenden 12 Prozent des BNP. Als die sozialdemokratische

Regierung 1994 die Geschäfte übernahm, war die Lage dramatisch. Der Beschluss lautete: Das schwedische Modell sollte gerettet werden. Einen Systemwechsel sollte es nicht geben. Das aber erforderte ein umfassendes Sanierungsprogramm. Es beinhaltete Sparmaßnahmen, Steuererhöhungen für Spitzenverdiener, höhere Gebühren zum Beispiel für Patienten und gewisse Strukturreformen. Zu den Letzteren gehörte auch ein neues Rentensystem, das die zukünftigen Renten an Lebenseinkommen, Lebenserwartung und wirtschaftliches Wachstum knüpft.

Ein Teil der schmerzhaften Senkungen des Erstattungslevels in den Sozialsystemen war jedoch von vorübergehender Natur. Das Niveau der Kranken- und Arbeitslosenversicherungen und des Kindergeldes konnten wieder hergestellt werden, als die Krise vorüber war. Das Arbeitsrecht wurde nur geringfügig verändert, für kleinere Betriebe, aber mit starkem Widerstand der Gewerkschaften. In der Praxis stieg indessen die Flexibilität durch Absprachen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern.

Die Weltkonjunktur kam uns dabei zu Hilfe und ebenso die Tatsache, dass wir nicht dem europäischen Währungssystem angehörten. Die Krone wurde de facto abgewertet. Wir bekamen anschließend die Quittung für die erfolgreiche Finanzpolitik, indem die Reichsbank stufenweise die Zinsen senkte, was die Investitionsbereitschaft der Wirtschaft steigerte. Die Steuereinnahmen begannen zu fließen und bald konnte das Haushaltsdefizit ausgeglichen werden – schon 1998 wiesen die schwedischen Staatsfinanzen einen Überschuss aus. Ohne diese währungspolitische Schubkraft wäre unsere finanzpolitische Sanierung bedeutend mühsamer, wenn überhaupt möglich gewesen. Die Schlussfolgerung ist, dass Schweden ebenso aus der Krise herauswuchs wie es sich herausparte.

Ein dritter entscheidender Erfolgsfaktor für die Krisen- und Reformpolitik war eine sehr umfassende Ausbildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Besonders stark engagierte man sich für die große Gruppe der Arbeitslosen, unter anderem mit der so genannten Bildungsanhebung. Tatsache ist, dass im letzten Jahrzehnt rund 800 000 Schweden – fast ein Zehntel der Bevölkerung – an einer Grundausbildung (Durchlaufen der Gymnasialausbildung), Umschulungs- oder Aufbaukursen teilgenommen haben. In den letzten Jahren hat Schweden weitere 100 000 Studienplätze an Universitäten und Hochschulen geschaffen. 2001 überstiegen die schwedischen Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung 4 Prozent des BNP – ein weltweit führendes Niveau.

Die Reformen brachten Schweden wieder auf die Füße, das Wachstum nahm zu, die Arbeitslosigkeit sank, der Haushalt wurde saniert. Heute verzeichnet Schweden ein jährliches Wachstum von über 3 Prozent. Die Arbeitslosigkeit liegt bei etwa 6 Prozent. Die Erwerbsquote beträgt 77 Prozent. Wir haben

also noch immer nicht das hohe Niveau von 81 Prozent vor der Krise wieder erreichen können. Die sozialdemokratische Politik lief also nicht auf einen Systemwechsel hinaus. Im Gegenteil, wir argumentierten die ganze Zeit für eine grundsätzliche Beibehaltung des Modells – im Gegensatz zur konservativen Opposition und zur Wirtschaft. Gleichzeitig steht außer Zweifel, dass große Veränderungen stattgefunden haben. Was ist von dem Modell geblieben?

Die Einsparungen hatten große Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor; dies gilt auch für das Gesundheits- und Bildungswesen. Die Warteschlangen im Gesundheitswesen sind lang, die Zahl der Krankschreibungen kräftig angestiegen, unter anderem aufgrund von Arbeitsstress und psychischen Krankheitszuständen. Die Stellung der Gewerkschaften wurde in gewissem Umfang geschwächt. Obwohl im internationalen Vergleich weiterhin verhältnismäßig gering, sind die Einkommensunterschiede größer als früher, und in der privaten Wirtschaft haben sich die Führungskräfte hemmungslos bereichert.

Das Bild ist also getrübt. Schweden – und auch die Sozialdemokratie – sind heute nicht mehr das, was sie vor 15 Jahren waren. Die Unsicherheit hat zugenommen, wir sind weit von einer Vollbeschäftigung entfernt. Aber im Großen und Ganzen kann man feststellen: Das Modell hält der Entwicklung stand. Hier einige Beweise dafür: Laut dem Human Development Report des UNDP liegt Schweden bei der Bewertung verschiedener Wohlfahrtskriterien (Gesundheit, Ausbildung, Gleichstellung der Geschlechter etc.) nur knapp hinter Norwegen mit an der Spitze. In einem anderen internationalen Vergleich, dem globalen Wettbewerbsbericht des Weltwirtschaftsforums, rangiert Schweden im Hinblick auf das Wirtschaftsklima auf Rang drei. Auch in unserer heutigen Zeit ist es also möglich, hohes Wachstum und Produktivität mit Wohlfahrtspolitik und Ausgewogenheit zu vereinen.

Es gibt zahlreiche Forschungsergebnisse, die zeigen, dass Wohlfahrtspolitik, eine gerechtere Verteilung und Steuern nicht an sich eine Gefahr für steigende Produktivität und Wachstum ist.

Menschen, denen Sicherheit auch in der Veränderung gegeben wird, scheinen Strukturumwandlungen besser zu verkraften und sich eher einer Entwicklungen bejahenden Politik anzuschließen. Es ist viel sagend, dass schwedische Gewerkschaften alte Technik mehr als neue Technik zu fürchten scheinen, wissend, dass es eher alte Technologie ist, die zukünftige Arbeitsplätze und Lohnerhöhungen gefährdet. Soll die Wohlfahrt beibehalten werden, ist es tödlich, mit niedrigen Löhnen und niedrigen Steuern in der Wertekette zu konkurrieren.

Die größte Bedrohung für das schwedische Wohlfahrtsmodell wäre eher das Entstehen einer Situation, in der die Mitbürger den Eindruck gewinnen, dass die hohen Steuern nicht die Gegenleistung erbringen, die man erwartet. Die schwedische Gesellschaftsumwandlung seit Mitte der 90er Jahre ist erfolgreich gewesen – es wäre aber ein großer Fehler, sie als abgeschlossen anzusehen. Ohne ständige Verbesserungen und Anpassungen kann den zukünftigen Erwartungen und Bedürfnissen der Menschen kaum entsprochen werden. Solche ständigen Reformen liegen tatsächlich im eigentlichen Wesen des so genannten schwedischen Modells. Es ist und war immer unfertig.

Martin Frenzel:

Mehr „Flexicurity“ wagen: Das Reformvorbild Dänemark

I. Programmmatische Ressourcen und Strategiewahl in Dänemark: Vom passiven Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat

Europaweit stehen sozialdemokratische Parteien vor der Herausforderung, neu definieren zu müssen, ob ihre normative Trias aus Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität im 21. Jahrhundert noch Bestand hat.

Dabei wird in der Forschung immer wieder das Referenzmodell Dänemark genannt, wenn es um die in Europa beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder geht. Auch in den Medien und bei Politikern aus unterschiedlichen politischen Lagern sind Elemente des dänischen Reformbeispiels zur Zeit en vogue, wie etwa der deregulierte Kündigungsschutz oder die Aktivierung von Erwerbslosen.

All diese rein partiellen Wahrnehmungen des dänischen Wegs erinnern freilich an einen Tunnelblick, der das große Ganze nicht ins Blickfeld nimmt. Mit anderen Worten: Häufig wird in der bundesdeutschen Debatte die Tatsache außer acht gelassen, dass es sich bei der dänischen Variante des mannigfaltigen sozialdemokratischen Dritten Wegs mitnichten nur um eine arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisch erfolgreiche Politik handelt.

Vielmehr war und ist die dänische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von Anfang an eingebettet in eine umfassende politische Strategie der erfolgreichen Vernetzung unterschiedlicher Politikfelder. Ohne die höchst erfolgreiche Finanz- und Wirtschaftspolitik unter dem langjährigen dänischen Finanzminister Mogens Lykketoft (geb. 1946), heute Vorsitzender der dänischen Sozialdemokratie und potenzieller Kandidat für das Amt des Ministerpräsidenten nach der Folketingswahl 2005, hätte es das dänische „Beschäftigungswunder“ so nicht gegeben.

Ich habe daher an anderer Stelle vorgeschlagen, im Falle Dänemarks von einer Politik der Gleichzeitigkeit zu sprechen (vgl. Frenzel 2002), die a priori darauf abzielt, an mehreren Schrauben gleichzeitig zu drehen. Der Fall Dänemark ist in meinen Augen zudem ein Lehrstück dafür, wie wichtig eine vernünftige, kohärente und vor allem rechtzeitige Strategiebildung für politische Parteien ist, ehe sie an die Regierung kommen. Das gilt insonderheit

für sozialdemokratische Parteien, in denen politische Programme traditionell eine bedeutendere Rolle spielen als etwa in konservativen oder liberalen Parteiformationen (vgl. dazu Raschke 2002, Frenzel 2002).

Das Beispiel Dänemark scheint mir mithin ein Beleg dafür zu sein, dass Arbeitsmarktreformen nur dann Aussicht auf nachhaltigen Erfolg haben, wenn die hierbei federführenden Regierungsparteien über eine durchdachte, mittel- und langfristig orientierte Gesamtstrategie verfügen, die über die Wirren der Tagespolitik hinaus denkt.

Der dänische Weg gehört nicht zuletzt deswegen zu den erfolgreichsten Beispielen einer gelungenen Programmrevision, einer kohärenten Strategiewahl und Regierungspraxis, weil er nicht auf eine atem- und prinzipienlose, erratische hand-to-mouth-Politik baute, sondern sich auf eine wohlüberlegte normative und politische Strategie stützte. Der Fall Dänemark zeigt eindrucksvoll, dass es ein Fehler wäre, programmatische und normative Strategiebildung als einen Faktor erfolgreicher Regierungspolitik gering zu schätzen.

Bemerkenswert ist im Falle Dänemarks folgerichtig die hohe Konvergenz zwischen Programmatik, Strategie und Regierungspolitik. So gab es in der sozialliberalen Ära Poul Nyrup Rasmussens kein policy gap, keine gravierende Diskrepanz zwischen Prinzipien und Praxis. Auch vermied man in der Regierungsverantwortung eine nachholende Programmierung. Und doch entwickelten Dänemarks Sozialdemokraten eine „sanfte Alternative“ zu den vermeintlich „alternativlosen“ harten Wegen in Großbritannien (New Labour), den Niederlanden (Partei von der Arbeit) und seit 2003 auch Deutschlands (die SPD mit „Hartz IV“ und der sog. Agenda 2010). Sanft deshalb, weil die Dänen es verstanden, angelsächsische Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt mit der generös skandinavischen Wohlfahrtsstaatskonzeption hoher sozialer Sicherung zu verknüpfen. Die Dänen lieferten den Beweis, dass Sozialabbau oder welfare retrenchment keineswegs conditio sine qua non für eine grundlegende Reform des Wohlfahrtsstaats sein muss.

Bereits in der Oppositionszeit entwickelten die dänischen Sozialdemokraten eine Vision und die dazugehörigen „Blaupausen“. In der achtjährigen Regierungszeit wurde die programmatische Arbeit keineswegs eingestellt, sondern konsequent fortgesetzt. Das Prinzip lautete: ohne programmatische Weichenstellungen fehlt der normative Kompass fürs tagespolitische Regieren. Alle vier Jahre geben sich Dänemarks Sozialdemokraten so etwa ein neues, sog. Arbeitsprogramm, nicht zu verwechseln mit dem – ähnlich wie in der SPD-Geschichte – für ein bis zwei Jahrzehnte geltendes Grundsatzprogramm. Zudem entstanden aus der Regierung heraus mittel- und langfristig angelegte Strategiepapiere (wie z.B. „Danmark 2005: Danmark som foregangsland“).

II. Das sozialliberale Modell Dänemarks: Regierungspolitik in der Ära Nyrup Rasmussens (1993-2001)

Die Regierungszeit des sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Poul Nyrup Rasmussen (geb. 1943, heute Vorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Europas / SPE) war in der Zeit zwischen 1994 und 2001 durch eine außerordentlich positive makroökonomische Entwicklung geprägt (vgl. Volz 2004).

So zählt Dänemark im europaweiten Ranking seit einer Dekade zu den wirtschafts- und beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Industrieländern in der Europäischen Union und der OECD. Der derzeitige SD-Vorsitzende Mogens Lykketoft, schon in den 1980er Jahren der zentrale programmatische Vordenker und gewissermaßen der Architekt der sozialliberalen Regierung Nyrups in den 1990er Jahren, formuliert das damalige Credo so: „Wir werden all unsere Kraft und all unseren Ideenreichtum darauf verwenden, dass die kommenden Generationen leben können in größerer Wohlfahrt, mit weniger Schulden und einer besseren Umwelt“ (vgl. Lykketoft 2004).

Nyrup, wie ihn die Dänen nennen, ein ehemaliger Gewerkschaftsökonom, hatte den ebenso charismatischen wie populären Parteivorsitzenden Svend Auken, einen Exponenten des linken Flügels, 1992 auf einem spektakulären Parteitag in Vejle gestürzt. Bis heute firmiert dieses Datum unter dem Namen „Der Königsmord“ in den Annalen der dänischen Sozialdemokratie. Hintergrund war, dass die potenziellen Koalitionspartner der Sozialdemokraten, die kleinen zentristischen Parteien, wie die sozialliberale Radikale Venstre, Auken nicht als Regierungschef akzeptieren mochten.

In zehn Jahren sozialdemokratisch geführter Regierung entstanden 200.000 neue Arbeitsplätze. Die Massenarbeitslosigkeit wurde faktisch beseitigt, die Zahl der Erwerbslosen binnen weniger Jahre halbiert. Zwar reformierte man den alten passiven Wohlfahrtsstaat und wandelte ihn in einen aktivierenden Sozialstaat um, doch blieb in Dänemark der im europäischen Vergleich hohe Sozialstandard weitgehend erhalten.

Der Erfolg der dänischen Sozialdemokratie lag jedoch besonders in der Politik der Gleichzeitigkeit: von vornherein wurden verschiedene Politikfelder – solide Finanzen und Abbau der Staatsschulden, vorausschauende Wirtschaftspolitik, aktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, offensive und marktkonforme Umwelt- und Energiepolitik – eng miteinander verzahnt und im Rahmen einer Gesamtstrategie konsequent umgesetzt.

So gelang es – im Gegensatz zu New Labour – in Dänemark, eine ausgewogene Mischung aus welfare und workfare state zu etablieren. Man kombinierte die eher angelsächsisch-amerikanische Variante des liberalen Wettbewerbsstaats mit dem generösen Sozialmodell skandinavischer Prägung.

III. Finanz- und Wirtschaftspolitik: Policy-mix und „Politik der Gleichzeitigkeit“ statt purer Sparstrategie

Stand Dänemark Anfang der 1990er Jahre noch vor einem gigantischen Staatsdefizit, so gelang es der sozialdemokratisch geführten Regierung unter ihrem langjährigen Finanzminister Mogens Lykketoft, vermittels einer antizyklischen Finanzstrategie und einem bis 2001 stabilitätsorientierten Wachstumskurs, einem konsequenten Sparkurs und der Kombination aus Nachfrage- und Angebotspolitik die Staatsschulden drastisch zu reduzieren.

Eine Strategie, die zweierlei bewirkte: ausbalanciertes Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung. Das kräftige Wirtschaftswachstum wurde durch einen bewussten, vorübergehendes deficit spending in Kauf nehmenden „kick start“ neokeynesianischer Prägung beflügelt.

Zwischen 1994 und 2000 befand sich Dänemark in einer soliden Wachstumsphase (durchschnittliche Zunahme des BIP laut OECD: mehr als drei Prozent).

So weist das DIW in seiner neuen Studie (vgl. Volz 2004) darauf hin, dass das vergleichsweise hohe Wirtschaftswachstum in Dänemark seit dem Aufschwung von 1994 nicht nur fast Vollbeschäftigung bewirkte, sondern auch mit einer positiven Entwicklung der öffentlichen Finanzen einherging. Demnach konnten Dank des hohen Wirtschaftswachstums seit 1997 Haushaltsüberschüsse erzielt werden.

Dies wurde möglich, weil Finanzminister Lykketoft nicht auf einen sofortigen, drastischen Radikalabbau der auch in Dänemark hohen Staatsverschuldung setzte, sondern statt dessen bewusst auf eine Strategie der kleinen Schritte bei der Haushaltskonsolidierung. Der politische Stratege Lykketoft erwies sich dabei als wahrer Meister der antizyklischen Finanzpolitik.

Diese Haushaltsüberschüsse lagen Ende der 1990er Jahre bei über drei Prozent des nominalen Bruttoinlandsprodukts.

Auch die Lohnpolitik schöpfte den Verteilungsspielraum voll aus, beschränkte sich also nicht – wie in der Bundesrepublik – auf eine die Nachfrage schwächende Politik der Lohnzurückhaltung (vgl. Volz 2004).

Die Lykketoftsche Gesamtstrategie führte zu einer Verringerung der Staatsschulden zwischen 1993 und 2003 von 78 Prozent auf 43 Prozent. Das DIW hebt denn auch im Falle Dänemarks das aufeinander abgestimmte Verhalten von Geld- und Finanzpolitik sowie Lohn- und Arbeitsmarktpolitik hervor.

Ein Plus für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes war und ist zudem die Tatsache, dass das dänische System der sozialen Sicherung kaum über arbeitsbezogene Sozialabgaben finanziert wird, sondern über indirekte, alle Berufsgruppen einbeziehende Steuern.

Eine neue Studie des World Economic Forum verortet Dänemark auf Platz 5 der wettbewerbsfähigsten Staaten der Welt (Global Competitiveness Report 2004-2005). Darin wird ausdrücklich auf den Zusammenhang zwischen hervorragender sozialer Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit hingewiesen.

IV. Das Prinzip „Flexicurity“ oder: Das goldene Dreieck der dänischen Beschäftigungspolitik

Zwar wurden erste Ideen zur Reform des Arbeitsmarkts bereits vor dem Regierungsantritt der dänischen Sozialdemokraten 1993 diskutiert (siehe etwa der so genannte Zeuthen-Report). Freilich war das Jahr 1994 in Dänemark der Startpunkt eines Paradigmenwechsels in der Arbeitsmarktreform: man bewegte sich hin zu einem mehr dezentralen und am jeweiligen Individuum orientierten, passgenaueren System (vgl. LO 2004, S.36). Seit 1994 setzte man in Dänemark auf immer stärkere Aktivierung, zielgenaueren Einsatz der Betroffenen bei Jobs und Weiterbildungsangeboten und implementierte das System von Rechten und Pflichten; mit Blick auf die Aktivierung (dänisch: ret og pligt).

Die erste Arbeitsmarktreform von 1994, der noch etliche weitere bis heute folgten (vgl. Frenzel 2002, LO 2004), ist insofern historisch zu nennen, als hier erstmals eine zeitliche Begrenzung für den Bezug von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe eingeführt wurde. Bis dahin konnten, in manchen Fällen, die generösen Sozialleistungen des dänischen Wohlfahrtsstaats quasi „lebenslang“ bezogen werden.

Die Dänen praktizieren das Prinzip „Flexicurity“ seit zehn Jahren mit beachtlichem Erfolg. Es handelt sich hierbei um die bewusste Mischung aus

- Flexibilität (flexibility) auf dem Arbeitsmarkt (setzt flexible Erwerbslose, aber auch einen flexiblen Sozialstaat und flexible Arbeitsämter / Sozialverwaltungen voraus, der Sozialstaat aktiviert anstatt Massenarbeitslosigkeit zu verwalten)

- Sozialer Sicherheit (Security)
- Einer sozialstaatlichen Garantie, dass Betroffene im Fall von einem System generöser Sozialleistungen (benefit generosity) aufgefangen werden.

Ohne das sog. „Goldene Dreieck“ der dänischen Arbeitsmarktpolitik (Per Kongshøj Madsen) wäre das dänische Beschäftigungswunder der 1990er Jahre undenkbar gewesen.

So gelang es, die Rekorderwerbslosigkeit von 12,4 Prozent im Jahre 1993 auf 5,2 Prozent im Jahre 2002 zu senken. Im Jahr 2004 (Stand Oktober 2004) liegt die standardisierte Erwerbslosenquote auch unter der neuen bürgerlichen Minderheitsregierung Fogh (Rechtsliberale und Konservative) noch immer bei lediglich ca. 5,2 Prozent (Deutschland: 9,2 Prozent).

Auch die Beschäftigungsquote gehört in Dänemark mit 80 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung zu einer der höchsten in der EU. Vor allem die hohe Frauenerwerbsquote ist – anders als in Deutschland – vorbildlich.

Lebenslange Beschäftigung bei ein- und demselben Arbeitgeber gehört heute in Dänemark der Vergangenheit an: Mehrere Jobwechsel im Verlauf einer Erwerbsbiographie sind üblich.

Beträchtliche Erfolge erzielte man durch die Aktivierung bei der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit.

Das goldene Dreieck besteht aus drei Elementen:

1. einem hohen Maß an Flexibilität (Stichwort: vielfältige Jobmöglichkeiten anstatt lebenslanger Festjob, schwacher Kündigungsschutz);
2. einem hohen Niveau sozialer Sicherung (im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Alter etc.)
3. aktiver („aktivierender“), vor allem aber dezentral ausgerichteter Arbeitsmarktpolitik des Sozialstaats (Prinzip „Rechte und Pflichten“/ret og pligt: Recht und Pflicht auf ständige, passgenaue Weiterqualifizierung und individuelle Jobangebote [Job-Pläne]; strenge Regeln in puncto Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt).

Wesentlicher Dreh- und Angelpunkt des „dänischen Arbeitsmarktmodells“ ist ein hoher, funktionierender Konsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern: Er gründet auf dem über 100 Jahre alten historischen Haupt-Tarifabkommen. Anders als in den meisten EU-Ländern (so auch Deutschland) wird die Tarifautonomie nicht von Gesetz und / oder Staatswegen garantiert, sondern weitgehend durch Absprachen zwischen den Sozialpartnern.

Das dezentrale Prinzip (Motto: *small is beautiful*) ist integraler Bestandteil des so genannten Dänischen Modells: so erfolgt auch die seit 1993 praktizierte Strategie der Aktivierung auf dezentraler, kommunaler Ebene vor Ort. Dabei spielen die Städte und Gemeinden vor Ort eine Schlüsselrolle. Regionale Arbeitsämter (Jobcenter) und die lokalen Tarifpartner entscheiden vor Ort in 14 Arbeitsmarkträten und je nach spezifischem Bedarf. Zur Erklärung: In jeder Region wurde ein so genannter Arbeitsmarktrat geschaffen, der den regionalen Arbeitsmarkteinsatz steuert. Dieser Rat besteht aus den Vertretern der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften), Kommunen und Kreise.

Statt auf ein zentralistisches Kopenhagener Bündnis für Arbeit, setzt man in Dänemark auf eine Vielzahl regionaler Bündnisse für Arbeit direkt vor Ort. Der Kerngedanke: Vor Ort weiß man am besten, wo der Schuh drückt und wo die konkreten Bedürfnisse liegen. Lohn und Arbeitszeit werden so in der Regel vor Ort auf freiwilliger Basis zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt.

Erwerbslose Dänen erhalten bei Jobverlust 87 Prozent des letzten Einkommens, (ohne Familie: 76 Prozent) sofern das frühere Einkommen 75 Prozent des Durchschnittseinkommens betrug (außer Besserverdienende). Das Arbeitslosengeld beträgt ca. 370 Euro pro Woche und kann maximal vier Jahre lang ausgezahlt werden. Bedingung ist, dass man mindestens ein Jahr Mitglied in einer der 35 freiwilligen staatlich anerkannten privaten Arbeitslosenkassen (A-kasser) ist. Etwa 2,4 Millionen Dänen (d.h. ca. 79 Prozent aller erwerbstätigen Dänen) sind dort Mitglied. Die Bezugsdauer wurde allerdings im Zuge der Arbeitsmarktreformen seit 1994 sukzessive von sieben bis neun Jahren auf vier Jahre begrenzt, eng verkoppelt mit dem Prinzip Recht und Pflicht zur Aktivierung.

Erwerbslose haben Rechte und sind keine Bittsteller: Das Recht auf einen individuellen, maßgeschneiderten Job-Plan, individuelle (und nicht schablonenhafte) Betreuung; ein Recht auf Weiterbildung und auf hohe soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit, Armut, Krankheit sowie im Alter. Erwerbslose haben Pflichten: Wer Job- und Ausbildungsangebote ablehnt, bekommt zunächst drei Wochen kein Arbeitslosengeld mehr; wer abermals Nein sagt, verliert jeden Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und erwirbt ihn erst durch zehn Wochen Vollzeitarbeit zurück.

Arbeitsvermittlung durch die Jobcenter und die 35 Arbeitslosenkassen erhielten im Norden eine neue Rolle: Sie sind nicht länger nur Kontrolleure der Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger (bistandsklienter), sondern deren Aktivierer, aber auch Garanten der Rechte der Betroffenen. Diese Instanzen stellen Anforderungen bei Arbeitssuche und Ausbildung sowie beim Job-Training.

Zentrales Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist die Strategie des „Vorrückens“: d.h. Arbeitslose werden sukzessive, in immer kürzeren Intervallen (unter 25jährige nach einem halben Jahr; Ältere binnen eines Jahres) aktiviert, will heißen: erhalten Job- und Weiterbildungsangebote, die sie annehmen müssen.

Die Arbeitsmarktreformen der Sozialdemokraten in Dänemark (zwischen 1994 und 2001 hat es vier Stufen gegeben) basieren auf fünf grundlegenden Prinzipien:

1. Bessere, aktivierende Job- und Bildungsangebote für Arbeitslose;
2. individuell abgestimmte und zugleich dem Bedarf auf dem regionalen Arbeitsmarkt angepasste flexible Angebote;
3. klar festgelegte Rechte und Pflichten für alle Akteure auf dem Arbeitsmarkt (wohlgemerkt: Rechte eines jeden Erwerbslosen auf einen passgenauen, individuellen „Handlungsplan“; und Förderung sowie Pflichten für die Arbeitsämter und Sozialverwaltungen, Jobs und Weiterbildung anzubieten!);
4. Rahmensteuerung vor Ort statt Regelsteuerung aus Kopenhagen;
5. Dezentralisierung durch neue regionale Arbeitsmarkträte (Arbeitgeber, Gewerkschaften, Städte und Gemeinden handeln vor Ort).

Erstaunlicherweise zeigt sich, dass trotz erhöhter Anforderungen in Sachen Mobilität, Flexibilität und Bereitschaft zur Jobannahme bei den Betroffenen in Dänemark eine höhere Arbeitsplatzzufriedenheit besteht als etwa in Deutschland (vgl. Braun 2004).

V. Aktive Sozialpolitik und steuerfinanzierter Sozialstaat

In Dänemark ist der Wohlfahrtsstaat weit mehr als ein Fürsorge- oder Versorgungsstaat. Erst durch ihn wird der Einwohner zum citoyen, ist er doch gleichsam unverzichtbarer Teil der dänischen Demokratie (vgl. Kneip 2004). Es ist daher kein Zufall, dass in Programmen und Debatten meist nur von der Wohlfahrtsgesellschaft die Rede ist, kaum jedoch vom Wohlfahrtsstaat.

Der dänische Wohlfahrtsstaat war, wie neueste historische Forschungen zeigen, nie ein genuin sozialdemokratisches Projekt (anders als in Schweden). Die Sozialdemokratie errang in Dänemark auch nie die absolute Mehrheit, konnte somit auch keine Alleinregierung stellen. Das hohe Maß an wohlfahrtsstaatlicher Konsenskultur, die dafür gerne ein hohes Steuerniveau und zum Beispiel hohe Mehrwertsteuern in Kauf nimmt, war vielmehr von Beginn an ein eher sozialliberales Projekt, getragen auch und gerade von den bürgerlichen Parteien wie der rechtsliberalen Venstre.

Zentrales Element dieses parteiübergreifend geschaffenen dänischen Wohlfahrtsstaats ist die solidarische Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme (von der Gesundheitspolitik bis zur Folkepension / „Volksrente“) weitgehend über indirekte Steuern: insofern könnte Dänemark auch als Modell der in Deutschland diskutierten Bürgerversicherung dienen.

Vordenker Mogens Lykketoft umreißt das Projekt des dänischen Sozialstaats wie folgt:

„Wir werden niemals akzeptieren, dass es vom Geldbeutel eines jeden abhängt, ob man eine gute Ausbildung, eine gute Krankenhausbetreuung, Pflege oder Kinder-Ganztagsbetreuung bekommt. Wir werden auf einer Gesellschaft beharren, in der es immer die breitesten Schultern sind, die auch die schwerste Last zu tragen haben“ (vgl. Lykketoft 2004).

Auch Sozialhilfeempfänger unterliegen dem Recht-und-Pflicht-Mechanismus (siehe oben) und werden aktiviert. Betroffene haben ein Klagerecht in Bezug auf die Aktivierungsangebote. Man räumt ihnen zudem das Recht auf einen individuellen, passgenauen Handlungsplan ein.

Schwerpunkte der Sozialpolitik waren insbesondere junge Sozialhilfeempfänger und eine offensive, aktivierende Aus- und Weiterbildungsstrategie. Laut einer SAMAK-Studie hat Dänemark in Skandinavien mit 50 bis 75 Prozent den mit Abstand höchsten Sozial- und Arbeitslosenhilfesatz für Niedrigverdiener, für Hochlohngruppen jedoch den relativ niedrigsten.

Ähnlich sieht es in Finnland aus, während das System in Schweden und Norwegen nicht so stark nach Einkommensgruppen differenziert.

VI. Das dänische Öko-Modell: Klimaschutz ohne Atomkraft, Ausbau der erneuerbaren Energien und Effizienz-Revolution

Das grüne, ökosoziale Profil der sozialdemokratisch geführten Regierung genoss seit der Regierungsübernahme im Januar 1993 höchste Priorität im Regierungshandeln und war eng mit dem Namen des langjährigen Parteivorsitzenden Svend Auken (Jahrgang 1943) verbunden: Zwei ökologische Steuerreformen senkten die Besteuerung der Arbeit und erhöhten die Verbrauchssteuer in Gestalt der so genannten grünen Steuern.

Dänemark setzte in den 1990er Jahren auf eine konsequente ökologische Reformpolitik – Stichwort: Klimaschutz ohne Atomkraft – unter gleichzeitigem Ausbau der erneuerbaren Energien (vor allem von Windkraftindustrie und Kraft-Wärme-Kopplung) und der Umsetzung einer Effizienz-Revolution (rationellere Energietechniken und konsequentes Energiesparen). So konnte

der Kohlendioxid-Ausstoß der dänischen Kohlekraftwerke durch konsequente und effektivere Nutzung der Kraft-Wärme-Kopplung verringert werden. Der Anteil der erneuerbaren Energien an der Gesamtenergieversorgung betrug 1999 zehn Prozent.

VII. Nach der Wahlniederlage: Warum auch die bürgerliche Regierung den dänischen Wohlfahrtsstaat im Kern bewahren will

Dänemarks Sozialdemokraten haben bei der jüngsten nationalen Folketingswahl vom 8. Februar 2005 eine unerwartet schmerzhafteste Niederlage hinnehmen müssen. Die Ära der Generation Nyrup-Lykke-toft-Auken ist damit wohl endgültig zu Ende gegangen. Die dänische Sozialdemokratie kam nur auf 25,9 Prozent. Das sind 3,2 Prozent weniger als beim letzten Mal, vor vier Jahren. Der potenzielle kleine Koalitionspartner der SD, die Radikale Venstre (Sozialliberale), erhielt zwar mit 9,2 Prozent einen satten Zugewinn von 4,0 Prozent, aber dies ging auf Kosten der SD und reichte nicht, um die Hegemonie der konservativ-liberalen Regierung zu brechen. So erzielte die rechtsliberale Regierungspartei Venstre mit 29,0 Prozent zwar 2,3 Prozent weniger als 2001, aber dafür legte ihr Koalitionspartner, die Konservative Volkspartei (Det Konservative Folkeparti) um 1,3 Prozent auf 10,3 Prozent zu. Die Rechtspopulisten gewannen ebenfalls hinzu und landeten bei 13,2 Prozent (1,2 Prozent mehr als 2001). Die Anzahl der Stimmberechtigten bei dieser Wahl lag bei 4.006.295 Wählerinnen und Wählern (7.338 mehr als 2001), was einer Wahlbeteiligung in Höhe von 83,8 Prozent entspricht.

Es gelang der seit 2001 regierenden konservativ-rechtsliberalen Minderheitskoalition um Ministerpräsident Anders Fogh Rasmussen abermals, die sozialdemokratische Opposition um den Parteivorsitzenden Mogens Lykke-toft mit einer ausgeklügelten Strategie zu schlagen: Indem sich Fogh vom glühenden Anhänger des neoliberalen Minimalstaats, der er noch Anfang der 1990er Jahre war, zum – zumindest verbalen – Verfechter und Lordsiegelbewahrer des dänischen Wohlfahrtsstaats wandelte, grub das bürgerliche Regierungslager der SD gewissermaßen programmatisch das Wasser ab. Andererseits verstanden es Foghs spin doctors und Wahlstrategen, die Sozialdemokratie mit einem rigiden und restriktiven Kurs insbesondere in der Flüchtlings- und Einwanderungspolitik ins Mark zu treffen. Mit Erfolg suchte man – gemäß der Methode Roland Koch – Widersprüche ins Lager der sozialdemokratischen Wählerklientel zu transponieren und zu verstärken. Eigentlicher Wahlsieger der aktuellen Folketingswahl war denn auch wieder einmal die rechtspopulistische Dänische Volkspartei um Pia Kjærsgaard, die der Sozialdemokratie mit Erfolg eher kleinbürgerlich-xenophob gesinnte „Kleine-Leute“-Klientel abspenstig macht und als Zünglein an der Waage in der dänischen Innenpolitik die Muskeln spielen lassen kann.

Zwar wäre es verfrüht von einem vollständigen „Systemwechsel“ in Dänemark zu sprechen – weg von der jahrzehntelangen Praxis der mitteorientierten Konsensdemokratie, hin zur polarisierenden Konfliktdemokratie nach deutschem Muster. Wohl aber haben die einst entscheidenden Königsmacher der dänischen Politik, die Sozialliberalen der Radikale Venstre, ihre einstige Schlüsselstellung – trotz beträchtlicher Erfolge bei der diesjährigen Wahl – auf absehbare Zeit eingebüßt. Es gehört zu den Paradoxien der dänischen Innenpolitik, dass die bürgerliche Regierung Fogh im wesentlichen die erfolgreiche sozialdemokratische Finanz- und Wirtschaftspolitik unter Lykketoft (wie angekündigt) fortführt, um nicht zu sagen: kopiert. Ein dritter Faktor für die ungeahnt schwere Niederlage der Sozialdemokratie, die zum Rücktritt Lykketofts vom Amt des Parteichefs führte und zur ersten Urabstimmung über den Vorsitz der SD in ihrer Geschichte war jedoch gewiss die Unfähigkeit der SD-Eliten, auf dem Klavier der modernen Fernseh- und Mediendemokratie zu spielen. Eine Kunst, die hingegen der rechtsliberale, am Ende siegreiche Ministerpräsident Fogh Rasmussen umso virtuoser beherrscht (vgl. dazu Seidelin 2005).

Paradoxerweise wird der erneute Wahlsieg des bürgerlichen Blocks, toleriert durch die Rechtspopulisten der Dänischen Volkspartei, mitnichten dazu führen, dass es zu einem nennenswerten Abbau des dänischen Wohlfahrtsstaats kommt.

Die Gründe liegen u. a. darin, dass die dänische Wählerschaft in ihrer überwältigenden Mehrheit am Projekt des Wohlfahrtsstaats bei hoher sozialer Sicherung festhält. Umfragen sind diesbezüglich in Dänemark seit Jahren stabil: Eine übergroße Mehrheit der Dänen will den generösen, universal geprägten Wohlfahrtsstaat erhalten und ist dafür auch bereit, höhere Steuern (wie zum Beispiel die Mehrwertsteuer) in Kauf zu nehmen. Die bürgerliche Regierung Fogh Rasmussen sah sich gezwungen, ideologisch und regierungspraktisch zurückzurudern. Sie hat sich dieser überwältigten Mehrheitsstimmung der Dänen derart angepasst, dass sie jetzt nur um den Preis des völligen Verlusts ihrer Glaubwürdigkeit zurückkehren könnte zur alten Marschroute des minimal state neoliberaler Prägung.

Die bürgerliche Regierung wagte es mithin nicht, die einstigen Ideen ihres eigenen Regierungschefs vom neoliberal inspirierten Minimalstaat in die Tat umzusetzen. Im Gegenteil: Auch unter bürgerlicher Ägide hielt man an den Grundzügen des dänischen Wohlfahrtsstaats fest. De facto trotzte die Majorität der Dänen der bürgerlichen Regierung damit eine quasi-„sozialdemokratische“ Politik ab.

„Beschäftigung ist das beste Mittel zur Schaffung sozialer Inklusion und sozialer Sicherheit“, heißt es im neuen nationalen Aktionsplan NAP 2004 für (mehr) Beschäftigung, der die Linien bis 2010 zieht (S. 17/2004).

Bis 2010 sollen 60.000 neue Jobs entstehen; u. a. durch Fokussierung auf bessere Qualifizierung und Bildung, bessere Integration von Einwanderern und Asylsuchenden in den dänischen Arbeitsmarkt sowie Angebote für benachteiligte Gruppen. Mit offensiven Bildungs-, Weiterbildungs- und Integrationsangeboten will man den Herausforderungen der Wissensgesellschaft und des demographischen Wandels begegnen.

Auf einem Parteitag der dänischen Rechtsliberalen, der Partei Venstre, kurz vor der Wahl (2004) bekannte sich der einst radikal neoliberal orientierte Premier Anders Fogh Rasmussen zum Erhalt des generösen Wohlfahrtsstaats dänischer Prägung (vgl. Egelund et al. 2004). Wer erwartet hatte, die rechtsliberal-konservative Minderheitsregierung würde – gestützt auf die Mehrheitsbeschaffer der dänischen Rechtspopulisten um Pia Kjaersgaards Dänische Volkspartei – an der Regierung den Abschied von der Flexicurity einleiten, sah sich getäuscht.

Aber auch in dieser Krisensituation lässt sich von den dänischen Erfahrungen lernen: Die spannende Frage lautet, ob es der dänischen Sozialdemokratie gelingt, das strategische Dilemma – zwischen der Scylla einer undifferenzierten Anpassung an rechtspopulistische Strömungen und der Charybdis eines linksliberalen Impetus', der die eher traditionalistisch gesinnten Teile der Sozialdemokratie vergrätzt – zu überwinden und programmatisch-strategisch zu neuen Ufern zu gelangen. Es gilt, nichts weniger zu finden, als eine Strategie für die moderne Wissens- und Netzwerk-Gesellschaft des 21. Jahrhunderts. Ganz gleich, wer sich von den beiden aussichtsreichen Kandidaten für den vakanten SD-Parteivorsitz durchsetzt – die eher dem rechten SD-Flügel zugerechnete Europapolitikerin Helle Thorning-Schmidt (Schwiegertochter des ehemaligen Labour-Politikers Neil Kinnock) oder der fraktionserfahrene Parteilinke Frank Jensen – es wird in Zukunft entscheidend darauf ankommen, die rechtspopulistische Dänische Volkspartei zu marginalisieren, ohne freilich dabei die in Dänemark unverzichtbaren, zentristischen (linksliberalen) Kleinparteien (Radikale Venstre insbesondere) vor den Kopf zu stoßen.

Es wird zudem darum gehen, den Spieß umzudrehen und nun umgekehrt die Widersprüche im bürgerlichen Lager zu verstärken. Denn: So heterogen die Wählermilieus der dänischen Sozialdemokratie sind, diejenigen der Rechtsliberalen, Konservativen und Rechtspopulisten sind es nicht minder. Nur wenn die SD mithin diese Quadratur des Kreises schafft, hat sie eine Chance, in Bälde wieder zu reüssieren. Im neuen Grundsatzprogramm der dänischen

Sozialdemokraten vom September 2004 (Titel: „Hand aufs Herz“) steht jedenfalls, was auch künftig normativer Urgrund der Partei bleiben dürfte: „Unser Ziel ist weiterhin Freiheit, Gleichheit und Solidarität – für alle.“ Und weiter heißt es da: „Es ist nicht einerlei, auf welchen Werten die Parteien ihre Politik gründen. (...) Für die Sozialdemokraten ist entscheidend, dass sich die Grundwerte der Partei in ihren konkreten Taten widerspiegeln.“

VIII. Von Dänemark lernen: Warum „Hartz IV“ nicht genügt

Lässt sich von den dänischen Erfahrungen lernen, sind sie gar auf die deutschen Verhältnisse übertragbar – oder sind Faktoren wie der unterschiedliche nationale Handlungskontext, die Kleinheit des Landes und die divergierenden politischen Mentalitäten und Kulturen nicht unüberwindliche Hürden, die einem policy transfer nach Deutschland im Wege stehen?

Einwände dieser Art greifen in meinen Augen zu kurz: Zentrale Elemente der Reformvorhaben Hartz IV und Agenda 2010 sind ja bereits wesentlich durch die hier skizzierten dänischen Ideen und Praktiken inspiriert, allen voran das Prinzip der Aktivierung. Auch die makroökonomische Erkenntnis, dass restriktive, auf reines Sparen setzende Finanzpolitik in Zeiten der Stagnation kontraproduktiv wirkt, gilt auch für große EU-Länder wie die Bundesrepublik. Wer nur an der Schraube Haushaltskonsolidierung dreht, kommt nicht zum Ziel. Bemerkenswert erscheint mir, dass es hierzulande an einer Gesamtstrategie à la Dänemark fehlt, einer Politik der Gleichzeitigkeit und einer programmatischen Einbettung der Regierungspolitik in so etwas wie eine sozialdemokratische Erzählung (früher hätte man das Vision oder konkrete Utopie genannt).

Dass Aktivierung nicht nur darin bestehen kann, betroffene Erwerbslose und Sozialhilfeempfänger unter Druck zu setzen („Fordern“), sondern dass es entscheidend auf den aktiven, fördernden Staat und aktive, fördernde arbeitsmarktpolitische Akteure ankommt – auch das lässt sich m. E. von Dänemark lernen. Das dänische Grundprinzip dezentraler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (viele kleine Bündnisse für Arbeit vor Ort statt eines zentralistischen in Kopenhagen) ließe sich ebenfalls mit der föderalistischen Ordnung der Bundesländer und der deutschen Kommunalverfassung der Städte und Gemeinden vereinbaren. Zumal sich in der Praxis zeigt, dass es häufig die städtischen Sozialämter vor Ort sind, die über ein weitaus besseres knowhow bei der Betreuung von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern verfügen als die Nürnberger Bundesagentur für Arbeit.

Lernen lässt sich von Dänemark aber auch dort, wo eklatante Defizite zu Tage traten: etwa im Bereich der mangelnden sozialen, kulturellen und nicht zuletzt arbeitsmarktpolitischen Inklusion von Einwanderern und Asylsuchen-

den (vgl. Cuperus et al. 2003) in Folge einer rigide ausgelegten protestantischen Arbeitsethik, aber auch im Gesundheitssektor (etwa lange Wartezeiten bei Operationen).

Fazit: Wenn in der bundesdeutschen Diskussion über die Zukunft des Sozialstaats auf die angebliche Alternativlosigkeit der „Agenda 2010“ und die Unausweichlichkeit der sozialen Härten von „Hartz IV“ verwiesen wird, dann empfiehlt sich allemal ein Blick über den deutschen Tellerrand gen Norden. Die SPD der Zukunft müsste – um ein Wort Willy Brandts zu variieren – mehr Flexicurity wagen. Hartz IV allein genügt nicht. Reformpolitik – das zeigt das Beispiel Dänemarks – muss eingebettet sein in eine kohärente Gesamtstrategie, will sie nicht Stückwerk bleiben. Wer Anregungen sucht, wie ein sozialdemokratischer Politikmodus (Jun 2004) im 21. Jahrhundert aussehen könnte, sollte sich den insgesamt gelungenen Dritten Weg der Dänen zum Vorbild nehmen.

Weiterführende Literatur:

- Boding, Julie Bo/Egelund, Rikke/Nielsen, Jakob 2004: Foghsonemanshow, in: Politiken Nr.53 vom 22. November 2004, S.4.
- Braun, Thorsten 2004: Det danske arbejdsmarked i 1990'erne: en ny Flexicurity-model?, in: Samfundsøkonomien Nr. 1/2004, Kopenhagen, S.31-36.
- Cuperus, René/Duffek, Karl A./Kandel, Johannes (eds) 2003: The Challenge of Diversity. European Social Democracy Facing Migration, Integration, and Multiculturalism, Innsbruck.
- Egelund, Rikke/Nielsen, Jakob 2004: Venstresatser på bejstring, in: Politiken Nr.53 vom 22. November 2004, S.1.
- Egelund, Rikke / Nielsen, Jakob / Boding, Julie Jo, 2004: Venstre; nu uden ideologi, in: Politiken Nr.53 vom 22. November 2004, S.4
- Egle, Christoph/Henkes, Christian/Ostheim, Tobias/Petring, Alexander 2004: Sozialdemokratische Antworten auf integrierte Märkte; Das Verhältnis von Markt und Staat, Hierarchie und Konsens (unveröffentlichtes Manuskript Universität Heidelberg, erscheint im Berliner Journal für Soziologie).
- Frenzel, Martin 2002: Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich (1982-2002), Deutscher Universitäts-Verlag (DUV), Wiesbaden.
- Frenzel, Martin 2003a: Neue Wege der Sozialdemokratie – sozialliberaler Minimalkonsens oder christdemokratische Kopie? Eine Erwiderung auf Martin Seeleib-Kaiser, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Heft 1 (März 2003), S. 86-93.

-
- Frenzel, Martin 2003b: Verzweifelt gesucht: Ein gemeinsames Konzept für Europa. Die europäische Sozialdemokratie zwischen neoliberaler Marktanpassung und transnationaler Neubestimmung, in: Vorgänge, Zeitschrift für Bürgerrechte und Demokratie Heft 7/2003, S.62-71.
 - Frenzel, Martin 2003c: Sanfte Alternative zur Agenda 2010? Dänemarks Dritter Weg (1993-2001), in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8-9/2003, August-September 2003, S. 481-492.
 - Frenzel, Martin 2005 (i.E.): Zwischen protestantischer Ethik und dem Geist eines neuen Wohlfahrtsmodells: das Beispiel Dänemark (Arbeitstitel), in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaft, Münster 2005.
 - Gade, Henning 2004: Enge Kooperation trägt Früchte. In Dänemark haben Reformen zu mehr Beschäftigung geführt, in: Hebel, Stephan / Kessler, Wolfgang (Hg.): Zukunft sozial: Wegweiser zu mehr Gerechtigkeit, Frankfurt M.
 - Jun, Uwe 2004: Der Wandel von Parteien in der Mediendemokratie. SPD und Labour Party im Vergleich, Frankfurt a. M. / New York.
 - Kneip, Sascha 2004: Vom Einwohner zum Bürger. Individuelle Autonomie, Wohlfahrtsstaat und Demokratie, in: WZB Mitteilungen Nr. 106 (Dezember 2004), Berlin, S.41-43.
 - Kongshøj Madsen, Per 2004: The Danish model of flexicurity: experiences and lessons, TRANSFER. European Review of Labour and Research, Volume 10 (2), S. 187-207.
 - Kongshøj Madsen, Per 2003: Flexicurity through labour market policies and institutions in Denmark, in Peter Auer & Sandrine Cazes (eds.): Employment stability in an age of flexibility. Evidence from industrialized countries, International Labour Office, Geneva, S. 59-105.
 - Kongshøj Madsen, Per / Boje, Thomas P. 2003: Wage Formation, Institutions and Unemployment, in Thomas P. Boje & Bengt Furåker (eds.) (2003): Post-industrial Labour Markets. Profiles of North America and Scandinavia, Routledge, London, S. 213-238.
 - Landsorganisationen (LO) Danmark 2004: Zoom på arbejdsmarkedet 2004, Kopenhagen.
 - Larsen, Thomas 2003: Lykketoft, Kopenhagen.
 - Lykketoft, Mogens 1994: Sans og samling. Kopenhagen.
 - Lykketoft, Mogens 2004: Sammen om fremtiden, Parteitagrede vom September 2004, Kopenhagen (www.lykketoft.dk).
 - Merkel, Wolfgang/Krück, Mirko 2003: Soziale Gerechtigkeit und Demokratie: Auf der Suche nach dem Zusammenhang. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2003.

- Nyrup Rasmussen, Poul 2003: Investitionsförderung und Politikwechsel für nachhaltiges Wachstum und Partizipation in Europa, Grundsatzerklärung der SPE zur Weiterverfolgung der Lissabon-Strategie 2004. OECD 2003: OECD Economic Survey: Denmark 2003/10, Paris
- Raschke, Joachim 2002: Politische Strategie. Überlegungen zu einem politischen und politologischen Konzept, in: Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas (Hg.): Jenseits des Regierungsaltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt New York, S.207-241.
- Socialdemokratiet 2004: Hånden på hjertet, principprogram (d.i. das neue Grundsatzprogramm der dänischen Sozialdemokratie), Kopenhagen, September 2004.
- Volz, Joachim 2004: Vorbild Dänemark?, Eine Analyse der dänischen Wirtschaftspolitik, in: Wochenbericht des DIW Berlin 3/2004, (www.diw-berlin.de).

Deutschland und das europäische Sozialmodell

Claus Offe

Der deutsche Reformweg im europäischen Vergleich

Einleitend einige Bemerkungen zum „Europäischen Sozialmodell“. Die amtliche, vom EU-Gipfel in Barcelona (März 2002) vorgenommene Definition dieses Modells besagt:

„Das europäische Sozialmodell stützt sich auf gute Wirtschaftsleistungen, ein hohes Niveau sozialer Sicherung, einen hohen Bildungs- und Ausbildungsstand und sozialen Dialog.“ Besonders hervorgehoben werden dabei die „Tradition des sozialen Dialogs“ (also sozialpartnerschaftliche Institutionen wie Betriebsverfassung, Mitbestimmung, Tarifautonomie) und ein „hohes Niveau der sozialen Absicherung gegenüber allen Risiken des Lebens“. Zum Teil wird auch das erwartete kombinierte Ergebnis der Merkmale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, soziale Sicherung, gutes Niveau der Ausbildung und Mitbestimmung eigens aufgeführt, nämlich sozialer „Zusammenhalt“ oder „Kohäsion“, worunter das Gegenteil von Exklusion und Diskriminierung zu verstehen ist. (vgl. Witte 2004)

In der Literatur (Aust et al. 2002) ist betont worden, dass es sich bei dieser Definition weniger um die Beschreibung bestehender Realitäten in den Mitgliedstaaten der EU handelt, sondern eher um eine Zielprojektion für das, was eine supranationale europäische Politik¹ erreichen soll, und zwar in dem in Lissabon (2000) gesteckten relativ engen Zeitrahmen bis 2010. Wie der „Bericht der Hochrangigen Gruppe über die Zukunft der Sozialpolitik in der erweiterten Europäischen Union“ (Europäische Kommission 2004) dazu ausführt, geht es um die Reaktivierung der aus dem „goldenen Zeitalter“ (in der Bundesrepublik von 1949 bis 1974) des demokratischen Wohlfahrtskapitalismus bekannten wohltätigen Wechselwirkung zwischen Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik auf europäischer Ebene. Diese Wechselwirkung, die sich auch als eine im nationalstaatlichen politischen System abgestimmte „Einheit“ von Wirtschafts- und Sozialpolitik beschreiben lässt, besteht darin, dass einerseits

¹ Trotz mangelnder förmlicher Kompetenz für dieses Politikfeld! Deshalb befasst sich die Hochrangige Gruppe auch nicht mit Sozialpolitik „der“, sondern „in der“ erweiterten Europäischen Union. (Europäische Kommission 2004)

befriedigende Wachstumsraten Spielräume für Reallohnsteigerungen und eine sozialpolitisch einsetzbare fiskalische „Rendite“ entstehen lassen, andererseits

und in umgekehrter Wirkungsrichtung aber das von starken Gewerkschaften und der sozialpolitischen Programmatik beider Volksparteien proklamierte hohe Niveau der sozialen und Einkommens-Sicherheit sowohl für relativen sozialen Frieden und stabile Inlandsnachfrage sorgt, wie auch, was die Arbeitgeber und Investoren angeht, für einen steten Zwang zur Produktivitätssteigerung, als dessen Ergebnis dann wiederum eine günstige Wettbewerbsposition der nationalen Ökonomie begründet und bei hohem Beschäftigungsstand erhalten werden kann.

Die vergleichsweise paradiesischen Zustände, unter denen diese wohlthätige Wechselwirkung zwischen sozial- und wirtschaftspolitischen Erfolgen sich entfalten konnte, gehören bekanntlich ganz und gar der Vergangenheit an. Vielmehr möchte ich einen der institutionellen Faktoren herausarbeiten, der dafür verantwortlich zu machen ist, dass wir heute in Europa (und aufgrund der bisherigen institutionellen Ergebnisse der europäischen Integration) in einer völlig anderen Welt leben. Die soeben erwähnte wohlthätige Wechselwirkung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik versagt heute schon aus dem (wenn auch keineswegs einzigen) Grund, dass diese beiden Teilgebiete staatlicher Politik auseinandergerissen und auf verschiedenen Zuständigkeitsebenen des europäischen Mehrebenensystems angesiedelt sind. Der unter strenger Aufsicht von Kommission, Europäischem Gerichtshof (EuGH) und v. a. Europäischer Zentralbank (EZB) stehende europäische Binnenmarkt lässt für die Akteure der nationalen Wirtschafts- und auch Finanzpolitik kaum eigenständige Handlungsmöglichkeiten offen, die sie in eine nationalstaatlich organisierte „Einheit“ von Wirtschafts- und Sozialpolitik einbringen könnten; was sie tun müssen und unterlassen dürfen (oder umgekehrt), das ergibt sich aus supranationalen Vorgaben der Marktintegration. Dagegen bleibt der gesamte Bereich der Sozial- und auch Arbeitsmarktpolitik im Namen der europäischen Subsidiaritätsnorm zumindest nominell in die Hände der Regierungen der Mitgliedstaaten gelegt. Diesen allein obliegt es, mit den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Folgen der Binnenmarkt-Integration fertig zu werden, wobei ihnen bei der Bewältigung dieser Aufgabe einschneidende fiskalische Beschränkungen (z. B. „Maastricht-Kriterien“) auferlegt sind.

Die wachsende Eingriffstiefe bzw. Sichtbarkeit und Zurechenbarkeit europäischer Entscheidungen (z. B. der EZB) für die Betroffenen „vor Ort“ (etwa für die Arbeitsplatzsicherheit von Arbeitnehmern in deutschen Automobilunternehmen) bindet nationalen wirtschaftspolitischen Regierungsakteuren die Hände, obwohl letztere über ein relativ größeres Maß an demokratischer Regierungsverantwortlichkeit verfügen als die Akteure in „Brüssel“, Frankfurt oder Luxemburg.

Zweitens ist das Gemeinwohl der in den Binnenmarkt integrierten Ökonomien insgesamt, auf das europäische Akteure bei ihren „negativ integrierenden“, also marktschaffenden und (bisweilen kämpferisch) protektionsfeindlichen Vorgaben stets rechtfertigend Bezug nehmen, seiner Ausdehnung nach keineswegs deckungsgleich mit jenem nach wie vor an nationale politische Gemeinschaften gebundenen Gemeinwohl, das Maßstab und Bezugsrahmen der nationalstaatlichen Politik darstellt. Insofern ergibt sich aus der Binnenperspektive der Mitgliedstaaten nicht das Bild eines EU-weiten Gewinnes an Wettbewerbsfähigkeit und Wohlfahrt, sondern das einer Rivalität von Integrationsgewinnern vs. -verlierern und -opfern.

Drittens leidet aus der Perspektive der politischen Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten die Gesetzgebungs- und Regierungstätigkeit der europäischen Institutionen an der Begrenztheit ihrer Kompetenzen: sie kann zwar durch Politiken der Marktöffnung Wettbewerbs- und die aus ihnen u. U. resultierenden Beschäftigungsnachteile wirksam werden lassen, aber sie ist nicht auch dafür zuständig und befähigt, die so hervorgerufenen Schäden durch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Kompensationen „positiv integrierend“ zu neutralisieren. Das zu tun, d. h. die nach der Verschärfung des grenzüberschreitenden Wettbewerbs fälligen sozialpolitischen Kompensations- und „Aufräumarbeiten“ zu erledigen, bleibt vielmehr den Regierungen der Mitgliedstaaten vorbehalten, die indes unter den Bedingungen der EU-weiten fiskalischen Restriktionen und des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs ersichtlich und dauerhaft, wenn auch in weit variierendem Maße daran gehindert sind, die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Folgeprobleme der Marktintegration zuverlässig zu bewältigen.

Nur die Einsicht aller beteiligten Akteure in die problematische Schiefelage einer wirtschaftspolitischen Kompetenzauszehrung der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger sozialpolitischer Aufgabenüberlastung derselben kommt ja als Erklärung für die seit dem Lissabon-Gipfel (2000) betriebene, wenn auch bisher offensichtlich nicht wirklich ertragreiche „Europäische Beschäftigungsstrategie“ (EBS) infrage. Mein hier nicht näher zu belegender Eindruck ist, dass zumindest hintergründig die Befürchtung um sich greift, dass die EU-Integration beim Publikum der Mitgliedstaaten mehr Unterstützung „verbraucht“ als generiert. Die entsprechenden Befürchtungen erstrecken sich auch darauf, dass aus dem anhaltend unausgetragenen Konflikt zwischen den marktliberalen Proponenten der „negativen“ Integration und den eher sozialdemokratischen Vorkämpfern einer wirtschafts- und sozialpolitisch koordinierten „positiven“ Integration leicht ein „lachender Dritter“ politischen Gewinn ziehen könnte, nämlich die Vorkämpfer von nationalistischen, populistischen und reaktionären Kräften, die sich im EU-Europa spürbar im Aufwind befinden. Ihnen sind nach den Wahlen zum Europäischen Parlament des Jahres 2004 immerhin ca. acht Prozent der Abgeordneten zuzurechnen.

In der dreiseitigen Zwickmühle zwischen Marktliberalisierung, supranationalem fiskalischem und monetärem Stabilitätsregime und dem durch nationalstaatliche Gesetze festgeschriebenen hohen Stand an sozialpolitischen Leistungsverbürgungen ist unter diesen Bedingungen die letztgenannte Flanke die vergleichsweise „weichste“. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass in den 90er Jahren und bereits weit im Vorfeld der Osterweiterung in allen Mitgliedstaaten Bestrebungen einsetzten, einerseits die gesetzlich zugesicherten Ansprüche aus Sozialversicherungs- und anderen Transfersystemen abzusenken, andererseits durch „aktivierende“, allein auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzende Arbeitsmarktpolitik die Anzahl der Merkmalsträger von leistungsauslösenden Tatbeständen in der Bevölkerung (also von Arbeitslosigkeit, Verrentung, Sozialhilfebedürftigkeit) herabzusetzen. Wenn es gelänge, in ausreichendem Maßstab Leistungsbezieher in Beitrags- und Steuerzahler zu verwandeln, dann würde, so das Kalkül, durch Senkung der Beschäftigungskosten auch die Absatzbewegung der Investoren zumindest verlangsamt und gleichzeitig die Sanierung der Staats- und Sozialversicherungsbudgets in der Bereich des rechnerisch Denkbaren gerückt.

Deshalb ist überall die Steigerung der Beschäftigungsquote (also der tatsächlich abhängig oder selbstständig Erwerbstätigen an der Gesamtheit der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren) die Zielgröße der Arbeitsmarkt- und nahezu sämtlicher Zweige der Sozialpolitik. Für diese überragende politische Priorität hat sich die Bezeichnung „Aktivierung“ eingebürgert. Im Kern geht es dabei um eine grundlegende Selbstrevision sozialdemokratischer Politik, die sich in Deutschland überwiegend am Modell von „New Labour“ orientiert und sich beschreiben lässt durch den Wechsel vom Ziel der „Lebensstandardsicherung außerhalb des Arbeitsmarktes“ zum ganz anders gearteten Ziel der „Mobilisierung für den Arbeitsmarkt“. Im Dienste dieser Mobilisierung werden sowohl positive wie v. a. negative Sanktionen eingesetzt, von denen insgesamt erwartet wird, dass sie die fiskalischen und parafiskalischen Kosten der sozialen Sicherung zumindest mittelfristig wesentlich absenken können. Beide Wirkungshypothesen – die der positiven Beschäftigungseffekte abgesenkter Arbeitskosten wie die der fiskalischen Entlastungseffekte der „Aktivierung“ – müssen jedoch einstweilen als ungetestete und höchst riskante Annahmen qualifiziert werden.

Die Reorientierung der nationalstaatlichen Politik auf diese Zielgröße ist nun in einen stark moralisierenden Begründungsdiskurs eingekleidet. Das gilt in negativer wie in positiver Hinsicht. Negativ werden mit Stichworten wie „Faulenzer“, die sich „zurücklehnen“, sowie mit der Klage über rücksichtslose gewerkschaftliche Angebotskartelle, die überzogene Lohnsätze für gering produktive Arbeitskräfte durchsetzen können, die Verdrängungs- und Abwerbe-Effekte (Sinn 2003) beklagt, die von einer „allzu großzügigen“ sozialen Sicherung ausgehen. Positiv wird die Beteiligung am Erwerbsleben zu

einer Art von Bürgerpflicht stilisiert und in deutlich paternalistischer Weise zum Ausweis gelungener Lebensführung (im Kontrast zu sozialpathogener Passivität) normiert. Zudem wird unter Verweis auf den gender gap der Erwerbsbeteiligung (nur in den skandinavischen Ländern und im Vereinigten Königreich liegt er unter 10 Prozent, in Griechenland und Spanien über 27 Prozent, in Deutschland ist er von 1990 bis 2000 von 24,5 auf 17,9 Prozent gesunken; Daten nach OECD 2002) die Mobilisierung von Frauen für die Erwerbsarbeit als Anti-Diskriminierungspolitik normativ begründet. Eine Rolle spielt auch der neue und wolkige Begriff der „Teilhabegerechtigkeit“. Überwiegend geht man wohl nicht fehl, wenn man die normative Begleitmusik, die zur Exekution jener gebieterischen Imperative intoniert wird, als politischen Kitsch qualifiziert.

Die Steigerung der Beschäftigungsquoten ist auch das erklärte Ziel der „Lissabon-Strategie“ und der bis 2010 avisierten Ausschöpfung von 70 (Arbeitsbevölkerung), 60 (Frauen) bzw. 50 (Ältere oberhalb von 55 Lebensjahren) Prozent des Potenzials. Im Jahre 2003 hatten allerdings erst drei Mitgliedstaaten (Dänemark, Schweden, Großbritannien) alle drei dieser Kriterien erfüllt, während eine ganze Reihe alter und v. a. neuer Mitgliedstaaten noch kein einziges von ihnen erfüllt hatte.

Vielleicht ist es sinnvoll, außer von der Programmformel des „Europäischen Sozialmodells“ von einem stärker empirisch-deskriptiv ausgerichteten „kontinentaleuropäischen Sozialmodell“ zu sprechen, das sich sowohl vom englisch/angelsächsischen wie vom skandinavischen deutlich unterscheidet. Wichtigstes Unterscheidungsmerkmal ist der Mobilisierungsgrad des Arbeitspotenzials. Dieser Indikator (vgl. Nickell 1997; Ganßmann 2004) misst den tatsächlich in Beschäftigung stehenden Teil des Arbeitspotenzials als Prozentsatz des Gesamtpotenzials, und zwar nicht nur nach Personen, sondern zusätzlich und damit genauer auch nach eingesetzten Arbeitsstunden (also 52 Wochen/Jahr x 40 Std./Woche x 100 Prozent der Bevölkerung 15 - 64). Dieser Indikator ergibt für Kontinentaleuropa Werte zwischen 42,3 Prozent (Italien) und 51,3 Prozent (Spanien), mit einem deutschen Wert von 46,4 Prozent. Sowohl in Schweden (58,0) wie im Vereinigten Königreich (58,6) liegt er wesentlich höher, wenn auch noch weit unter den nordamerikanischen Spitzenwerten von 64,0 (USA) und 61,3 (Kanada) Prozent. Diese Zahlen legen es nahe, von drei Klassen von Ländern zu sprechen, die sich durch ihren Mobilisierungserfolg beträchtlich und stabil unterscheiden: von der nordamerikanischen Spitzenklasse mit über 60 Prozent, der nicht-kontinentaleuropäischen Mittelklasse mit hohen 50er Werten und einer Unterklasse mit Mobilisierungswerten zwischen 40 und 50 Prozent. Bei der Strategie der Mobilisierung stellt sich aus kontinentaleuropäischer Perspektive die strategische Frage, in welche der beiden höheren Klassen man aufsteigen möchte, in die britisch-skandinavische oder sogar in die nordamerikanische.

In der sozialwissenschaftlichen Literatur über Ziele, Mittel und Ergebnisse „aktivierender“ Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik werden zwei Varianten unterschieden:

- (a) Die Verbesserung von „Marktgängigkeit“ oder employability (von Gruppen wie Langzeitarbeitslosen, gering Qualifizierten, alleinstehenden Eltern, vormals nicht Beschäftigten, Behinderten) durch Anpassung und Aufwertung ihres Arbeitsvermögens. Hier steht die Annahme im Vordergrund, dass Eignungsmängel der Arbeitskraft ihrer Beschäftigung im Wege stehen. Bei der entsprechenden Strategie spielen demnach die Erweiterung und Erneuerung von Kenntnissen und Fertigkeiten eine Rolle, alternativ oder zusätzlich auch die sozialpädagogische Vermittlung von Arbeitstugenden und die Ermutigung und Einübung der von den Beschäftigten erwünschten Einstellungen und Verhaltensweisen. Des weiteren müssen für einige Zielgruppen auch die objektiven Bedingungen ihres Arbeitsmarktzugangs durch z. T. aufwendige Vorkehrungen erst geschaffen werden: Sprachkurse für ausländische Arbeitskräfte, Kleinkinderbetreuung und Ganztagschulen als Voraussetzung für den Arbeitsmarktanschluss von Müttern, die behindertengerechte Ausstattung von Arbeitsplätzen. Bei solchen Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass die Erfüllung der subjektiven und objektiven Voraussetzungen für employability trivialerweise nicht automatisch auch zu employment führt; dies deswegen nicht, weil die staatliche Politik die Parameter der Arbeits-Nachfrage weder kennen noch nennenswert von sich aus beeinflussen kann. Sowohl für die Klienten der Maßnahmen wie für das Management derselben ist ja nicht die zeitliche Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die Vervollkommnung von Kenntnissen, Fertigkeiten und Verhaltensweisen an sich, sondern die tatsächliche Verwertung des freigestellten und qualifizierten Arbeitsvermögens in bestimmten Nachfragesituationen das maßgebliche Erfolgskriterium. Da die Chancen einer regulären Beschäftigung (sei es auf dem ersten Arbeitsmarkt, sei es durch tragfähige Selbstständigkeit) weder zuverlässig bekannt noch aber (außer in fiskalisch eng begrenzten Bereichen des öffentlichen und halböffentlichen Sektors) herstellbar sind, bleiben die Maßnahmen, die auf die qualifikatorische Steigerung von employability gerichtet sind, trotz aller registrierbaren Bereitschaft zur „bedarfsgerechten“ und „praxisnahen“ Ausbildung in ihrem Erfolg immer ungewiss bzw. von der erfahrungsgestützten Plausibilität der zugrunde gelegten Erfolgshypothese abhängig. Diese Plausibilität ist auch und gerade für die Klienten von Aktivierungsmaßnahmen bedeutsam; denn diese werden sich den Mühen der Qualifikationsanreicherung kooperativ und mit der erforderlichen Ausdauer nur dann unterziehen, wenn sie realistische Hoffnungen auf die dadurch erzeugte Verbesserung ihrer Beschäftigungschancen im ersten Arbeitsmarkt hegen können. (Nichts ist entmutigender als die Erfahrung

einer mehrmaligen und dann doch ergebnislos bleibenden Umschulung, und ähnlich frustrierend ist das Erlebnis, dass auf die Qualifikation zwar Beschäftigung folgt, diese aber arbeitsinhaltlich nichts mit der Qualifikation zu tun hat und auch ohne die Maßnahme ausgefüllt werden kann.)

Aus der Sicht der staatlichen Politik ist zu ergänzen, dass die auf Verbesserung der employability zielende Variante der Aktivierungspolitik kostspielige Vorkehrungen für Humankapitalsteigerung impliziert, die sich auch im Erfolgsfalle erst mittelfristig fiskalisch auszahlen werden, und auch das nur, wenn die Beschäftigten mit einer quantitativen Ausweitung ihrer Arbeitsnachfrage reagieren und nicht einfach nur mit einer qualitativen Heraufsetzung ihrer Ansprüche an die Qualifikation der Arbeitskraft. Als weiterer fiskalischer Kostenfaktor kommt hinzu, dass als „neue Beschäftigungsfelder im Zuge des gesellschaftlichen Wandels“ (Europäische Kommission 2004: 29) fast ausschließlich solche angeführt werden, die nicht im privaten Sektor, sondern allein im öffentlichen Dienst bzw. im „dritten“ Sektor von Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) usw. angesiedelt sind. Aus diesem Umstand könnte man, einigen Mut zur Abweichung von den ideologischen Prämissen der „Aktivierung“ vorausgesetzt, auch die praktisch-politische Konsequenz ziehen, auch frei gewählte, ehrenamtliche oder haushaltsnahe nützliche Tätigkeiten „ohne Erwerbscharakter“ in den Kreis der Aktivitäten einzubeziehen, durch deren Verrichtung sich Langzeit-Arbeitslose einen Anspruch auf Transferleistungen „verdienen“ können.

(b) Die andere Bedeutung von Aktivierung hat mit der relativen Verschlechterung der Sozialtransfers und damit der Lebenschancen zu tun, auf die Angehörige der genannten Kategorien Anspruch haben, sofern sie nicht am Erwerbsleben teilnehmen (können oder wollen). Ein Beispiel ist die Abschaffung der Arbeitslosenhilfe und die Verkürzung der Anspruchsdauer beim Arbeitslosengeld. Hier ist die zugrunde liegende Wirkungshypothese: Je dürftiger die Sozialeinkommen, um so intensiver das Interesse der Akteure an (und folglich ihre aktive Bemühung um) Beschäftigung. Entsprechend gilt für die bereits Beschäftigten: Je größer die wahrgenommene „Fallhöhe“ bei Verlust des Arbeitsplatzes (z. B. bei vorzeitigem Eintritt in den Rentenbezug), desto nachdrücklicher werden sie bestrebt sein, diesen Verlust zu vermeiden. Aus fiskalischer Sicht ist für diese Variante der Aktivierung auf den Zusammenhang hinzuweisen, dass Kürzungen von Transferleistungen sich unmittelbar günstig auf Staatshaushalt und Sozialbudget auswirken und vielleicht typischerweise schon aus diesem Grund Vorzug genießen werden gegenüber der (kostenintensiven statt kostensparenden) Variante (a). „Under strong budget restrictions, the second option is likely to be perceived as the more attractive.“ (Hvinden, 2003: 271)

Der Entzug von Ansprüchen auf Transferleistungen ist als negative Sanktion gegen das Versäumnis von Arbeitslosen gemeint, sich mit zumutbarer eigener Anstrengung um ihre (Wieder-)Beschäftigung zu bemühen. Seit dem Beginn der 90er Jahre haben sämtliche EU-15-Mitgliedstaaten (am ausgeprägtesten, wenn auch mit höchst unterschiedlichen Beschäftigungserfolgen, Dänemark und Deutschland) an den vier Stellschrauben manipuliert, an denen sich die „Großzügigkeit“ der Hilfe- und Lohnersatzleistungen für Arbeitslose absenken lässt. Diese Stellschrauben sind: Höhe der Leistungen, Dauer des Leistungsbezuges, Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug, Anforderungen betreffend Arbeitsmarktverfügbarkeit.

Die Evaluation der aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in ihren beiden Varianten kann auf makro- und mikroanalytischer Ebene stattfinden, also die Arbeitsmarktp Performanz der Ökonomie insgesamt oder die Verbesserung der (Wieder-)Beschäftigungschancen der Zielgruppen die Aktivierung betreffend. „Arbeitsmarktp Performanz“ kann gemessen werden als Gesamtindex von Beschäftigungsquote und ihr gender gap, altersabhängige Beschäftigungsquote und ihr gender gap, Niveau der registrierten Arbeitslosigkeit und Anteil von Langzeitarbeitslosen. Ein weiterer in Betracht kommender Indikator ist das Niveau der Arbeitslosigkeit der gering qualifizierten Arbeitskräfte. Was diese Aggregatebene angeht, so sind eindeutig positive Ergebnisse der Aktivierung nicht zu berichten. Aufschlussreich ist jedoch ein Befund, der darauf hinweist, dass zusätzliche Ausgaben für Aktivierungsmaßnahmen vom Typ (a) wesentlich bessere Arbeitsmarkterfolge bei den Zielgruppen erzeugen als solche vom Typ (b). (Hvinden 2003: 278ff.) Es gibt dagegen im Vergleich von 12 europäischen Ländern keinen Hinweis darauf, dass Leistungskürzungen zu besseren Eingliederungsergebnissen führen. Als Faustregel ergibt sich: Förderung ist beschäftigungswirksamer als die Kürzung von Leistungsansprüchen mit Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen, aber fiskalisch eben auch erheblich aufwendiger.

Auf der Mikro-Ebene sind durchaus Erfolge zu konstatieren, sogleich aber auch dahingehend zu relativieren, dass individuelle Eingliederungserfolge in unbekanntem Umfang die Arbeitsmarktchancen (Lohn, Beschäftigung) anderer Erwerbstätiger durch Verdrängungseffekte negativ berühren und das klassische ABM-Kriterium der „Zusätzlichkeit“ insofern verletzen können. Solche Drehtür- oder Substitutionseffekte bleiben bei Fallstudien über Eingliederungserfolge i. d. R. außer Betrachtung.

Weshalb sind Aktivierungsstrategien vom Typ (b) weniger erfolgversprechend als solche vom Typ (a)? Zum Typ (b) gehören, wie erwähnt, nicht nur Leistungskürzungen, sondern auch eine Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen für Leistungsbezug und der Forderungen, die an Langzeitarbeitslose in puncto Zumutbarkeit und Verfügbarkeit gestellt werden, wie sie im

Zuge der Tendenz zur „Kontraktualisierung der Hilfe“ geläufig sind. Wenn Hilfeleistung vermehrt von einem Statusrecht von Sozialbürgern in eine Entschädigung für geforderte bzw. zugewiesene Gegenleistungen verwandelt wird, dann ist die folgende Kette von Konsequenzen absehbar: Je strikter die Anforderungen betreffend die eigenen Leistungen des Klienten sind, desto größer ist der Anreiz der Betroffenen, sie zu umgehen; je größer dieser Anreiz, desto größer wird der Bedarf an administrativen Kontrollkapazitäten, durch deren Einsatz die Umgehung bekämpft werden soll; je intensiver diese „Missbrauchskontrolle“, desto tiefer werden die wahrgenommenen Eingriffe in die Privatsphäre und die sanktionsbewährte Reglementierung der Lebensführung der Betroffenen. Nicht ohne Grund ist im Zusammenhang mit der absehbaren Verwaltungspraxis, die Leistungsempfängern von „Arbeitslosengeld II“ im Rahmen von „Hartz IV“ bevorsteht, von Beschädigungen ihrer „Menschenwürde“ gesprochen worden (F. Hengsbach). Das Objekt des Verwaltungshandelns wird nicht nur als „defekt“ (als Arbeitsmarktversager), sondern auch als „suspekt“, als Gegenstand inquisitorischer amtlicher Aufmerksamkeit konstituiert. (vgl. Handler 2004)

Wie immer man diesen Typus von Interaktion zwischen Verwaltung und Klientel normativ beurteilen will, als soziale Tatsache ist wohl realistisch zu registrieren, dass an dieser Schnittstelle u. U. eskalierende Mikro-Konflikte programmiert sind. Diese sind nicht nur mit Kosten eigener Art verbunden, sondern unterminieren vor allem den intendierten Erfolg des Arrangements. Die Mittel materieller Nötigung (ganz im juristischen Sinne der „Androhung eines empfindlichen Übels“) und invasiver administrativer Kontrollen sind nämlich schwerlich geeignet, das hervorzurufen, was doch als Ziel der Prozedur ausgegeben wird, nämlich die Überleitung der Klienten in eine „eigenverantwortliche“ und wirtschaftlich selbstständige Lebensführung. (Das Paradox, das sich hier auftut, ähnelt der Logik des Satzes: „Ich fordere Sie letztmalig auf, sich ganz spontan zu verhalten!“) Viel wahrscheinlicher sind Trotzreaktionen, Passivität, fatalistische Selbstmarginalisierung und die zusätzliche Zerstörung des Selbstbewusstseins von Personen, die durch ihre Arbeitsmarkt-Misserfolge und durch ihre Stellung gegenüber einer kontrollintensiven Verwaltung doppelt stigmatisiert sind.

Ich möchte mich abschließend kurz der Frage zuwenden, wie man erklären kann, dass die Arbeitsmarktp Performanz in Deutschland hinter der vieler anderer Mitgliedstaaten zurückbleibt. Dass von einem solchen Rückstand gesprochen werden kann, wird durch Indikatoren wie die folgenden belegt: Unter den EU-15 Mitgliedstaaten belegt Deutschland bei der Höhe der öffentlichen Sozialausgaben als Anteil des BIP mit 29,5 Prozent den dritten Platz hinter Schweden und Finnland. Die deutsche Beschäftigungsquote liegt mit 71,5 Prozent im unteren Mittelfeld zwischen den Extremen 79,9 Prozent (Dänemark) und 61,2 Prozent (Italien). Dasselbe gilt für die Beschäfti-

gungsquote der Bevölkerung oberhalb von 55 Jahren, die in Deutschland bei 43 Prozent lag. Hier sind die Extremwerte Schweden mit 71 Prozent und Belgien mit 26,7 Prozent. Ähnlich die relative Position bei den Beschäftigungsquoten; das ergibt zusammengenommen die höchste Arbeitslosenquote in 2003 in EU-15 nach Spanien (11,3 Prozent) mit 9,7 Prozent, weit hinter dem besten (österreichischen) Wert von 4,4 Prozent. Die deutsche Steigerungsrate der Nettolöhne war 1999 - 2001 die niedrigste aller Mitgliedsstaaten und betrug minus 0,4 Prozent – mit entsprechenden Auswirkungen auf die weithin als mangelhaft beklagte Inlandsnachfrage.

Welche Erklärungen kommen für diese enttäuschende Bilanz in Betracht? Zunächst erweist sich die Größe eines Landes in vielen Zusammenhängen als negativ korreliert mit seiner sozialen und ökonomischen Performanz. Große Länder können, so mag man diesen Zusammenhang interpretieren, krisenhafte Entwicklungen lange Zeit abpuffern und Reformen vertagen, während kleine Länder (Beispiele: Niederlande 1982, Schweden und Finnland i. d. 90er Jahren) die politischen Ressourcen für rasche Krisenwahrnehmung und einschneidende Reformen schneller mobilisieren können. Als retardierende institutionelle Faktoren kommen in Deutschland weiter die strukturelle Heterogenität der regionalen Arbeitsmärkte und die (z. T. dadurch bedingten) extrem hohen Konsens- und Abstimmungsbedarfe zwischen Bund und Ländern, Regierungen und Sozialpartnern, zwischen den Parteien sowie zwischen Gesetzgebung und den Vorgaben eines eher aktivistischen Bundesverfassungsgerichts infrage. Dann dürfte ein erheblicher spezifischer Einflussfaktor der deutsche Einigungsprozess sein, verbunden mit der geographischen Lage des Landes, die besonders günstige wirtschaftsgeographische Bedingungen für die Abwanderung von Kapital in die mitteleuropäischen Nachbarländer schafft. Als weiterer Faktor ist die Bismarck'sche Tradition der Beitragsfinanzierung der sozialen Sicherheit zu nennen – in Deutschland werden mehr Sozialleistungen über gesetzliche Lohnnebenkosten, nämlich aus paritätischen Beiträgen finanziert als in irgendeinem anderen Mitgliedsstaat. Schließlich kann ein verursachender Faktor auch in dem Umstand gesehen werden, dass bisher nur jene Teile der Erwerbsbevölkerung in den Fokus der Reformbemühungen geraten sind, die sich außerhalb des Arbeitsmarktes oder als „Outsider“ an dessen Rändern und in subnormalen Beschäftigungsverhältnissen befinden, während die Gewerkschaften (von den Verfassern der Bertelsmann-Studie [Eichhorst 2004] spitz als „Insiderverbände“ tituliert) reformpolitische Angriffe bisher weitgehend abwehren konnten.

Literatur:

- Maust, Andreas, Sigrid Leitner, Stephan Lessenich, 2002: „Konjunktur und Krise des Europäischen Sozialmodells. Ein Beitrag zur Präexplantationsdiagnostik“, Politische Vierteljahresschrift 43 (2), 272-301
- Eichhorst, Werner, Eric Thode, Frank Winter, 2004: Benchmarking Deutschland 2004. Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Bertelsmann-Stiftung, Heidelberg: Springer
- Europäische Kommission, 2004, Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
- Ganßmann, Heiner, 2004: „30 Jahre Massenarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik – ein deutscher Sonderweg?“, Leviathan 32 (2), 164-184
- Handler, Joel F., 2004: Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe. The Paradox of Inclusion, Cambridge: Cambridge UP
- Hvinden, Bjørn, 2003: „Activation in the Western Europe of the 1990s: Did it make a difference?“, in: Krause, Peter, Gerhard Bäcker, Walter Hanesch, (eds.), Combating Poverty in Europe. The German Welfare Regime in Practice, Aldershot: Ashgate, 267-285
- Nickell, Stephen, 1997: „Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, Journal of Economic Perspectives, 11 (3), 55-74
- OECD, 2002, OECD Employment Outlook: 2002 Edition, Paris: OECD
- Sinn, Hans-Werner, 2003: Ist Deutschland noch zu retten?, Düsseldorf: Econ
- Witte, Lothar, 2004: „Europäisches Sozialmodell und Sozialer Zusammenhalt: Welche Rolle spielt die EU?“, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung

Christoph Zöpel

Der Sozialstaat – Teil kultureller Identität Europas

1. Der Sozialstaat – the welfare state – ist in die Defensive geraten. Das beginnt schon damit, dass er zum Modell mit begrenzter territorialer Reichweite erklärt wird, zum „europäischen Sozialmodell“. Generell steht er im Visier neoliberaler Wirtschaftskonzepte, die mit Blick auf global vernetzte ökonomische Aktivitäten den Staat zu beschränken fordern, auf das unverzichtbar Notwendige eines rechtlich-institutionellen Rahmens, innerhalb dessen das Wirtschaftsgeschehen „frei“ ablaufen kann: Abbau von Steuern und Sozialabgaben, und folglich auch von Sozialausgaben, Deregulierung und Privatisierung sind die Hauptforderungen. In sozialgeschichtlicher Konsequenz sind es die linken Parteien und die Gewerkschaften, die den Sozialstaat zu verteidigen die Aufgabe haben, aber sie tun sich, zumindest teilweise, schwer. Das hängt auch damit zusammen, dass der Sozialstaat auf eine historische Erscheinung reduziert wird, die in Europa zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts, als der Kapitalismus die Handlungsfähigkeit der Staaten bedrohte, und dem Ende des 20. Jahrhunderts, als der Kommunismus und damit der Zuviel-Staat in sich zusammenbrachen, seine Bedeutung hatte. Jetzt muss der Sozialstaat, egal wie, erneuert werden. Die Assoziation zum „neuen“ – und damit auch zum „alten“ – Europa drängt sich auf, und das nicht zu Unrecht. Das alte Europa ist für US-amerikanische Republikaner eben nicht nur zu feige-friedlich, sondern auch zu sozial. „Liberal“ lautet dafür in den USA das übergreifende Schimpfwort, wovon neo-liberal sich absetzt.

In ihrer Verunsicherung erklären dann manche Linken, sie wüssten gar nicht, was das „Europäische Sozialmodell“ sei. Dieser Ansatz mag seinen Sinn machen, wenn nach quantifizierbaren Unterschieden der Sozialsysteme innerhalb der EU gesucht wird. Quantifizierbar sind vor allem Unterschiede der öffentlichen Finanzierung, messbar in der Abgabenquote: 2004 gab es, nach Daten des Instituts der Deutschen Wirtschaft, dabei schon erhebliche Unterschiede, zwischen Schweden mit einer Abgabenquote von 50,6 Prozent des Sozialprodukts und Irland von 28,0 Prozent – die deutsche Quote liegt mit 36,2 Prozent näher bei Irland als bei Schweden und auch deutlich niedriger als die französische von 44,2 Prozent.

Deutschland liegt eben, mit Abstand zu Irland und in etwa gleichauf mit Griechenland (34,8 Prozent), Spanien (35,6 Prozent), und Großbritannien

(35,9 Prozent) in der EU am unteren Ende. Vielleicht kann das der Zeitungsleser nicht glauben, aber auch der neoliberale Ökonom müsste es wissen. Die Unterschiede bestehen zwischen Europa und außereuropäischen Industriestaaten, zu den USA mit einer Abgabenquote von 17,7 Prozent, zu Japan (16,0 Prozent), zu Korea (28,0 Prozent) – wobei das IDW für USA und Japan nur die Bundesebene aufnimmt, sonst sind die Werte ca. 10 Prozentpunkte höher.

Hinter diesen unterschiedlichen Quoten verbergen sich selbstverständlich sehr unterschiedliche Transfersysteme mit wiederum unterschiedlicher Effizienz. Die Effizienz der Sozialsysteme und damit des Sozialstaats zu optimieren, kann eine Aufgabe sein, die als „Erneuerung“ verstanden werden darf. Ist die Frage nach dem europäischen Sozialmodell aber prinzipieller, eben infragestellend, so signalisiert sie Identitätsverlust, Vernachlässigung historischer und kultureller Bezüge und Werte, die Europa ausmachen – und zwar nicht erst seit der Industriellen Revolution und seit der sozialen Überwindung ihrer Kollateralschäden.

2. Deshalb: der europäische Sozialstaat muss nicht neu erfunden werden. Der europäische Sozialstaat hat sich über Jahrtausende entwickelt - mit herausragenden konzeptionellen und politischen Beiträgen zu unterschiedlichen Zeitpunkten in diesen Jahrtausenden, die jeweils unübertroffen gültig geblieben sind.

Das grundsätzliche Ziel des Sozialstaates hat Aristoteles mit dem Wesensauftrag von Politik, nämlich gutes Leben zu erstreben, unübertroffen richtig definiert. Den grundsätzlich möglichen Missbrauch von Politik hat er dabei gekannt - bevor Machiavelli 1800 Jahre später mit dauerhafter Wirkung dieses Politikverständnis bleibend beschrieben hat. Seit Beginn der Neuzeit entfaltete sich der Sozialstaat zu dem Staat, der nach dem Zweiten Weltkrieg das Leben seiner Bürgerinnen und Bürger bestimmt und so die gesellschaftliche Integration leistet. Bis vor 1989 nur in Westeuropa, im Osten erfolgte diese Integration mit totalitärem Zwang, wie wohl Sozialstaatlichkeit auch dort ein hohes politisches Ziel war.

- Der europäische Sozialstaat ist von kultureller Vielfalt. Das haben die Philosophien und Künstler der Renaissance dauerhaft weiterstrahlend gezeigt.
- Der europäische Sozialstaat dient der Moral der Aufklärung; das hat Kant mit dem moralischen Imperativ definiert.
- Der europäische Sozialstaat ist friedliebend; das hat Kant nicht steigerbar mit der Idee des ‚ewigen Friedens‘ formuliert.
- Der europäische Sozialstaat braucht eine gewaltenteilige Demokratie; das hat Montesquieu überzeugend begründet.

- Der europäische Sozialstaat benötigt einen Staat; das haben in Preußen Stein und Hardenberg und dann die Demokraten in der Weimarer Republik mit dem SPD-Ministerpräsidenten Otto Braun richtig praktiziert.
- Der Sozialstaat braucht umfassenden sozialen Schutz, aufbauend auf starken sozialen Rechten, dafür haben Olof Palme und andere skandinavische Sozialdemokraten Vorbildliches geleistet.

Es steht fest, was der europäische Sozialstaat ist. Es muss nur benannt werden.

3. Für die politische Diskussion um seine Fortentwicklung in global vernetzten Gesellschaften ist seine Funktion für die gesellschaftliche Integration entscheidend. Grundsätzlich gibt es – hier liegt auch in Europa immer noch die große Unterscheidung – für gesellschaftliche Integration zwei Wege, und zwar sowohl für die politische wie für die ökonomische Dimension gesellschaftlicher Integration.

Die politische Integration funktioniert über die Demokratie und das Recht auf soziale Sicherheit. Das ist der sozialstaatliche Weg. Die Alternative ist die politische Integration in einen Staat über eine Feindbildideologie und schließlich über Gewalt. Wer derzeit die gesellschaftlich-politische Entwicklung in Osteuropa beobachtet, wird sehen: Es gibt in Europa wieder die Gefahr der Feindbildintegration. Was beispielsweise die ungarische Opposition derzeit betreibt an aggressiver Abgrenzung des Ungartums, ist die Wiedergewinnung der Integration gegen die Anderen und schließlich gegen den Feind. Das führt folgerichtig zur Gewalt. Zunächst zu staatlicher Diskriminierung, zur Gefährdung im zivilen Alltag und, bis 1999 im ehemaligen Jugoslawien Realität, zum Krieg. Dann ist die Gesellschaft mit Gewalt integriert, weil sie rekrutiert wird.

Die ökonomische Integration erfolgt im Sozialstaat über die Arbeit, das Recht auf Arbeit. Auch in den nichtdemokratischen Alternativen gibt es Arbeit, aber ihre integrative Funktion kann sich auf partielle Gemeinschaften – wie Familie, Sippe, dörflichen Zusammenhalt beziehen, wo soziale Sicherheit angeboten wird, um die sich die Gesellschaft als Ganze und ihr Staat nicht kümmern. Verdeckte Arbeitslosigkeit und, oft nichtmonetäre, Schattenwirtschaft sind die Folgen.

4. Nun wird die Aufgabe der Weiterentwicklung des Sozialstaats oft als notwendige Modernisierung verstanden und die globale Vernetzung der Gesellschaft als ein Modernisierungsschub. Die grundsätzlichen Alternativen der gesellschaftlichen Integration, die aufgezeigt wurden, bleiben aber erhalten. Ich würde die Moderne im Zusammenhang des Sozialstaats definieren

als Individualisierung und Arbeitsteilung. Es ist ein emanzipativer Fortschritt, eine Gesellschaft so zu organisieren, dass jede arbeitsfähige Person das Recht hat, Erwerbsarbeit aufzunehmen. Zu einer modernen Gesellschaft gehört das Recht auf Arbeit, die mit Einkommen verbunden ist.

Indem dieses Recht konstituiert wird, konkretisiert sich im Sozialstaat das Ziel der sozialen Gerechtigkeit zur Aufgabe der Verteilungspolitik, in ihren Dimensionen der Verteilung von Einkommen und Zeit. Das Recht eines Jeden und einer Jeden auf Erwerbsarbeit hat als immanente Komponente die sinnvolle Verteilung der gesamtgesellschaftlichen Arbeitszeit. Unter den demographischen Bedingungen Europas zu Beginn des 21. Jahrhunderts bedeutet das eine Verkürzung der jährlichen Arbeit. Je älter eine Gesellschaft wird, umso mehr dieser Verkürzung muss erreicht werden, bei Vermehrung der Arbeitsjahre.

Modernisierung macht gerade wegen Individualisierung und Arbeitsteilung den Sozialstaat notwendig. Vormoderne Gesellschaften brauchen den Sozialstaat nicht. Sie können ihn durch andere Gemeinschaftsbezüge ersetzen. Der Sozialstaat ist die zwingende Folge der Modernisierung. Für ein adäquates Sozialstaatsverhältnis möchte ich definieren: Je mehr Modernisierung, umso dringender erforderlich sind der Staat und seine Instrumente. Dabei hat er nur zwei Instrumente:

- Geld, das er sich besorgt und wieder ausgibt, und
- Recht und Normen, die er setzt, um zu verhindern, was nicht sein darf.

Das sind die grundsätzlichen instrumentellen Optionen des Staates. In der Demokratie muss der Staat, müssen seine politisch verantwortlichen legitimierten Repräsentanten natürlich über die Anwendung dieser Instrumente kommunizieren. Aber Politik ist nicht Kommunikation. Sie kann nur dazu verkommen.

5. Modernisierung hat zu Wachstum durch den Gebrauch von Wissen geführt und Wachstum hängt inzwischen fast ausschließlich von zusätzlichem Wissen ab. Bereits vor zwanzig Jahren haben Statistiken belegt, dass 75 Prozent des Sozialproduktzuwachses in hoch entwickelten Gesellschaften auf technischen Fortschritt zurückzuführen sind. Das dürfte sich noch gesteigert haben. Die moderne Gesellschaft, in der der Sozialstaat weiterentwickelt werden muss, lebt davon, dass sie Wirtschaftswachstum über Wissen produziert.

Eine solche Gesellschaft mit wissensbasiertem Wachstum funktioniert aber wirtschaftlich nur, wenn beide Seiten des wirtschaftlichen Prozesses gelin-

gen: Nämlich ein immerwährendes neues Angebot, das auf zusätzlichem Wissen und seiner technologischen ökonomischen Verwertung beruht, und auf einer entsprechenden Nachfrage. Das Funktionieren von Nachfrage ist von Vielem abhängig, aber in allererster Linie von Verteilung. Die ökonomische Nachfrage funktioniert nur bei sinnvoller Verteilung. Die verwöhntesten und prassendsten Millionäre können nicht so viel konsumieren, dass sie die gesamte Nachfrage ausüben können.

Also: Eine moderne Wachstumsgesellschaft hängt hinsichtlich der Nachfrage von Verteilung ab, und zwar von der Verteilung von Einkommen und Arbeitszeit. Die elementare politische Struktur des Sozialstaates besteht in notwendigen Entscheidungen über die Verteilung von Einkommen und Arbeit um den Sozialstaat möglich zu machen.

6. Das hat Konsequenzen für die Gestaltung des Sozialstaates zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Eine Gesellschaft, deren Wachstum davon abhängt, dass ausreichend Wissen entwickelt ist und weiter entwickelt wird, ist als erstes abhängig davon, dass alle Gesellschaftsmitglieder individuell ausreichend Wissen erwerben, leisten und weiterentwickeln.

Das ist die erste und primäre Voraussetzung für den funktionsfähigen Sozialstaat. Die allererste Priorität sozialstaatlicher Politik ist deshalb die geeignete frühe Integration der je in die Gesellschaft Nachgeborenen in die Wissensgesellschaft. Die wirtschaftliche Integration über Arbeit hat sich so zur Integration über Wissen vermittelt. Das macht den Zusammenhang der beiden Dimensionen gesellschaftlicher Integration, der wirtschaftlichen und politischen, enger.

Über Wissen Integrierte fordern dann ihre Integration in die Arbeit ein. Hoch entwickelte Gesellschaften, mit im Prinzip ausreichender Rahmengesetzgebung und Gewerkschaften, müssen dazu in der Lage sein. Dabei lässt sich Vollbeschäftigung überhaupt nicht denken ohne die Verteilung von Einkommen und die Verteilung von der auf Arbeit verwendeten Zeit. Dabei sollte die angemessene Verteilung von Arbeitszeit und Arbeitseinkommen in einem sehr starken Maße den Vereinbarungen zwischen Unternehmen und Arbeitnehmern, respektive ihren Organisationen, überlassen werden in einem möglichst weiten sozialstaatlichen Rahmen.

Der Haupteinfluss staatlicher Entscheidungen auf die Vollbeschäftigung liegt darin, ob der Staat fiskalisch bereit und in der Lage ist, zulänglich öffentliche Güter nachzufragen – was natürlich auch mit der Verteilung von Arbeitszeit und Arbeitseinkommen verbunden ist. Hier gehen zwei große Handlungsbereiche des Sozialstaats ineinander: Die Implementierung des Rechts auf Arbeit und die Nachfrage nach öffentlichen Gütern. Es wird keine Voll-

beschäftigungsmöglichkeit in einer Wissensgesellschaft geben, in der es nicht einen sehr hohen Anteil von für öffentliche Güter benötigte Arbeitsplätze gibt. Ohne einen großen Sektor der öffentlichen Infrastruktur und der öffentlichen Dienstleistungen geht es nicht.

7. Ein dritter großer Handlungsbereich ist die Alterssicherung. Es ist erstaunlich, das gilt besonders für das so genannte Blair-Schröder-Papier, wie stark sich die Sozialstaatsdebatte auf die Arbeitsmarktpolitik konzentriert. Seine Probleme ließen sich wesentlich ohne Staat regeln. Aber eindeutig nicht ohne den Sozialstaat lassen sich die Alterssicherung und die Gesundheitsabsicherung regeln.

Jeder muss in einer individualisierten Gesellschaft mit Sicherheit wissen: Wenn er gesundheits- oder altersbedingt nicht mehr erwerbsfähig ist, verkommt er nicht, sondern lebt im Rahmen des von ihm adäquat erwarteten Sozialstandards.

8. Ein moderner europäischer Sozialstaat braucht etwa 45 Prozent des Sozialprodukts, um seinen Auftrag gesellschaftlicher Integration zu erfüllen. Diese 45 Prozent lassen sich grob verteilen auf fünf Komponenten: Bildung, lebenslanges Lernen als den vom Staat zu finanzierenden Anteil der Arbeitsmarktpolitik, öffentliche Güter, Alterssicherung, Gesundheitsabsicherung.

Bevor der Sozialstaat so finanziert wird, ist es sinnvoll zu überlegen: Können die Risiken nicht auch durch Rechtssetzung vermindert werden? Unstreitig ist, bevor das öffentliche Gut Umwelt wieder aufwendig gesäubert wird, lässt sich verbieten, dass sie verschmutzt wird. Streitiger schon, bevor zu niedrige Löhne subventioniert werden, kann ein Gesetz Mindestlöhne vorschreiben. Rechtssetzung dient der Verhinderung von eindeutig gesellschaftlich Nichtgewolltem. Einsatz von sozialstaatlichem Geld dient der Herbeiführung von Leistungen, die sich auch durch verbietende Gesetze nicht substituiert werden können. Das ist konkretes Staatshandeln: Der Staat leistet nichts anderes als entweder Gesetze machen oder den Bürgern Geld wegnehmen und es anderen geben.

9. Ist dieser Sozialstaat – sich zwischen den Mitgliedern angleichend – in der EU möglich? Ja. Die Europäische Union kann sich darauf verständigen, im Rahmen der nächsten Stufe ihrer rechtlichen Integration einen an den Abgabenquoten Frankreichs, Schwedens und Dänemarks orientierten Sozialstaat zu realisieren. Nichts kann sie prinzipiell daran hindern, vor allem nicht die bestehenden Verträge.

Die Frage nach angeglicherer europäischer Sozialstaatlichkeit verbindet sich mit der Frage nach dem Tempo der EU-Entwicklung, also danach, was die

EU leisten kann. Jetzt äußere ich meine derzeit größte europäische Sorge: Der Westeuropäische Sozialstaat ist die Luxussteite der Europäischen Union. Dabei ist es fast gleichgültig, ob die deutschen, die britischen oder die niederländischen Sozialstaatsverhältnisse gesehen werden. Das Problem ist die Situation in Osteuropa. Wenn die Europäische Union sich jetzt vornimmt, die nächsten fünf Jahre dafür zu benutzen, die Grundelemente sozialer Integration zwecks Verhinderung der Integration über Feindbilder in den neuen Mitgliedstaaten durchzusetzen, gleichzeitig ihre territoriale Einheit herstellt, indem sie die 20 Millionen Einwohner in Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien und Serbien-Montenegro aufnimmt und dann ihre schwierigen Verhandlungen mit der Türkei startet, dann hat sie in fünf Jahren viel geleistet. In diesen fünf Jahren sollte die EU sich auch darauf vorbereiten können, durch eine große öffentliche Debatte, die schwedisch-französisch-dänische Abgabenquote zur gemeinsamen Basis des europäischen Sozialstaats zu machen.

10. Nun komme ich zu der Frage: Ist der europäische Sozialstaat ein Modell? Ich glaube: Wenn Europäer so weiter leben wollen, wie ich es beschrieben habe, dann sind sie sich selbst und der Weltgesellschaft verpflichtet, dieses bejahte Modell weltweit zu exportieren. Das ist der Zusammenhang von europäischem Sozialstaat und Globalisierung. Wenn Westeuropäer so weiterleben wollen, wie es ihrer kulturellen Identität entspricht, müssen sie dieses Modell exportieren: zuerst nach Osteuropa, wo es auf eine entsprechende Identität trifft, und dann schrittweise sanft weiter. Nicht alle Weltregionen sind wie Europa. Deshalb macht es Sinn, sich teilweise von anderen Weltregionen im ökonomischen Bereich auch etwas abzugrenzen. Wenn sich Europa noch für eine längere Zeit von Indien und China abgrenzen muss, weil es dort entgegen den ökonomischen Möglichkeiten zu viele der ganz Armen mit weniger als einem Dollar pro Tag gibt, macht es auch Sinn sich abzugrenzen von einer Ideologie der ökonomischen Dominanz durch Kapitalexporte seitens der Vereinigten Staaten. Die Probleme der Globalisierung sind vor allem Probleme der Außenwirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten.

Verständigung auf das skandinavisch-französische Finanzierungsmodell des Sozialstaats, Hilfe bei der gesellschaftlichen Integration in Osteuropa, harte Auseinandersetzungen mit der Außenwirtschaftspolitik der USA, eine globale Einkommensverteilung mit den Zielen der Armutsbekämpfung und gerechten Einkommensverteilung – in China, in Indien, in Lateinamerika – das ist eine Politik zur Verteidigung des europäischen Sozialstaatsmodells.

Heinz Putzhammer

Die Rolle der Gewerkschaften in einer globalisierten Wirtschaft

Die „Rolle der Gewerkschaften in einer globalisierten Wirtschaft“ ist ein Thema, über das man mindestens 15 Stunden und nicht 15 Minuten reden müsste. Daher beschränke ich das Thema zunächst auf die Rolle der deutschen Gewerkschaften. Gleichwohl muss man auch bei dieser Beschränkung drei Blickrichtungen im Auge haben:

1. Man muss darüber nachdenken, wie die deutschen Gewerkschaften sich innerhalb der internationalen Gewerkschaftsbewegung mit dem Thema Globalisierung beschäftigen.
2. Die europäische Politik der Gewerkschaften und die möglichen gemeinsamen Ansatzpunkte einer Politik für ein europäisches Sozialmodell zwischen den Gewerkschaften und der Sozialdemokratie.
3. Nicht zu vergessen ist die Strategie der deutschen Gewerkschaften in Bezug auf die Auswirkungen der Globalisierung in Deutschland selber.

Zum ersten und zum dritten der genannten Themenbereiche mache ich zunächst nur ganz kurze Anmerkungen, um darzutun, dass diese nicht vernachlässigt werden dürfen.

Zum ersten Thema: Die internationale Gewerkschaftsbewegung hat im Zusammenhang mit der globalisierten Wirtschaft in der Tat eine schwierige Aufgabe, weil die Interessen zwischen den Gewerkschaften der entwickelten, reichen Industrieländer und die Interessen der Gewerkschaften in den armen Ländern sich keineswegs widerspruchsfrei auf einen Nenner bringen lassen. Deswegen müssen die deutschen Gewerkschaften und die Gewerkschaften der übrigen industrialisierten Länder sehr aufpassen, dass sie nicht nur eine verfolgen, die auf die ökonomischen Interessen der jeweiligen nationalen Situation abgestellt ist. Sie müssen versuchen zu organisieren, dass innerhalb der internationalen Gewerkschaftsbewegung, also beispielsweise im Internationalen Bund freier Gewerkschaften, eine gemeinsame Strategie zugunsten einer sozialen Gestaltung des Prozesses der Globalisierung erarbeitet wird. Im Zentrum dieser Überlegungen stehen die Überlegungen um die 'international labour standards', also der Versuch, wenigstens die

Mindestarbeitsbedingungen weltweit durchzusetzen, um auf diese Weise wenigstens so etwas wie ein ‚level playing field‘ zu schaffen für ökonomischen Wettbewerb und für internationale Zusammenarbeit und Handel.

Zum dritten Thema auch nur ganz kurz: Das ist ein Bereich, in dem nach meiner Auffassung die Gewerkschaften einen deutlichen Schritt nach vorne machen müssen in Bezug auf Problembewusstsein und in Bezug auf Entwicklung einer kohärenten Strategie.

Das ist eine Diskussion, die auch mit den Sozialdemokraten sehr intensiv geführt werden muss. Aber zu glauben, wie Albrecht Müller in seinem Buch – das ich sonst sehr schätze – es tut, dass die Globalisierung im Grunde genommen nichts Neues ist und dass es immer schon Außenhandel gegeben hat und dass deshalb auch für die Gewerkschaften sich eigentlich keine neuen Probleme stellen, ist im besten Fall Illusion und im schlimmsten Falle der Versuch, von den eigentlichen Problemen abzulenken.

Zum zweiten Themenbereich und damit zum Kern meines Beitrags: Was bedeuten diese Entwicklungen für ein europäisches Sozialmodell?

Die notwendige Diskussion über das europäische Sozialmodell begegnet der Schwierigkeit, dieses europäische Sozialmodell tatsächlich eindeutig zu benennen. Wenn man sich in Europa umsieht, gibt es die verschiedenartigsten Ausprägungen, und ich gehe zunächst einmal nicht davon aus, dass etwa die dänische Ausländerpolitik, die sozialen Ansichten des italienischen Präsidenten Berlusconi, die Politik der Zertrümmerung des sozialen Systems in den Niederlanden zurzeit – oder auch in Österreich – mit dem europäischen Sozialmodell gemeint sind.

Das führt darauf zurück, dass die Diskussion um ein europäisches Sozialmodell etwas einfacher gewesen wäre vor etwa sechs Jahren, als die Landkarte Europas politisch eindeutig sozialdemokratisch geprägt war und auch eine Reihe von zumindest auf dem Papier entwickelten strategischen Vorstellungen zur politischen Gestaltung Europas im Zeichen eines Sozialmodells vorhanden waren. Davon ist aber leider nicht allzu viel übrig geblieben.

Es könnte aber sein, dass diese Schwierigkeit die Schwierigkeit eines ist, der, im Wald stehend, diesen vor lauter Bäumen nicht sieht. Wenn man nämlich weiter entfernt ist und beispielsweise aus den USA nach Europa blickt, so wie es die US-Amerikaner tun, dann wissen die sehr genau, was das europäische Sozialmodell ist. Für sie ist das europäische Sozialmodell die Verkörperung von ‚Old Europe‘, das sie verachten. Aus der Entfernung wird die Auseinandersetzung wieder sehr viel klarer. Die Aufgabe der Gewerkschaften und natürlich auch der Sozialdemokraten müsste sein, dieser Vorstellung eines

‚Old Europe‘ – das zu überwinden ist und das die Amerikaner nicht nur verachten, sondern wo sie sehr energisch auch dabei sind, zumindest in den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, andere soziale Vorstellungen durchzusetzen – ein eigenes Modell eines „New Europe“ entgegenzustellen. Ich glaube, wenn man hier ansetzt, dann könnte man besser in die Offensive kommen, als wenn es immer nur um die Verteidigung Bismarck’scher Systeme geht.

Wenn man die strategische Entwicklung eines europäischen Sozialmodells verknüpft mit der politischen Entstehung eines ‚New Europe‘, dann müsste man zunächst von der historisch einmaligen Situation ausgehen – es ist wirklich ein ‚window of opportunity‘ – dass sich die europäische Einigung ereignet und dass die europäischen Völker miteinander in Frieden leben und auch mit ihren Nachbarn im Prinzip in Frieden leben. Das hat es in der Geschichte so noch nie gegeben. Das ist die Grundlage für ein funktionierendes europäisches Sozialmodell.

Die zweite Grundlage für ein funktionierendes europäisches Sozialmodell ist in der Tat eine funktionierende Wirtschaft. Auf der Basis entwickelten Wohlstandes und auf der Basis eines friedlichen Europas lässt sich im Rahmen der Konstituierung eines ‚New Europe‘ ein europäisches Sozialmodell neu entwickeln. Und es wäre Aufgabe der Gewerkschaften und der Sozialdemokraten, gemeinsam dieses ‚New Europe‘ mit dem Kern eines neu justierten Sozialmodells strategisch zu entwickeln. Wenn man in dieser Weise abstellt auf die politische Einigung Europas, dann muss man sich vergegenwärtigen, dass die Einigung Europas seit ihrem Beginn – vereinfacht – eigentlich immer der Kampf zweier Linien gewesen ist: Es gab immer die eine Linie, die in Europa nichts anderes wollte als eine große Freihandelszone. Das heißt, nichts anderes als Liberalisierung des Kapitalverkehrs, Liberalisierung des Handels mit Waren und Dienstleistungen und Wegräumen aller Hindernisse, die auf dem Weg sind. Auf der anderen Seite gab es immer die Linie derer, die mit der Schaffung eines zusammenwachsenden Europas tatsächlich die Schaffung eines politisch geeinten Europas verfolgten.

Interessanterweise war diese Linie in der Vergangenheit häufiger repräsentiert durch Frankreich als durch Deutschland. Frankreich vor allen Dingen aufgrund des eigenen Verständnisses von Zentralstaat und von staatlichem Einfluss; Deutschland, vor allen Dingen unter der Kohl-Ära, unter dem Einfluss der – wieder vereinfacht formuliert – neoliberalen Ideologie. Deutschland war also nicht immer an vorderster Front, wenn es darum ging, die Idee eines politischen Europas im Sinne einer politischen Macht voranzutreiben.

Ich glaube, dass diese Situation sich in den letzten Jahren auch noch verschärft hat. Es geht bei der Frage der Freihandelszone nicht mehr allein

darum, den Staat dazu verpflichten, sich zurückzuhalten und die Ökonomie machen zu lassen, was sie macht, sondern im Gegenteil: Der Staat und damit auch die europäischen Institutionen werden in den Dienst genommen, um die völlige Liberalisierung von Handel und Dienstleistungen zu garantieren. Auf diese Weise droht, nach meiner Ansicht, so etwas wie eine WTO-isierung Europas, wobei die nationale Souveränität bewusst zurückgedrängt wird und bewusst ausgehebelt wird, wann immer es dem freien Handel und dem Handel mit Waren und Dienstleistungen dient. Diese Prozedur kann bei jeder Verhandlungsrunde in der WTO nachvollzogen werden. Es wird in die nationale Souveränität eingegriffen, wenn durch nationale politische Entscheidungen der freie Handel beeinträchtigt wird. Ich habe die Befürchtung, dass sich das auch in Europa durchsetzt, beispielsweise unter den Bedingungen der gerade eben erst diskutierten Dienstleistungsrichtlinie etc.

Dem gegenüber ist es m.E. sinnlos auf der nationalen Souveränität zu beharren und den hilflosen Versuch zu machen, für die Nationen Europas die nationale Souveränität in Bezug auf das Setzen sozialer Bedingungen, auf das Setzen von Umweltbedingungen, auf die Beseitigung von Diskriminierungen und so weiter aufrecht zu erhalten. Vielmehr macht es Sinn, die politische Souveränität Europas zu gestalten. Nicht hilflos die nationale Souveränität retten wollen, sondern die politische Souveränität Europas herzustellen, macht Sinn. Hier können die sozialen Vorstellungen der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften – es ist ja nichts, was erst neu entwickelt werden müsste, sondern geschichtlich entstandenes Gedankengut – zum Kernstück eines politisch begriffenen Europas werden.

Das alles kann nur gelingen, wenn Europa auch wirtschaftlich funktioniert. Die Idee der Einigung Europas ist von den Menschen und von den Völkern in Europa immer und nur so lange unterstützt worden, wie damit Wohlstandsgewinne verbunden waren. Die Tatsache, dass beispielsweise in Schweden die Volksabstimmungen zum Euro negativ ausgehen, die Tatsache, dass die Engländer es sich lange überlegen, ob sie überhaupt zur Euro-Zone kommen wollen, die Tatsache, dass Volksabstimmungen in Dänemark anders gelaufen sind, hat nichts zu tun mit der Verböhrtheit der Menschen. Vielmehr wissen sie, dass Europa Massenarbeitslosigkeit bedeutet, dass Europa den Verlust von Arbeitsplätzen bedeutet, dass Europa nicht das geschafft hat, was vollmundig in Lissabon beschlossen wurde. Das heißt, sie wissen ganz genau, dass zumindest im Moment die wirtschaftliche Situation nicht so ist, dass eine fortgeführte Einigung für sie unmittelbar ein Gewinn wäre.

Deshalb: Wenn man die politische Einigung Europas mit dem Kernstück eines neujustierten Sozialmodells vorantreiben will, braucht man dazu die Bürger. Und dann braucht man dazu auch eine wirtschaftliche Situation, die es den Bürgern – zu Recht – erlaubt, von einer vorangetriebenen politischen Eini-

gung Europas auch für sich etwas Nützliches zu erwarten. Bei der Frage der Entwicklung eines europäischen Sozialmodells muss man auf der anderen Seite auch durchaus vorsichtig sein. Ich formuliere es ganz pragmatisch: Bevor wir uns ausführliche Gedanken machen über ein europäisches Sozialmodell, wäre ich schon froh, wenn die Sozialdemokraten in Deutschland dafür sorgen würden, dass ein Sozialmodell, das diesen Namen verdient, für die Zukunft gestaltet würde.

Natürlich müssen die jeweiligen nationalen Zuständigkeiten erst einmal so hingenommen werden, wie sie sind. Und Sozialpolitik wird zwar auch in Europa gemacht, aber sie wird in Bezug auf die sozialen Sicherungssysteme nach wie vor von nationalen souveränen Staaten gemacht. Deshalb kommt es darauf an, im eigenen Land dafür zu arbeiten, dass das Sozialmodell so neu justiert wird und dass es diesen Namen verdient.

Allein die schiere Größe und die Bedeutung Deutschlands in Europa macht klar, dass man nicht in Deutschland Sozialpolitik und eine Politik der Weiterentwicklung der Sozialsysteme betreiben kann, ohne dass dies Auswirkungen auf Europa hat. Ich glaube, dass das ein Aspekt ist, der bei der Diskussion über die Neuentwicklung des Sozialstaates in Deutschland eine wichtigere Rolle spielen sollte. Er hat sehr große Auswirkungen in Bezug auf die Zukunft eines sozialen Europas.

Deswegen wäre es eine nationale Katastrophe, wenn die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften es nicht schaffen würden, dieses Sozialmodell, das sie historisch gemeinsam geschaffen haben, gemeinsam neu zu justieren und weiterzuentwickeln.

Was bedeutet das für die Gewerkschaften und für die SPD? Die deutschen Gewerkschaften tun gut daran, in ihrer eigenen Alltagspolitik die europäische Dimension stärker zu beachten als in der Vergangenheit. Wir haben den Europäischen Gewerkschaftsbund manchmal ein bisschen arg stiefmütterlich behandelt. Es ist einfach notwendig, in Brüssel viel stärker präsent zu sein. Es reicht nicht, alle Jahre eine schöne Demonstration zu machen, sondern dort muss tagtäglich Politik betrieben werden. Das erfordert einen Apparat und Menschen – Leute, die das tun können. Und das bedeutet letzten Endes auch den Verzicht, alles in die nationale Politik zu stecken und die Erkenntnis, dass man europäisch aktiver sein muss.

Auch die Sozialdemokratie darf die Europa-Politik nicht den paar noch verbliebenen Europa-Abgeordneten überlassen, sondern die Fraktion und Partei müssen sich aktiv darum kümmern.

Angelica Schwall-Düren

Ein Europa der Nachhaltigkeit

Den Begriff „nachhaltige Entwicklung“ (sustainable development) hat die Brundtland-Kommission 1987 in den politischen Sprachgebrauch eingeführt. Sie signalisierte mit ihm den angestrebten Interessenausgleich zwischen Nord und Süd sowie von Industriegesellschaft und Entwicklungsländern und machte auf die neuen Herausforderungen einer globalen Umwelterhaltung und gerechten Ressourcenbewirtschaftung aufmerksam.

Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung im Jahr 1992 in Rio de Janeiro beschloss nicht nur die internationalen Regelwerke zum Klimaschutz (als Kyoto-Regime bekannt), zur Wüstenbekämpfung und zur Erhaltung der Biodiversität, sondern verabschiedete auch ein Handlungsprogramm für das 21. Jahrhundert, die Agenda 21. Damit sollte den Bedürfnissen der heute lebenden Menschen Rechnung getragen werden, ohne die Möglichkeiten zukünftiger Generationen einzuschränken. Die Staaten verpflichteten sich, nationale Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln, die neben den ökologischen auch die sozialen und ökonomischen Politikfelder einbeziehen. Die Europäische Union ist Motor der Bewegung. Dies schlägt sich auch in der Formulierung der Verfassungspräambel nieder: „In Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und der Erde ...“

Allerdings können die Aktivitäten (z.B. Emissionshandel) nach wie vor nicht als ausreichend betrachtet werden. Im EU-Rahmen gehört Deutschland zu den besonderen Förderern einer nachhaltigen Entwicklung. Der also zunächst im Sinne des ökologischen Gleichgewichts verwendete Begriff wurde dann auch übertragen auf den ökonomischen und sozialen Bereich: Wirtschaft, Haushalt, Renten usw.. In Anlehnung an dieses Nachhaltigkeitsverständnis und Weiterentwicklung dieses Konzeptes haben mehrheitlich sozialdemokratische Staats- und Regierungschefs beim Frühjahrsgipfel 2000 mit der Lissabonstrategie ebenfalls einen Politikrahmen beschlossen, der wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesunde und tragfähige Finanzen sowie ein hohes Beschäftigungs- und Sozialschutzniveau als sich gegenseitig ergänzende und verstärkende Säulen einer Politik begreift. Mit diesem kohärenten Politikansatz sollen die komplexen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gemeistert und das europäische Wirtschafts- und Sozialmodell weiterentwickelt werden. Beim Europäischen Rat von Göteborg wurde es um die Umweltkomponente ergänzt und eine echte europäische Strategie der Nachhaltigkeit begründet.

Sie ist darauf gerichtet, Europa bis zum Jahr 2010 zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, das europäische Sozialstaatsmodell zu erhalten und weiterzuentwickeln und die Auswirkungen auf die Umwelt zu berücksichtigen. Das Spezifische dieses europäischen Gesellschaftsmodells besteht nach meiner Auffassung darin, dass es über verschiedene Politikfelder bereits im Ansatz die Auswirkungen von Politik und Markt auf die Lebensrealität der Menschen (sowohl der heute lebenden, als auch der nachfolgenden Generationen) im Blick hat. Und dass es darauf gerichtet ist, die individuellen Lebensrisiken zu minimieren und den Einzelnen auf den Weg unausweichlicher Veränderungen mitzunehmen. D.h. dieses Modell hat immer den Menschen im Auge und ist auf die Idee der Gesellschaft ausgerichtet.

Die neuerliche Ölkrise verschärft die Herausforderung an eine nachhaltige Ressourcenpolitik: eine Politik „weg vom Öl“ muss zum Erhalt von Mobilität verstärkt den Einsatz regenerativer Energien voranbringen (Hermann Scheer); Produktivität darf nicht durch einen Ausbau der nach wie vor nicht beherrschbaren Nuklear-Großtechnologie vorgebracht werden: Steigerung der Material-Produktivität ist das Mittel der Wahl (Müller, von Weizsäcker).

Immer stärker globalisierte Märkte erhöhen den Wettbewerbsdruck. Günstigste Allokation des Kapitals (Nutzung der preiswertesten Arbeitskräfte am Ort der geringsten Steuerbelastung) bringen eine erhöhte Dynamik in die Wirtschaftskreisläufe. Insgesamt ist mit der Globalisierung weltweit ein höherer Lebensstandard verbunden, allerdings zwischen den Regionen und in den Regionen ungleich verteilt: Regionen, die keinen Zugang zum globalen Markt haben, verarmen immer mehr. Menschen, die mit den Anforderungen der Wirtschaftsdynamik nicht mithalten können, werden an den Rand der Gesellschaft gedrängt.

Die EU sieht sich einer dreifachen Herausforderung gegenüber:

- Internationaler Wettlauf um niedrige Steuern und Löhne;
- Wettlauf auf dem europäischen Binnenmarkt um niedrige Steuern und Löhne;
- Wettbewerb um Spitzenposition im Bereich von Forschung, Innovation und Hochtechnologie.

Gleichzeitig ist das europäische Gesellschaftsmodell aus zwei Richtungen Angriffen ausgesetzt: die Unternehmen versuchen das Wettbewerbsargument zu nutzen, um einerseits Mitbestimmung zurückzudrängen, andererseits soziale Standards zu senken. Aber auch die demografischen Veränderungen erzeugen Veränderungsdruck: eine Gesellschaft, in der bei zurückgehender Kinderzahl, längeren Ausbildungszeiten und hoher Lebenserwartung eine

abnehmende Zahl von Menschen die Transferzahlungen lohnbezogen zu finanzieren hat, muss neue Wege gehen, um dieses solidarische Gesellschaftsmodell weiterzuentwickeln.

Aus dieser Beschreibung ergeben sich für mich mehrere Schlussfolgerungen: Die EU muss dem Druck widerstehen, über Lohn- und Steuerdumping den Wettbewerb mit ostasiatischen Unternehmensstandorten gewinnen zu wollen. Binsenweisheit: bei entsprechend niedrigen Löhnen müssten die Menschen bei uns verhungern; wenn die Steuereinnahmen fallen, kann die Infrastruktur, die auch ein wichtiger Produktionsfaktor ist, nicht aufrechterhalten werden.

Der europäische Steuerwettbewerb ist differenzierter zu sehen: Ziel der EU ist u.a. die Angleichung der Lebensverhältnisse der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies erhöht die wirtschaftliche Dynamik und sichert Arbeitsplätze. Daraus ergibt sich, dass Länder mit niedriger Ausgangsbasis die Chance des Aufholens haben müssen, d.h. in einem bestimmten Ausmaß kann ihnen nicht verwehrt werden, komparative Vorteile zu nutzen, da sie auch Nachteile zu überwinden haben: mangelnde Infrastruktur, geringere Qualifikation, geringere Produktivität, häufig hoher Grad an Umweltverschmutzung.

Gleichwohl wird der Standort Europa im internationalen Wettbewerb nur dann bestehen können, wenn sich seine Mitgliedstaaten nicht gegenseitig schwächen. Im Gegenteil: es müssen gemeinsam „New Deal-Prozesse“ organisiert werden. So sollte beispielsweise eine Steuerharmonisierung über mehrere Etappen angestrebt werden: zunächst ist alles daran zu setzen, zu einer einheitlichen Steuerbemessungsgrundlage zu kommen (notfalls im ersten Schritt zunächst im Euroraum, die ersten Schritte dazu sind getan); in einer weiteren Etappe sind dann Mindeststeuersätze anzustreben, wobei dies erst dann eine Chance auf Realisierung hat, wenn der Aufholprozess Erfolge zeitigt.

Die einheitliche Euro-Währung ist zu einem großen Erfolg geworden. Mit der EZB wacht eine unabhängige Zentralbank mit Erfolg über die Währungsstabilität. Deutschland liegt im unteren Bereich der europäischen Inflationssskala. Nach wie vor ist das Exportgeschäft für deutsche Unternehmen ein großer Erfolg. Dass aber das Ziel der Vollbeschäftigung und des ausgeglichenen Haushalts nicht erreicht wird – übrigens auch nicht in mehreren anderen Mitgliedstaaten – weist darauf hin, dass es neben der Umsetzung von Reformen auch zu einer verbesserten makroökonomischen Koordinierung kommen muss, zu einer *gouvernance économique*.

Dies wird besonders deutlich bei der europäischen Finanzpolitik. Bisher wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt ausschließlich für die Währungssta-

bilität genutzt, während die notwendigen Bedingungen für ein Anspringen des Wachstumsmotors vernachlässigt wurden. Die differenzierte Sichtweise, die inzwischen eingetreten ist, muss von Sozialdemokraten nachhaltig unterstützt werden. Allerdings muss die antizyklische Politik auch in wachstumsstarken Phasen Platz greifen. Auch von der EZB ist zu fordern, dass sie das Wachstumsziel mit der Schaffung von Arbeitsplätzen im Auge behält.

Dem europäischen Gesellschaftsmodell verpflichtete Politik ist nicht nur Sozialpolitik, auch nicht allein Soziale Marktwirtschaft, sondern sie ist Soziale Marktwirtschaft plus Sozialpolitik. Das bedeutet, dass die politischen und wirtschaftlichen Akteure von vorneherein die soziale Dimension im Auge haben. Bei der Ausrichtung auf die Idee der Gesellschaft geht es zweifelsohne um ein normatives Verständnis des europäischen Gesellschaftsmodells. Um dieses Modell in seiner Vielfalt müssen wir kämpfen, nicht nur theoretisch, sondern ganz konkret, z.B. wenn in Brüssel eine Fusionsrichtlinie beschlossen werden soll. Es wird darum gehen, die in Europa gewachsenen Errungenschaften der Wirtschaftsdemokratie zu bewahren, statt mit der Fusion von Unternehmen sofort auch das Mitbestimmungsrecht aufzugeben. Deregulierungspolitik wie sie z.B. mit der Dienstleistungsrichtlinie zur Steigerung der wirtschaftlichen Dynamik betrieben werden soll, darf nicht dazu führen, dass Lohn-, Qualitäts- und Sicherheitsdumping betrieben wird. Der gegenwärtige Richtlinienvorschlag über Dienstleistungen im Binnenmarkt würde aber genau dies möglich machen.

Der Stabilitäts- und Wachstumspakt verlangt von den Regierungen der Mitgliedstaaten zu Recht eine nachhaltige Finanzpolitik, vernachlässigt aber den Wachstumsaspekt. Die Inkohärenz der von der EU verlangten Einsparungen wird außerdem deutlich, wenn die Nettozahlerländer mehr Mittel zu den gewachsenen Aufgaben beisteuern sollen. Dieser Widerspruch verschärft sich noch dadurch, dass ein großer Teil der Mittel für nicht mit der Lissabonstrategie übereinstimmende Zwecke ausgegeben wird oder für Bereiche, in denen das Verhältnis zwischen Mitteleinsatz und Beitrag zum BIP sehr ungünstig ist; Beispiel Agrarpolitik. Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit muss eine Wirtschaftspolitik stehen, die die innovativen Branchen fördert und dabei nicht die Industriepolitik vernachlässigt.

Sozialdemokraten müssen deshalb eine Reform der Agrar-, Struktur-, und Kohäsionspolitik fordern. Mittelfristig wird auch die Frage zu stellen sein, ob die europäische Ebene auch über ein eigenes Steuerrecht verfügen sollte, damit Einnahmen und Ausgaben noch klarer gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen verantwortet werden müssen.

Die Lissabon-Strategie hat das Ziel formuliert, bis 2010 aus der EU die dynamischste wissensbasierte Wirtschaftsgesellschaft zu machen, wobei es dar-

auf ankommt, mehr und bessere Jobs zu schaffen und den sozialen Zusammenhalt zu stärken. Eine von der EU-Kommission eingesetzte hochrangige Expertengruppe unter der Leitung vom Wim Kok hat am 3. November einen Zwischenbericht vorgelegt, aus dem hervorgeht, dass das Ziel kaum noch zu erreichen ist, wenn sich das Engagement der Mitgliedstaaten nicht verstärkt und die europäischen und nationalen Reformprozesse besser verzahnt werden. Insbesondere die Verbesserung der Beschäftigung wird immer mehr zu einem Praxistest für unsere Politik. Hier liegt die EU bei allen in Lissabon vereinbarten Beschäftigungszielen noch deutlich zurück (Beschäftigungsquote insgesamt: Ziel ist 67 Prozent, der gegenwärtige Stand der EU15 ist 64 Prozent; Beschäftigungsquote für Frauen: Ziel ist 60 Prozent, der gegenwärtige Stand der EU15 ist 56 Prozent; Beschäftigungsquote für ältere Arbeitnehmer: Ziel ist 50 Prozent, der gegenwärtige Stand der EU15 ist 40 Prozent).

Entscheidend für das Bestehen des Wettbewerbs wird es aber sein, ob die EU auf Dauer eine Spitzenposition im Bereich innovativer Produkte und Produktionsverfahren einnehmen kann. Dazu muss sie mehr als bisher in Bildung, Forschung und Technologietransfer investieren. Umwelttechnologie (in einem sehr weiten Sinne) kann hier eine hervorragende Rolle spielen (z.B. Materialeinsparung und Substitution, Energie-Effizienz).

Noch sind die Mittel zu gering (bezogen auf die EU15 waren es 2003 nur 2 Prozent, in der Eurozone noch weniger), die in der EU für Bildung und Forschung ausgegeben wurden – mit Ausnahme von Finnland (3,4 Prozent und Schweden 4,3 Prozent). Deutschland liegt mit 2,5 Prozent auf einem Mittelplatz, verfehlt aber das angestrebte Ziel noch deutlich. Einzelne kleinere Staaten können nicht ausgleichen, was die größeren versäumen. Exzellenz-Zentren und Cluster-Bildung werden nur Erfolg haben, wenn die Anstrengungen enorm verstärkt werden. Aus den Ergebnissen der PISA- und IGLU-Studien muss ebenfalls die Konsequenz gezogen werden, höheren Mitteleinsatz mit qualitativen Veränderungen zu koppeln. Sozialdemokraten müssen fordern, dass eine Kultur des lebensbegleitenden Lernens in unserer Gesellschaft einen hervorragenden Platz bekommt. Hier muss auch die finanzielle Verantwortung der Unternehmen betont werden.

Erfolg wird Europa nur haben, wenn die einzelnen Mitgliedstaaten bei nationaler Zuständigkeit ihre Anstrengungen koordinieren. Dafür wurde die Offene Methode der Koordinierung (OMK) geschaffen. Diese Methode findet auch in der Sozialpolitik ihre Anwendung. Dort müssen die Herausforderungen der demografischen Veränderungen bewältigt werden; in Deutschland muss die Lohnbezogenheit der Finanzierung des Sozialsystems gelockert und auch andere Einkommensarten einbezogen werden (Beispiel Bürgerversicherung). Sozialdemokraten sollten die Debatte führen, ob die OMK grundsätzlich und in ihrer konkreten Anwendung ein ausreichendes Instrument ist,

um in der EU eine Angleichung der Sozialstandards zu erreichen. Ich stelle die Frage, ob alle Mitgliedstaaten einen Mindestanteil am BIP für die soziale Sicherung aufbringen sollen.

Dies würde eine Angleichung des Niveaus nach oben ermöglichen, aber gleichzeitig erlauben, unterschiedliche Kulturen der sozialen Sicherung beizubehalten. Völlig ungeklärt bleibt dabei, ob damit auch die Qualität der Versorgung gesichert werden kann.

Eine solche Politik der Nachhaltigkeit ist in der EU nur durchzusetzen, wenn eine Verständigung über die Grenzen der Nationalstaaten hinaus möglich ist. Diese Zusammenarbeit erfolgt nicht automatisch. In den langen Nächten Brüsseler Entscheidungen wird diese Zusammenarbeit zwar erzwungen, steht aber in der Gefahr, wenig rational zu sein. Deshalb muss sie mühsam im Diskurs erarbeitet werden. Dies müssen wir Sozialdemokraten anpacken. Thema für Thema. Schritt für Schritt. Man muss das Große anpacken, solange es noch klein ist.

Die Zukunft der Agenda 2010

Günther Schmid

Die Zukunft der Agenda 2010

Über die richtige „Rahmung“ von Agenden

Die Reformagenda des Kanzlers vom 14. März 2003 hatte im „Arbeitgeberlager“ zurückhaltende Zustimmung (sie gehe in die richtige Richtung, aber noch nicht weit genug), im „Arbeitnehmerlager“ dagegen Erschrecken und teilweise schrille Ablehnung hervorgerufen. Grund dafür waren u.a. auch Kommunikationsfehler: Zwar suggerierte die „Agenda“ erfolgreich, dass sich „Deutschland bewegt“ und „was zu tun ist“. Wohin die Bewegung geht und warum von wem Opfer zu verlangen sind, wurde nicht deutlich genug. Darüber hinaus wurde der Eindruck erweckt, die Reformen auf dem Arbeitsmarkt seien mit „Hartz I bis IV“ erledigt. Für eine nachhaltige Beschäftigungsdynamik sind diese Reformen jedoch nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung. Auch das Versprechen der Eins-Zu-Eins-Umsetzung löste Irritationen hinsichtlich der demokratischen Legitimität aus. Die Zukunft der Agenda 2010 wird davon abhängen, ob es gelingt, in einem offenen Dialog das Leitbild klarer zu vermitteln und die einzelnen Reformen in einen stimmigen Masterplan einzubetten.

So wurde in der Umsetzung der Vorschläge der sog. Hartzkommission der Ansatz eines solchen (zu diskutierenden) neuen Leitbildes nicht zur Kenntnis genommen. Nicht „Fördern und Fordern“ stand in diesem Bericht programmatisch im Vordergrund, sondern „Eigenaktivitäten auslösen und neue Sicherheiten einlösen“. In anderen Worten: Die mögliche Vision einer neuen Balance von „Solidarität und Freiheit“, „Arbeit und Leben“, „Flexibilität und Sicherheit“ wurde bisher nicht deutlich genug. Eine solche Balance würde auf einer Grundsicherung für alle auf hohem Niveau und auf der Befähigung zur eigenständigen Erwerbssicherung mit realen Freiheitsspielräumen im Lebenslauf beruhen. Zur Befähigung zu eigenständiger Erwerbssicherung mit Freiheitsgraden gehört – neben ausreichender Ausstattung mit „Humankapital“ und dessen Erneuerungsmöglichkeiten im Erwerbsverlauf – auch eine breitere Vermögensbeteiligung, ein sozialdemokratisches Ziel, das weitgehend in Vergessenheit geraten ist.

Eine Politik der Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und Risikobereitschaft könnte die Erkenntnisse der experimentellen Risikoforschung (Kahnemann und Tversky) nutzen. Diese kommt zum Ergebnis, dass Präferenzen und die ihnen folgenden Entscheidungen nicht konsistent sind. Vielmehr

hängen sie auch stark von der Art ihrer „Rahmung“ (also ihrer Beschreibung oder Präsentation) ab. Zwei Tendenzen des Risikoverhaltens sind für Reformagenden von Bedeutung:

- Stehen gewisse und ungewisse Gewinnchancen zur Wahl, verhalten sich die meisten Menschen risikoscheu. Sie wählen die sichere Alternative, auch wenn der Erwartungswert der ungewissen Alternative gleich oder sogar über dem Gewinn der gewissen Alternative liegt, in anderen Worten: Sie bevorzugen den Spatz in der Hand gegenüber der Taube auf dem Dach.
- Stehen jedoch gewisse und ungewisse Verluste zur Wahl, dann verhalten sich die meisten Leute risikofreudig. Sie ziehen die ungewisse der gewissen Alternative vor, auch wenn der Erwartungswert gleich oder sogar etwas unter dem Wert der gewissen Alternative liegt, in anderen Worten: Sie tendieren zu einem Verhalten wie Hans im Glück, der am Ende mit leeren Händen zu seiner Mutter eilt.

Ein Beispiel für diese Inkonsistenz liefert der Zielkonflikt zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation. Gefragt, ob sie eine Senkung der Arbeitslosigkeit (etwa von zehn auf fünf Prozent) der Inflation vorziehen, riskiert die große Mehrheit eine höhere Inflation; wird das Ziel dagegen als Erhöhung des Erwerbspotenzials von 90 auf 95 Prozent „gerahmt“ (was objektiv auf dasselbe hinausläuft), dann wird Preisstabilität als viel höheres Gut gewertet. Der Vorwurf, die Europäische Kommission betone in ihren Leitlinien zur Europäischen Beschäftigungsstrategie das Ziel der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus weit mehr als das Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ist unter diesem Gesichtspunkt durchaus berechtigt.

Auch unterschätzen die meisten Menschen große Risiken, die in weiterer Ferne liegen, etwa das Risiko einer Berufsunfähigkeit oder eines unfreiwilligen Berufswechsels. Dagegen werden kleine, aber unmittelbar fassbare Risiken überschätzt, etwa die Möglichkeit, kurz vor einer Reise krank zu werden. Viele Leute kaufen also eher eine Reiserücktritts- als eine Berufsunfähigkeitsversicherung und sind deshalb auch weniger bereit, für eine möglicherweise notwendige Umschulung oder Weiterbildung zu sparen.

Die „Rahmung“ von Agenden muss also deutlich machen, dass große oder systematisch unterschätzte Risiken mit vergleichsweise geringen Beiträgen (oder Sparleistungen) abgesichert werden können. Es liegt nahe, solche Beiträge als Investitionen zu bezeichnen, die bei effektivem Management für alle Beteiligten eine ‚Win-Win-Situation‘ darstellen. Um die Informationsasymmetrien zwischen erwarteten Verlusten und Gewinnen zu beseitigen oder wenigstens zu mildern, müssen die langfristigen Vorteile der neuen Sicherungsformen gegenüber den kurzfristigen Nachteilen deutlicher kommuniziert werden. Sie müssen zuverlässig signalisieren, dass bei der Über-

nahme von Risiken und beim Eintreten des Risikofalles solidarische Unterstützung vorhanden ist.

So wird vermutlich auch das Risiko höher eingeschätzt, bei der Akzeptanz eines gering (oder geringer als früher) bezahlten Jobs im Niedriglohnbereich zu bleiben, als das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und des sozialen Absturzes durch ein zu wählerisches Verhalten bei der Jobsuche. Die Richtigkeit dieser Annahme gäbe einen direkten Hinweis für das Design aktiver Arbeitsmarktpolitik. Es ginge dann nicht nur darum, in Arbeit zu vermitteln, sondern auch darum, Jobkarrieren nach Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt gezielt zu fördern, also eine nachhaltige Arbeitsförderung zu betreiben, beispielsweise durch Qualifizierungsgutscheine für berufsbegleitende Weiterbildung.

Umgekehrt dürfen dann auch die Schwellen für eine riskante Jobannahme nicht unterschätzt werden. Solche Schwellen können sich daraus ergeben, dass mit der Jobannahme vertraute Sicherheiten aufgegeben werden, auch wenn sie einen geringeren Wert haben als die neuen (wahrscheinlichen) Jobaussichten. Diese ‚vertrauten Sicherheiten‘ können verschiedener Art sein, etwa die Zuverlässigkeit der Sozialhilfezahlungen bei Bedürftigkeit (möglicherweise ergänzt durch kleine ‚Schwarzarbeiten‘) oder das Selbstvertrauen in die gelernten produktiven Fähigkeiten. Bei Übernahme eines neuen riskanten Jobs besteht jedoch die Befürchtung, diese Fähigkeiten zu verlieren. Für das Design ‚aktivierender‘ Arbeitsmarktpolitik hätte diese Erkenntnis die Folge, solche Schwellen psychologisch durch Optionsalternativen zu überwinden, etwa durch die Möglichkeit,

- mehrere Beschäftigungen auszuprobieren, ohne gleich sanktioniert zu werden, wenn eine Option nicht sofort zum Erfolg führt,
- im Falle der Aufnahme einer (riskanten) selbstständigen Beschäftigung Leistungsansprüche wie Arbeitslosengeld aufrechtzuerhalten (in diesem Sinne zum Teil schon geregelt),
- Leistungsansprüche unter sorgfältig auszuwählenden Umständen neu zu erwerben¹,
- bei Aufnahme eines (riskanten neuen) regulären Jobs mit einer befristeten Steuer- oder Abgabebefreiung rechnen zu können,
- bei Transferzahlungen zusätzliche Einkünfte erwerben zu können, die unter bestimmten Bedingungen (z. B. Familienverpflichtungen) nur teilweise an gerechnet werden.

¹ Der Erwerb von Leistungsansprüchen sozialer Sicherung ist wohl ein wichtiger Aspekt für die hohe Akzeptanz der so genannten Ich-AGs.

Herausforderungen der Zukunft und Lösungsansätze

Die Zukunft der Agenda 2010 hängt auch von pointierteren Einschätzungen der gemeinsamen Herausforderungen ab. Globalisierung, Individualisierung, Wissensgesellschaft oder Alterung der Gesellschaft sind ohne Präzisierung nicht nur vorwissenschaftliche, sondern auch vorkommunikative (nicht diskursfähige) Schlagwörter. Einige stilisierte Fakten sind daher zur Vergewisserung notwendig, und die etwaige Strittigkeit ihrer Bedeutung und Erklärung ist herauszuarbeiten².

Unstrittig ist z.B., dass die derzeit hohe Arbeitslosigkeit vor allem ein strukturelles Problem ist. Das wird vor allem – im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Nachbarstaaten – an der langen Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich. Strittig dagegen ist (auch in der Wissenschaft) die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsförderung zur Erklärung dieses Sachverhalts. In der modernen Arbeitsmarktökonomie besteht jedoch zunehmend (auch realitätsgestützte) Einigkeit, dass eine generöse und universelle Arbeitslosenversicherung mindestens in den ersten neun Monaten eine sinnvolle Investition darstellt. Sie unterstützt den Strukturwandel und den Ausgleichsprozess auf dem Arbeitsmarkt. Erst längerfristige Versicherungsleistungen stellen ein Problem dar, wenn sie nicht durch wirksame Aktivierungsmaßnahmen begleitet werden. Weitere Kürzungen oder Restriktionen der Arbeitslosengeldleistungen wären daher kontraproduktiv.

Entsprechend ist das Ziel von Hartz IV nicht, Langzeitarbeitslose abzustrafen. Das Ziel ist, mit Hilfe verschiedener Aktivierungsangebote zu vermeiden, dass Menschen überhaupt in Langzeitarbeitslosigkeit hineingeraten. Darum ist mit Hochdruck an der Modernisierung der Bundesagentur zu arbeiten, damit tatsächlich die Kapazitäten für eine aktivierende Arbeitsförderung geschaffen werden, z.B. eine Quote von statt 450 höchstens 75 von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten auf einen Vermittler.

Ziel kann auch nicht vorrangig sein, die Mittel der Arbeitsmarktpolitik zurückzufahren. Ziel muss sein, die Mittel auf wirksame Arbeitsfördermaßnahmen umzulenken. Die Aussage etwa „Kein anderes Land gibt so viel Geld für

² Auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der Investitionsbedingungen durch eine (international) bessere Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik gehe ich im Folgenden nicht weiter ein. Dazu nur drei stilisierte Fakten: Solange z.B. die Kreditkosten der KMU für Investitionen bei 7 bis 15 Prozent liegen, solange z.B. nur 5 Prozent aller Bildungsinvestitionen Nettoinvestitionen sind (der Rest also zur Deckung des demographischen Ersatzbedarfs dient), und solange z.B. die Schere zwischen Konsumentenlöhnen (plus 5 Prozent von 1991 bis 2003) und Produzentenlöhnen (plus 20 Prozent) weiter auseinandergeht, wird ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung kaum in Sicht kommen.

Arbeitslosigkeit aus wie Deutschland“³ ist nicht korrekt. In den erfolgreichen Ländern Niederlande, Schweden und Dänemark sind die Gesamtausgaben höher. Allerdings ist die Struktur der Ausgaben stärker investiv ausgerichtet: auf Mobilitätsförderung, berufliche Weiterbildung und (durch Lohnsubventionen) geförderte private oder öffentliche Beschäftigung. Die Vorstellung, ein aktivierender oder investiver Sozialstaat sei billig, ist ein Irrtum. Steuer- oder Abgabensenkung können daher auch kein Selbstzweck sein.

Unstrittig ist, dass in kaum einem anderen Land die Beschäftigungsschwelle so hoch ist wie in Deutschland. Schätzungen schwanken allerdings von 1,2 bis 2 Prozent Wachstum, das erforderlich ist, um überhaupt mehr Beschäftigung zu schaffen. Anzeichen vermehren sich, dass die Beschäftigungsschwelle derzeit deutlich sinkt – was für den richtigen Weg der bisherigen Reformen spricht. Unstrittig ist auch das Defizit der Beschäftigung in Dienstleistungen gegenüber etwa den USA, Dänemark oder den Niederlanden. Strittig ist die Struktur des Defizits. In der Wissenschaft mehren sich jedoch (auch realitätsgestützt) die Stimmen, dass das Defizit nicht nur im Niedriglohnbereich besteht. Es besteht auch im Hochlohnbereich – etwa in den qualifizierten Gesundheits-, Bildungs- und wirtschaftsnahen Dienstleistungen.⁴

Diese Dienstleistungen müssen auch als Exportgüter entdeckt und gefördert werden. Da auch sie (wie die einfachen personennahen Dienstleistungen) arbeitsintensiv sind, ist der Kostenfaktor Arbeit zu entlasten. Darum steht eine große Steuer- und Abgabenreform noch aus – die Diskussion um eine umfassende Bürgerversicherung zur Einbeziehung aller Einkommen in die soziale Sicherung ist auf dem richtigen Weg.

Für eine große Steuer- und Abgabenreform spricht auch die Entwicklung der Einkommen und deren Verteilung. Deutschland ist im internationalen Vergleich noch ein Bollwerk solidarischer Einkommensverteilung. Auch die Einkommensmobilität nach oben ist beispielsweise höher als in den USA oder Großbritannien.⁵ Aber das Bollwerk bröckelt. Es gibt zunehmend bil-

³ Vgl. Vorwärts, H. 10, 2004, S. 6.

⁴ Laut OECD betrug das deutsche Dienstleistungsdefizit gegenüber den USA 1999 8,5 Prozentpunkte im Niedriglohnbereich (Dänemark 2,2; Niederlande 6,1), davon die Hälfte im Hotel-, Gaststätten- und Einzelhandelsgewerbe; im Hochlohnbereich war die Beschäftigungsquote um 6,9 Prozentpunkte geringer (Dänemark 2,2, in den Niederlanden sogar um 1,1 Prozentpunkte höher).

⁵ Einige Daten ad hoc: Die Armutsquote (Anteil derjenigen, die weniger als die Hälfte des Durchschnitts der bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung haben) beträgt 12 Prozent, in den USA 20 Prozent; nur die Niederlande und die skandinavischen Länder haben noch eine geringere Armutsquote. 45 Prozent der Einkommensbezieher im untersten Fünftel sind nach drei Jahren in ein höheres Fünftel aufgestiegen; 35 Prozent vom zweiten Fünftel sind nach oben gestiegen, „nur“ 25 Prozent nach unten.

dungs- und familienbedingte Armut. Beispielsweise sind die Realeinkommen im unteren Fünftel seit 1995⁶ um 9 Prozent, im zweituntersten Fünftel um 13 Prozent, im obersten Fünftel um 15 Prozent gestiegen. Diese Differenz mag gering erscheinen. Geht man von fallendem Grenznutzen und fallendem Grenzkonsum aus, ist dieser Unterschied sozial- wie wirtschaftspolitisch jedoch ungünstiger zu bewerten. Vergleichsweise geringe Bildung, Arbeitslosigkeit und Familienverpflichtungen sind die wichtigsten Gründe für das Auseinandergehen der Einkommensschere. Die (sozialdemokratische) Zukunft der Agenda 2010 wird sich daran messen müssen, das Auseinandergehen dieser Schere wieder zu stoppen.

Nachbesserungen und Innovationen für die Agenda 2010 Plus

Nachbesserungsbedarf bei den Reformen zu den „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in Stichworten:

(a) Personal Service Agenturen:

- Zielgruppen- und Aufgabenerweiterung: die Konzentration auf Langzeitarbeitslose versperrt der BA den Weg in attraktive Marktsegmente;
- Gleichstellung mit regulärer Beschäftigung im ersten Halbjahr überprüfen;
- Abschaffung der verbindlichen Einrichtung von PSA, denn es besteht die Möglichkeit der Beauftragung Dritter (etwa Zeitarbeitsfirmen)

(b) Ich-AG:

- Mindestqualitätssicherung bei Antragstellung (nun vorgesehen),
- Nachhaltigkeit durch extensive unternehmerische Beratung sichern;

(c) Minijobs:

- Übergänge in reguläre Beschäftigung fördern,
- Abgabefreiheit für Nebenbeschäftigung abschaffen (eine große sozialpolitische Fehlallokation in der Größenordnung von ein bis zwei Milliarden Euro),
- Einführung einer steuerlichen Gutschrift für haushaltsnahe Dienstleistungen für einkommensschwache (Rentner-)Haushalte prüfen,
- steuerliche Anreize für haushaltsnahe Dienstleistungen erhöhen;

⁶ Vergleich zweier Tiefpunkte der Wirtschaftslage.

- (d) Zusatzjobs („Ein Euro-Jobs“)⁷ für Empfänger von Arbeitslosengeld II:
- sorgfältige Prüfung der Zusätzlichkeit und starke Differenzierung der Aufwandsentschädigung nach Qualifikation und Tätigkeit,
 - dort, wo sich Daueraufgaben abzeichnen, auch einfache Dauerarbeitsplätze schaffen⁸,
 - bei den Beiräten der Arbeitsagenturen (und den sich nun bildenden Arbeitsgemeinschaften zwischen Agenturen und Kommunen) keinesfalls interessierte Träger beteiligen,
- (e) Zusatzverdienst für Empfänger von Arbeitslosengeld II:
- Vereinfachung und Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeit, etwa 300 Euro monatlich ohne Anrechnung, und darüber hinaus bis zu 600 Euro bis maximal 50 Prozent Anrechnung auf Unterstützungsleistungen,
 - (im Sinne der Dezentralisierung und Freiheitsspielräume auch bei der Umsetzung von Politik) sollten Fallmanager z. B. beim Einstiegsgeld einen weiten Ermessensspielraum erhalten, um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gegenüber öffentlichen Arbeitsgelegenheiten (siehe oben) zu bevorzugen; eventuell auch Differenzierungsmöglichkeit nach Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit.

Aktivierung des Kündigungsschutzes

Der Kündigungsschutz wurde bisher nur halbherzig reformiert. Mit Blick auf andere Länder lässt sich gerade an diesem Beispiel veranschaulichen, wie die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch neue Sicherheiten verbessert werden könnte. Im internationalen Vergleich gibt es keinen Hinweis für einen signifikanten Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Höhe der Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung. Zwar beschleunigt sich die Beschäftigungsdynamik ohne Kündigungsschutz. Aber so schnell, wie die Beschäftigung im Aufschwung aufblüht, verwelkt sie wieder im Abschwung. Die Erklärung für diesen Befund liegt auf der Hand. Kündigungsschutz erhöht nicht nur die Kosten der Einstellung, sondern erhöht auch das Vertrauen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Bereitschaft, in betriebs-

⁷ Dieser irreführende Begriff sollte nicht mehr verwendet werden! Übergangsbeschäftigung wäre u.U. ein noch adäquaterer Begriff.

⁸ Es wird zu wenig beachtet, dass die Beschäftigungsquote in öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland sogar geringer ist als in den USA, ganz zu schweigen im Vergleich zu Dänemark, Schweden oder Frankreich; (selbst gesuchte) Zusatzjobs oder Übergangsbeschäftigung könnten als Entdeckungsinstrument genutzt werden, wo sinnvolle kommunale Daueraufgaben zu finanzieren wären, wie im Bereich der Jugendhilfe, der Ganztagschulen, der Polizei, der Kinder- und Altenbetreuung, im Sport- und Kulturbereich! Dauerhafte (freiwillige) Übergangsbeschäftigung wird wohl vor allem für ältere Arbeitslose in Ostdeutschland zu tolerieren sein, da dort Alternativen (auch die Alternative der regionalen Mobilität) kaum gegeben sind.

spezifische Qualifikation zu investieren und Wissen an die potenziellen betriebsinternen Konkurrenten weiterzugeben. Auf diesem mit dem Kündigungsschutz verbundenen impliziten Sozialvertrag beruhte das deutsche Sozialmodell und seine Wettbewerbsfähigkeit. Aber die Zeiten ändern sich. Zwar gelten die Grundlagen des alten Sozialvertrags zum großen Teil weiter, aber es steigen auch die Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen. Dadurch werden die Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital riskanter und die Dringlichkeit höher, mehr in allgemeine marktfähige Qualifizierung zu investieren. Darüber hinaus mehren sich die Hinweise, dass eine hohe Regeldichte von Arbeitsverträgen die Beschäftigungschancen der ‚Outsider‘ zugunsten der ‚Insider‘ mindert. In Ländern mit hohen Schutzbestimmungen - Deutschland liegt, wie fast bei allen relevanten Schnittstellen von Sozialstaat und Beschäftigung, im Mittelfeld - sind die Chancen von Jugendlichen, Frauen, gering qualifizierten und älteren Langzeitarbeitslosen, (wieder) einen festen und gut bezahlten Arbeitsplatz zu ergattern, deutlich geringer als in Ländern mit niedrigem Beschäftigungsschutz. Und das Kündigungsschutzrecht dient immer weniger seiner eigentlichen Zweckbestimmung: dem Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen und dem Erhalt des Arbeitsplatzes oder der Beschäftigungsfähigkeit. Einerseits laufen die etwa 250.000 Kündigungsschutzprozesse pro Jahr meist auf einen Abfindungshandel hinaus, andererseits - und dies wird in der gegenwärtigen Diskussion zu wenig beachtet - verliert die vorbeugende Wirksamkeit des Kündigungsschutzes, nämlich die Erhaltung der Erwerbs- und Wettbewerbsfähigkeit durch laufende Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital, zunehmend an Kraft. Die Arbeitgeber haben sich dieser Aufgabe längst durch Frühverrentung entledigt. In Bezug auf die Weiterbildungsaktivitäten rutschte Deutschland im internationalen Vergleich immer tiefer unter die Mittellinie, und die deutschen Arbeitnehmer verließen sich mit zunehmendem Alter auf ihre weitgehende Unkündbarkeit oder gingen den Handel der Frühverrentung ein. Was ist zu tun?

Die Reform der Anhebung der Beschäftigungsschwelle (von fünf auf zehn Arbeitnehmer) greift zu kurz. Schon in den neunziger Jahren wurde damit operiert, niemand konnte jedoch einen daran anschließenden Einstellungsboom sichten. Außerdem ist die sozialpolitische Legitimation eines Zweiklassensystems von Arbeitnehmern nicht einzusehen. Warum sollen Arbeitnehmer in Kleinbetrieben weniger schutzbedürftig sein als solche in mittleren und großen Betrieben? Erfolgversprechender erscheint es, erstens die Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe im Zusammenhang mit der Sozialauswahl einzuschränken, zweitens die Abfindungsregeln transparenter zu gestalten und drittens die präventive Funktion des Kündigungsschutzes zu revitalisieren.

Dass es weniger der hohe Kündigungsschutz als die unbestimmte Rechtslage ist, die vor allem für kleine und mittlere Unternehmen einen Horror

darstellen und die Einstellungsbereitschaft vermutlich einschränken, zeigen die Niederlande. Dort benötigt der Arbeitgeber für jede Kündigung eine staatliche Genehmigung. Weshalb niederländische Unternehmen mit diesem Kündigungsschutz gut leben können, ist zum einen die Transparenz möglicher Ablehnungsgründe von Kündigungen, zum anderen ein klar geregeltes Abfindungssystem. Dieses System wird durch einen Abfindungsfonds abgedeckt („Wachtgeldfonds“), in den die Arbeitgeber allein je nach Wirtschaftszweig von 0,07 Prozent des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts in der Versicherungswirtschaft bis zu 2,78 Prozent im kulturellen Bereich einzahlen. Nicht unwichtig ist es zu erwähnen, dass zur Finanzierung des allgemeinen Arbeitslosenfonds (5,25 Prozent Arbeitgeberanteil, 3,65 Prozent Arbeitnehmeranteil) und des Kündigungsabfindungsfonds ein Einkommen von bis zu 53 € täglich beitragsfrei bleibt, während die Beitragsbemessungsgrenze bei 153 € täglich liegt, also schon im Finanzierungssystem eine gewisse präventive Umverteilung von stabilen zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen stattfindet. Die hohe Einstellungsbereitschaft in den Niederlanden zeigt sich in einer sehr niedrigen Beschäftigungsschwelle. Schließlich gewährleistet dort die weit verbreitete Kultur der Zeitarbeit eine flexible Anpassung an wechselnden Personalbedarf seitens der Arbeitgeber oder wechselnde Einsatzwünsche seitens der Arbeitnehmer. Die von der Hartz-Kommission promovierte Zeitarbeit (durch Deregulierung mit Tarifvorbehalt und flächendeckend einzurichtende Personalserviceagenturen) geht deshalb in die richtige Richtung.

Aber auch unser südlicher Nachbar Österreich gibt ein gutes Beispiel für einen aktivierenden Beschäftigungsschutz. Das zum 1. Januar 2003 reformierte Abfertigungsrecht verbindet Sicherheit und Flexibilität. Angesichts steigender Arbeitsmarktmobilität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse haben die Sozialpartner (!) gemeinsam mit dem Gesetzgeber den Abfindungsregelungen ein komplett neues Design verpasst. Jeder Arbeitnehmer bekommt eine Abfindung oder kann sie ansparen - auch wer erst kurz beschäftigt ist und wer selbst kündigt. Die Höhe der garantierten Abfindung richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigungsjahre. Bei drei Jahren gibt es z. B. einen Anspruch auf das zweifache Monatsentgelt, bei 25 Beschäftigungsjahren einen Anspruch auf 12 Monatsentgelte; dazwischen eine aufsteigende Leiter der Ansprüche. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitgeberbeiträge von 1,53 Prozent des monatlichen Arbeitsentgelts. Kein Auszahlungsanspruch besteht, wenn noch keine drei Jahre Einzahlungen vorliegen, bei Selbstkündigung, bei berechtigter Entlassung und bei unberechtigtem vorzeitigem Austritt. Aber auch in diesen Fällen bleibt das Geld dem Arbeitnehmer erhalten. Es verbleibt bis zum nächsten Auszahlungsanspruch in der Kasse. Diese wird von einer Mitarbeiterversorgungskasse (MV-Kasse) verwaltet, der Anspruch besteht gegenüber der MV und nicht gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber! Die Arbeitnehmer haben also das Wahlrecht entweder auf

Auszahlung (unter den angegebenen Bedingungen), auf Weiterveranlagung bis zur Pensionierung oder auf eine Überweisung als Einmalprämie für eine Rentenversicherung.

Ein anderer Typus von aktivierendem Bestandsschutz ist die Lohnversicherung in der Schweiz. Sie ist Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und garantiert durch den so genannten „Zwischenverdienst“ einen gewissen Bestandsschutz des Einkommens bei Akzeptanz eines Jobs mit niedrigerem Einkommen. Dieses Zwischengeld gleicht 80 Prozent des Einkommensverlusts aus, so dass die Akzeptanz eines solchen Jobs auf jeden Fall das Arbeitslosengeld weit übersteigt. Damit kann die Arbeitslosigkeitsfalle, die bei dem relativ generösen Arbeitslosengeld in der Schweiz virulent sein kann, vermieden werden. Arbeitslosengeld gibt es jedoch nur sieben Monate. Darüber hinaus wird Lohnersatz bis zu zwei Jahre nur bei gleichzeitiger Aktivierung bezahlt, und mit den neuen Rechten sind auch neue Pflichten verbunden: Die Förderung mit „Zwischenverdienst“ ist mit der Forderung verbunden, gegebenenfalls einen entsprechenden Job anzunehmen. Mit dem „Zwischenverdienst“ wird eine effektive Brücke zwischen alten und neuen festen Jobs gebaut. Eine gründliche Evaluierung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik hat diesem Instrument die besten Noten erteilt. Auch die USA planen die Einführung einer derartigen Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer über 50. Sie soll jedoch nur für solche gelten, die aus handelsbedingten Gründen entlassen werden und einen neuen wettbewerbsfähigen Job mit niedrigerem Gehalt annehmen. Die Hartz-Kommission hatte sich ebenfalls für eine Lohnversicherung ausgesprochen. Sie hat diese allerdings zunächst - wie nun auch der Gesetzgeber - vorsichtig auf ältere Arbeitslose ab 55 Jahre beschränkt, jedoch deren mittelfristige Ausdehnung auf alle Arbeitslose empfohlen. Der im Zuge der Agenda 2010 erfolgte Abbau der Dauer des Arbeitslosengeldes könnte für ältere Arbeitslose ab 45 Jahre durch eine Ausweitung der Lohnversicherung zum Teil sinnvoll kompensiert werden.

Generell ist sogar anzuvizieren, die Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungs- oder Erwerbseinkommensversicherung zu erweitern. Diese soll nicht nur Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensverluste beim Wechsel von Arbeitsverhältnissen absichern, beispielsweise beim Wechsel von Vollzeit zu Teilzeit, bei einer zeitweisen Kombination von Teilzeit und Weiterbildung oder in der Elternzeit (Übergangs- oder Teilarbeitslosengeld). Dabei ist auch an eine (eventuell staatlich geförderte) Ergänzung durch Privatversicherungen zu denken. Etwa die Versicherung von Risiken spezialisierter Berufswahl oder von Risiken, die sich durch den Wechsel des Wohnsitzes ergeben. Auch die Sozialpartner könnten sich in ihren Tarifverträgen der Sicherung solcher Risiken widmen. Bei Sicherung solcher Einkommensrisiken im Erwerbsverlauf würde auch die Bereitschaft, insbesondere der Männer, steigen, mehr Übergänge zu wagen. Der Ar-

beitsmarkt würde dadurch flexibler, und die Chancen würden steigen, bei Arbeitsplatzverlust wieder einen Job zu bekommen.

Wieder einen anderen Typus von aktivierendem Bestandsschutz haben uns die Schweden mit ihrem Nachqualifizierungsprogramm vorgeführt. Er könnte der drohenden Arbeitslosigkeit von morgen für die 5,7 Millionen heute noch Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung vorbeugen. Da vor allem wenig qualifizierte ältere Erwachsene kaum noch Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt haben, wenn sie arbeitslos werden, erscheint ein ähnlich massives Nachqualifizierungsprogramm auch in Deutschland dringend erforderlich. In Schweden wurde von 1997 bis 2002 mit erheblichen öffentlichen Mitteln einer großen Zahl von gering qualifizierten (arbeitslosen oder beschäftigten) Erwachsenen die Chance gegeben, einen formalen Bildungsabschluss nachzuholen oder wichtige Zusatzqualifikationen zu erwerben. Bis zu 110.000 Weiterbildungsplätze wurden jährlich mit ca. 390 Mio. € gefördert. Auf Relationen in die Bundesrepublik hochgerechnet entspricht dies etwa jährlich 3,5 Mrd. € und 900.000 Weiterbildungsplätzen. Eine bundesweite Offensive für die Nachqualifikation von Beschäftigten könnte auch dem Gedanken der Jobrotation (Weiterbildung von Beschäftigten und Einstellen von Arbeitslosen während der entsprechenden Zeit) Flügel verleihen und – ähnlich wie Mitte der 90er Jahre in Dänemark – substanziell zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen. In einem wieder belebten Bündnis für Arbeit könnten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit dem Bund die Kosten für ein solches nachhaltiges Investitionsprogramm teilen. Ganz grob gerechnet könnte die Formel $0,1 + 0,1 + 0,1$ angewandt werden: Bund und Länder binden 0,1 von 16 bzw. 8 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer (Einnahmen im Jahr 2002: 105,5 Mrd. Euro) für einen solchen Fonds, die Bundesagentur für Arbeit 0,1 von 6,5 Prozentpunkten der Arbeitslosenversicherung (Einnahmen im Jahr 2003: 42,7 Mrd. Euro) und die Sozialpartner ein Zehntel des durchschnittlichen Anstiegs der Bruttolöhne (Anstieg der Bruttolöhne zum Jahr 2003: 11,6 Mrd. Euro). Zusammen ergäbe das jährlich gut 2,5 Mrd. Euro, eine gemeinsame Investition, die sich auszahlen würde.

Ausblick

Wie der Blick auf die Nachbarländer zeigt, könnte die Agenda 2010 durch weitere Innovationen in Richtung einer neuen Balance von ‚Solidarität und Freiheit‘, ‚Flexibilität und Sicherheit‘, ‚Arbeit und Leben‘ an Attraktivität und Durchsetzungskraft gewinnen. Der notwendige Umbau des tradierten Sozialstaats würde allgemein akzeptabler werden, wenn die Gesamtstrategie deutlicher erkennbar würde. Dazu gehört, dass der Veränderungsdruck auch für die Arbeitgeber und für die ‚Insider‘, d. h. für die etablierten Arbeitsplatzbesitzer, deutlicher spürbar wird. Die ursprüngliche Idee beispielsweise des Kündigungsschutzes, nämlich ein Sozialvertrag zwischen Arbeitgeber

und Arbeitnehmer, gemeinsam in die Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu investieren und dafür wechselseitig Sicherheiten zu gewährleisten, ist in Vergessenheit geraten. Oder sie wurde, wie etwa durch Frühverrentung, pervertiert: Die gemeinsamen Investitionen ließen nach, und die Sicherheiten wurden auf die Gesellschaft abgewälzt. Die Reaktivierung des Beschäftigungsschutzes und seine Anpassung an die modernen Zeiten ist eine zentrale Herausforderung der Agenda 2010 Plus. Zukunftsinvestitionen, Mobilität und flexible Übergänge in verschiedene (auch riskante) Beschäftigungsverhältnisse müssen sich mehr lohnen.

Literatur

- European Task Force Employment, Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe. Report of the Employment Task Force Chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2004.
- Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.), Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin: edition sigma 2004.
- Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hg.), Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, WZB Jahrbuch 2004. Berlin: editon sigma 2004.
- Kahnemann, Daniel/Tversky, Amos, Choices, Values, and Frames, Cambridge: Cambridge University Press 2000.
- Schmid, Günther, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt a. M. und New York: Campus Verlag 2002.
- Schmid, Günther, Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europaschaffen, in: Gesundheits- und Sozialpolitik, 58. Jg., H. 5-6, 2004, S. 21-31.
- Schmid, Günther: Risikomanagement am Arbeitsmarkt: Die Karriere eines Begriffs, in: Schmid, Günther/Gangl, Markus/Kupka, Peter (Hg.), Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen, Nürnberg 2004: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 286, S. 3-18.

Andrea Nahles

Die Agenda 2010 aus der Sicht der DL 21

In diesem Beitrag möchte ich die Frage in den Mittelpunkt stellen: Welche Schritte muss die SPD-Linke unternehmen, um gesellschaftliche und politische Diskurse zu gewinnen oder mindestens richtungsgebend Einfluss auf diese zu nehmen?

Wichtig ist dabei, die ideologische Auseinandersetzung mit neoliberalen oder nur einfach mainstreamorientierten Welterklärungsversuchen verstärkt aufzunehmen.

Meine Empfehlung wäre zunächst, sich darüber zu verständigen, welches die dringendsten gesellschaftlichen Handlungsfelder sind. Es sind drei Triebkräfte des Strukturwandels erkennbar, die uns derzeit beschäftigen:

1. **Ökonomische Triebkräfte:** Durch eine stark shareholderorientierte Wirtschaftspolitik, die tief ins Unternehmertum eingreift, bleiben langfristige Investitionen in Betriebe und in die Weiterbildung aus. Beschäftigte müssen zunehmend wirtschaftliche Risiken tragen, ohne dafür zusätzliche Teilhabemöglichkeiten oder neue Formen von flexibler Absicherung zu erhalten. Hier müsste – so meine These – die SPD Motor eines investiven Sozialstaates werden. Sie müsste „Flexicurity“ durchbuchstabieren im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie müsste statt in Arbeitslosigkeit in einen zweiten semiöffentlichen Arbeitsmarkt investieren und vor allem in Bildung und Weiterbildung, um die Beschäftigungsfähigkeit aller Menschen zu ermöglichen.

2. **Gesellschaftliche Triebkräfte mit strukturellen Veränderungen:** Da sind beispielsweise Frauen, die Kinder und Beruf miteinander organisieren und leben wollen, aber auch junge Männer, die an der Erziehung ihrer Kinder einen größeren Anteil wollen. Hier sind Kinderbetreuung und familienorientierte Arbeitszeiten zentrale Handlungsfelder, die politisch in Bezug auf die Kinderbetreuung schon erkannt wurden, aber in der Umsetzung nicht die nötige Priorität auf allen Ebenen genießen. Die Notwendigkeiten in der Arbeitszeitdebatte wurden allerdings massiv vernachlässigt. Hier hat es eindeutig einen Rollback gegeben.

3. Ökologische Gründe sind ein häufig unterschätzter Faktor. Hier wird es einen Strukturwandel nur geben, wenn er politisch herbeiführt wird. Die Umsteuerung auf erneuerbare Ressourcen und Ressourceneffizienz sind Innovationsmotoren und Wirtschaftsfaktoren, die wir zu Beginn von der rot-grünen Bundesregierung ernstlich angepackt haben, die jetzt allerdings forciert werden müssen, was ohne die Linke nicht erreicht werden wird.

Diese „Baustellen“ empfehle ich zur Grundlegung weiterführender Debatten. Wir haben uns im letzten Jahr stark mit dem Agenda 2010-Komplex beschäftigten müssen, mit Austritten, möglichen Alternativen im Parteinenspektrum usw. Es ist uns gelungen, als Linke eine Politikverschiebung innerhalb der SPD zu erreichen, die weder Kurskorrektur genannt werden ‚durfte‘ noch es im Ganzen war. Dennoch: Bürgerversicherung und Mindestlohn – das sind sozialdemokratische Politikansätze, die wir unterstützen und weiter befördern werden. Gleichwohl wird klar, wir brauchen neben der ideologischen Auseinandersetzung und parteiinternen Durchsetzungsstrategien eine institutionalisierte Antwort auf die Dominanz neoliberaler Wirtschaftsideologien. Sachverständigenrat, die übergroße Mehrzahl der ökonomischen Institute und Universitäten sind im Vergleich zu französischen – ja sogar amerikanischen Diskussionen – fantastisch einseitig-angebotsorientiert! Wenn wir an dieser Stelle keine institutionelle Verankerung alternativer Grundlogiken erreichen, wird es in der SPD immer wieder zu vermeintlich „alternativer“ Politik kommen. Es müssen aber kreative Alternativen entwickelt werden. Eine Idee wäre Fundraising für eine alternative Ratingagentur. Diese Forderung erscheint zunächst gewagt, aber ich denke, wir müssen solche Optionen ernst nehmen.

Hans-Joachim Schabedoth

Agenda 2010, Realitäten und Perspektiven aus der Sicht des DGB

Deutschland im Herbst 2004

Die lange Liste renommierter deutscher Unternehmen, die im Oktober 2004 mit Beschäftigungsabbau und Drohungen gegen ihre Belegschaften in die Schlagzeilen gerieten, fängt an mit Opel, Karstadt-Quelle und hört bei der Bahn AG, bei VW und bei REWE noch nicht auf.

Häufig erst, wenn das Kind schon in den Brunnen gefallen ist, erinnert man sich daran, dass die Arbeitnehmervertretungen und die Gewerkschaften Helfer aus der Krise sein könnten. Wie das Beispiel Opel zeigt, sind aber auch ganz andere „Erinnerungshilfen“ notwendig, damit die Interessen der Beschäftigten im Spiel bleiben. Die Schuldigen an der Wirtschaftskrise waren immer schnell benannt. An der Spitze: die Gewerkschaften, dann eine immer noch nicht willfährig genug agierende Bundesregierung, die Anspruchshaltung der Belegschaften, schließlich der hohe Dollarkurs, der Ölpreis usw.

Doch im herrschenden Kartell der Wirtschaftswissenschaften zeigen sich erste Risse. Dass es an der inländischen Nachfrage fehlt, diese Wahrheit scheint sich endlich durchzufressen. Dass das aber auch etwas mit der Unteranpassung der Löhne an die allgemeine Produktivitätsentwicklung zu tun haben kann, das trauen sich nur die hinreichend Verdächtigen zu formulieren (Bofinger/Horn). Doch wird im Herbstgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute endlich einmal prominenter von der fehlenden Inlandsnachfrage gesprochen. Und – besonders interessant mit Bezug auf die Agenda 2010-Themen – wird eingeräumt, dass der Boom bei den Minijobs offenbar doch zu Lasten sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gegangen ist. Gewerkschaften haben in den Minijobs eher eine verdeckte Subvention für Arbeitgeber gesehen, die sich die Sozialbeiträge für ihre Mitarbeiter sparen wollen, als eine Starthilfe in den regulären Arbeitsmarkt.

Das Herbstgutachten der Wirtschaftsinstitute bestätigt jetzt ihre Sicht (vgl. Financial Times Deutschland, 20.10.2004, S. 11). Es bleibt dabei: Über Ich-AGs, Mini- oder Ein-Euro-Jobs lassen sich offenbar Konjunktur und Beschäftigung nicht beleben. Umso dringender wird es, über Mindestsicherung nach unten nachzudenken, ohne die Tarifautonomie zu verletzen.

Spät, aber hoffentlich nicht ohne Konsequenz, darf sich die gewerkschaftliche Kritik an einer falschen Wirtschafts- und Unternehmenspolitik auch durch folgende Nachrichten bestätigt fühlen:

Im neuen statistischen Jahrbuch 2004 kann man nachlesen, dass die gesamten Arbeitskosten in der deutschen Industrie nur einen Anteil von 21,4 Prozent am Umsatz haben. In der Automobilindustrie gibt es sogar einen unterdurchschnittlichen Lohnkostensatz von 18,4 Prozent. Jedermann könnte sich eigentlich ausrechnen, wie weit man kommt, wenn in der deutschen Wirtschaft bei der Suche nach Einsparungen bei den Produktionskosten nur dieser geringe Anteil in den Blick genommen wird.

- Eine Studie der Bundesagentur für Arbeit hält fest, dass die vollzogenen Lockerungen im Kündigungsschutz nicht zur Belebung des Arbeitsmarktes beigetragen haben (vgl. Berliner Zeitung, 21.10.2004, S. 13).
- Einer Studie im Auftrag der Techniker-Krankenkasse könnten die Eiferer aus Regierungs- und Oppositionsparteien entnehmen: Es gibt keinen Zusammenhang zwischen Entlastungen der Arbeitgeber von Kosten für das Gesundheitssystem und deren Lust, dies in mehr Beschäftigung umzusetzen (vgl. Süddeutsche Zeitung, 27.10.2004, S. 6).
- Und aufgefallen ist auch wieder einmal der zuletzt als Euro-Kritiker hervorgetretene Finanzwissenschaftler Professor Wilhelm Hankel. Der Bundesregierung hat er ins Stammbuch geschrieben: Wenn die Regierung mit ihrer Reformpolitik bei den Strukturmängeln des Kapitalmarkts ansetzen würde, hätte sie auch das nötige Geld und müsste nicht Zuflucht zur Entrechtung der sozial Schwachen nehmen (vgl. Frankfurter Rundschau, 23.10.2004, S. 8).
- Und schließlich meldet sich sogar in der FAZ ein Marktforscher mit der Mahnung, dass jeder weggefallene Arbeitsplatz weiteren 150 Leuten Angst mache, die daraufhin ihren Konsum einschränken (vgl. Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.10.2004, S. 37).

Eine Schlussfolgerung aus Botschaften wie diesen sollte lauten, dass sich alle lächerlich machen, die immer noch behaupten, es gäbe zu dem „weiter so“ keine plausiblen Alternativen.

Ausgangslage für ein politisches Umsteuern

Seit dem Konjunktureenbruch 2001 schaffen es die wirtschaftspolitischen Akteure in Deutschland nicht mehr, über neues Wirtschaftswachstum die Voraussetzungen für mehr Beschäftigung und soziale Sicherheit zu erzielen. Im öffentlichen Diskurs zeigen sich die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, große Teile der Wissenschaft und der Medien davon überzeugt, unflexible Arbeitsmärkte und das in Deutschland erreichte Niveau sozialer Siche-

rungen seien dafür verantwortlich. Nicht nur bei den Unionsparteien und der FDP, auch in den Regierungsparteien fanden diese Problemdeutungen einen großen Resonanzboden. Radikale Deregulierungen des Arbeitsmarktes und tiefe Einschnitte in das System der Sozialversicherung zu Lasten der Versicherten werden in unterschiedlichen Abstufungen als einziger Ausweg aus der Wachstumskrise behauptet, zum Teil sogar als alternativlos dargestellt.

Übersehen wird: Kein Sozialstaat der Welt kann den Wettlauf mit anhaltender oder sich verschärfender Arbeitslosigkeit gewinnen. Die Wirtschaftswachstum und Beschäftigungskrise lässt sich nicht mit sozialen Abbaumaßnahmen und arbeitsmarktpolitischen Umbauten beheben, sondern nur durch eine ökonomische Revitalisierung. Wir brauchen dazu die Umkehr in der makroökonomischen Wirtschaftspolitik. Gefordert ist ein neuer Mix zwischen Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, der die Krise nicht verschärft, sondern Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum stimuliert. Aus einer Krise kann man sich nicht heraussparen. Man kann aus ihr aber herauswachsen.

Allein mit dem Setzen auf anhaltende Erfolge im Export kann es in Deutschland nicht zu einer Wirtschaftsbelebung kommen. Problem Nummer Eins ist die unzureichende Dynamik der Binnennachfrage. Um dieses Problem zu lösen, sind Strategien kontraproduktiv, die auf weitere Einkommenskürzungen und Verschlechterungen der sozialen Transferleistungen setzen. Das größte Problem der schon „Reformpolitik“ genannten sozialen Einschnitte sind ja nicht allein ihre negativen Verteilungswirkungen und die damit verbundenen gravierenden Belastungen für den solidarischen Zusammenhalt der Gesellschaft. Das größte Problem der eingeleiteten „Reformen“ ist ihre negative Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung. Insofern ist ein Umsteuern der Politik nicht nur sozial, sondern auch ökonomisch geboten.

Makroökonomische Initiativen

Der Staat darf einer Wirtschaftskrise nicht noch hinterher sparen. Staatliche Politik muss vielmehr Engpässe für öffentliche und private Investitionen auflösen helfen. Richtig ist, dass staatliche Investitionspolitik alleine eine nachlassende private Investitionsneigung auf Dauer nicht ausgleichen kann, aber sie hat in der Krise dennoch eine wichtige Initialfunktion. Verglichen mit den europäischen Nachbarländern, erreicht die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland nicht einmal die Hälfte des Durchschnittswerts. Begründet wird das mit den Konsolidierungszwängen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Es ist deshalb an der Zeit, die derzeit europaweit geführte Debatte um die Auslegung dieses Paktes auch mit deutschen Konsequenzen zu forcieren. Erforderlich ist eine konjunkturangemessene Neuakzentuierung im Spannungsverhältnis zwischen Wachstums- und Konsolidierungszielen.

Die Europäische Zentralbank muss jetzt anerkennen, dass es keinen Inflationsdruck gibt und deshalb die gewonnenen Spielräume für eine wachstums-konforme Geldpolitik genutzt werden müssen. Wirtschaft und Verbraucher warten auf billigere Kredite. Die deutsche Debatte um kreditfinanzierte öffentliche Investitionen ist bislang immer mit der Stabilitätskeule niedergeschlagen worden. Dabei wurde der Eindruck erweckt, kreditfinanzierte Investitionen von heute seien nicht die besten Maßnahmen kluger Daseinsvorsorge für Morgen, sondern neue Treibsätze für die zukünftigen Zinslasten öffentlicher Haushalte. Übersehen wird dabei, dass unterlassene öffentliche Investitionen schon heute mit negativen Beschäftigungseffekten bezahlt werden und die zukünftigen Reparaturkosten für die Mängel der öffentlichen Infrastruktur in schwindelerregende Höhen treiben. Außerdem wird unterschlagen, dass die im Aufschwung realisierten Haushaltsüberschüsse mit höchster Priorität für Konsolidierungsziele eingesetzt werden müssten.

Dass die nationale Fiskalpolitik ihre Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen expansiv nutzt, ist das Gebot der Stunde. Es wird ergänzt durch die Notwendigkeit, in der Lohn- und Einkommenspolitik die langfristigen nationalen Produktivitätsspielräume auszunutzen und inflationsbedingte Kaufkraftentwertungen auszugleichen.

Eine neue Finanzarchitektur der Sozialversicherungen

Noch immer werden gesamtgesellschaftliche Aufgaben nicht nur über das Steuersystem finanziert, sondern auch über die Sozialversicherungen. Hier muss schrittweise umgebaut werden. Ein neuer Weg zu einer zukunftsfähigen Finanzarchitektur der Sozialversicherungen kann durch die Einführung von Freibeträgen in der Sozialversicherung und ihre Gegenfinanzierung durch Steuern beschritten werden. Solche Freibeträge bieten zugleich die Chance, Teilzeitarbeit attraktiver zu machen und so genannte Mini- und Midi-Jobs zu fördern, ohne dass dies zu Lasten von Vollzeit Arbeitsplätzen gehen muss. Zur Gegenfinanzierung wäre es unter Berücksichtigung der Konjunkturlage angemessen, unter anderem die Börsenumsatzsteuer wieder einzuführen. Auch die Erhöhung der Mehrwertsteuersätze, die ohnehin in mittelfristiger Sicht zur Anpassung der Mehrwertsteuersätze in der Europäischen Union notwendig würde, eignet sich schon jetzt als Gegenfinanzierung. Wobei soziale Belastungen über differenzierte Mehrwertsteuersätze wie bisher aufgefangen werden könnten.

Der Austausch von Abgabenfinanzierung gegen weitere Steuerfinanzierungsteile hat nicht nur den Vorteil, soziale Asymmetrien beim Beitragsaufkommen aufzulösen. Die Kostendynamik in den Sozialversicherungen würde vom Beschäftigungssystem ein Stück mehr auf das Steuersystem umgelegt, was unmittelbare wettbewerbspolitische Bedeutung hätte.

Priorität haben Umbauschritte und Effizienzreformen, die nicht zu Lasten der Nutzer gehen. Der Katalog aufgeschobener Maßnahmen dieser Art umfasst unter anderem:

- Weitere Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung von versicherungsfremden Leistungen.
- Private Zusatzrentenversicherungen sollten obligatorisch werden.
- Das Arbeitslosengeld muss wieder an Beitragszeiten gekoppelt werden, damit das Versicherungsprinzip erhalten bleibt.
- Alle Menschen in Beschäftigung müssen an sozialer Sicherung beteiligt werden (Bürgerversicherung).
- Die Strukturdefizite im Gesundheitsbereich müssen weiter angegangen werden. (Geschätzt wird, dass es dabei um ein Einsparungsvolumen von 30-40 Milliarden Euro geht.)

Aufgaben für die Tarifvertragsparteien

Statt die allgemeinen Arbeitszeiten zum Nachteil der Beschäftigungssuchenden zu verlängern, muss die Politik differenzierter Arbeitszeitreduzierung und -gestaltung fortgesetzt werden. Das bedeutet

- den Vorrang für Qualifizierungspolitik vor Ausbildungsverweigerung,
- die Weitergabe der Produktivitätsfortschritte in Form von Freizeitgewinnen für Alle statt durch Entlassungen für Viele,
- und nicht zuletzt das nachhaltige Fördern innovationsfreundlicher Binnenstrukturen in der Arbeitswelt.

Im öffentlichen Dienst muss erkennbar werden, dass die Verteilung von Arbeit wichtiger ist als die Vernichtung von Beschäftigungschancen. Eine Modernisierung der Entlohnungssysteme und der Arbeitszeitregime kann unter Beweis stellen helfen, dass moderne Beschäftigungsstrukturen nicht gleichbedeutend sind mit dem Abbau von Beschäftigungschancen.

Unternehmerische Versäumnisse bei der Nutzung von Marktchancen, bei der Modernisierung von Produktionsabläufen, beim effizienten Umgang mit Rohstoffen und Energie und beim Nutzen der schon vorhandenen gesetzlichen und tariflichen Flexibilisierungspotenziale können nicht auf Dauer mit Beschäftigungsverlusten und Einkommensreduzierungen bezahlt und aufgefangen werden.

Es bleibt dabei: Wer über Produktionseigentum verfügt, erwirbt damit auch eine soziale Verpflichtung. Die Arbeitsmarktstatistik weist Monat für Monat aus, wie sehr die Arbeitgeber hinter diesen Verpflichtungen zurückbleiben.

Statt sich um neue Produkte, eine bessere Produktionslogik, neue Absatzwege und höheren Kundennutzen zu sorgen, fällt den meisten Unternehmern nur ein, den Beschäftigten die Arbeitsbedingungen zu verschlechtern, Einkommensperspektiven zu beschneiden und Arbeitszeiten zu verlängern bzw. weitere Arbeitsplätze zu vernichten. Solche schlechten unternehmerischen Leistungen dürfen nicht weiter so exorbitant honoriert werden wie in den letzten Jahren. Die Einkommen der Unternehmensführungen müssen sich wieder ausrichten am unternehmerischen Erfolg für die Steigerung des Kundennutzens und die Sicherung von Beschäftigung.

Damit rücken das Thema Kürzungen der Vorstandsbezüge und die eingerissenen Selbstbedienermentalitäten stärker denn je auf die Tagesordnung der öffentlichen Debatte.

Ernst Ulrich von Weizsäcker

Die Zukunft der Agenda 2010 aus Sicht der Ökologie

In der Agenda 2010 wird fast ausschließlich der Umbau der staatlichen Umverteilungssysteme behandelt. Fast unvermeidlich führt das zu dem Vorwurf, dass ein solcher Umbau für sich genommen doch gar keine neuen Arbeitsplätze schafft. Es ist also einleuchtend, dass wir eine Ergänzung brauchen, die etwas zum Schaffen von neuen und zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze beiträgt.

In ihren Klausuren Anfang Januar 2004 in Weimar und Leipzig haben der Parteivorstand und die Fraktion der SPD einen Aufbruch insbesondere bei Bildung, Forschung und Wissensgesellschaft ins Zentrum gestellt. In der Öffentlichkeit angekommen ist nur das sehr verengte Stichwort der „Spitzenuniversitäten“. Und auch ich finde die bisherige Programmatik zu eng. Immer wieder kommt die weltweit verbreitete Litanei von „Schlüsseltechnologien“ wie Mikroelektronik, Gentechnik und Nanotechnologie vor. Weil aber die ganze Welt davon spricht, besteht hier auch die Gefahr eines Schweinezyklus.

Demgegenüber halte ich die revolutionäre Neuausrichtung des technischen Fortschritts mit dem Schwerpunkt einer dramatischen Erhöhung der Ressourcenproduktivität für ebenso aussichtsreich wie innovativ. Die Ressourcenproduktivität steht denn auch im Zentrum der „Umwelt-Agenda 2010“, die Michael Müller im Sommer dieses Jahres angeschoben hat¹.

Für die strategische Erhöhung der Ressourcenproduktivität gibt es drei starke Gründe:

- sie ist ökologisch unausweichlich;
- sie macht uns wettbewerbsfähiger, schafft und erhält also Arbeitsplätze;
- sie steht teilweise in Konkurrenz zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität und bremst so den Abbau von Arbeitsplätzen.

¹ Umwelt-Agenda 2010. SPD-Bundestags-Fraktion September 2004.

Die Begründung der ökologischen Notwendigkeit ist wahrscheinlich am unbekanntesten, daher stelle ich sie ins Zentrum meiner Ausführungen:

Die Umweltpolitik hat sich längst von dem Paradigma der Schadstoffkontrolle verabschiedet. Die Schadstoffbelastung lief historisch nach dem Muster der „umgekehrten U-Kurve“: Die Länder starten arm und sauber, werden dann durch Industrie reich und schmutzig, und dann werden sie reich genug, um sich die teure Schadstoffkontrolle leisten zu können und werden reich und sauber.

Die Frage ist allerdings, was „reich und sauber“ ökologisch bedeutet. Und die Antwort ist leider, dass das ökologisch verheerend wirkt. Das vielleicht schlagendste Symbol hierfür ist der „ökologische Fußabdruck“ nach Wackernagel und Rees². Deutschland hat einen Fußabdruck von etwa 4 Hektar pro Person. Bei 80 Millionen Deutschen wären das 3,2 Millionen qkm, also fast neunmal so groß wie Deutschland. Wir müssen also das Problem exportieren. Die US Amerikaner haben einen doppelt so großen Fußabdruck. Wenn 6 oder 8 Milliarden Menschen so leben wollten wie sie, dann bräuchten wir drei oder vier Erdbälle. Der amerikanische Lebensstil ist der Inbegriff der Nicht-Nachhaltigkeit. Die Flächeninanspruchnahme ist übrigens der Hauptgrund für die rasante Vernichtung der Artenvielfalt auf der Erde. Täglich verlieren wir etwa 50 Tier- oder Pflanzenarten.

Das zweite ökologische Megathema ist das Klima. Die CO₂-Konzentrationen gehen gnadenlos nach oben, und mit ihnen die Temperatur. Auf Grund dieser Erfahrungen erwartet das Intergovernmental Panel on Climate Change³ eine Erwärmung zwischen 2 und 6 Grad für das 21. Jahrhundert.

Das kann dann auch zu einer Destabilisierung des Polareises führen und damit zu einem dramatischen Anstieg des Meeresspiegels, welcher in den letzten 160.000 Jahren ebenfalls mit der Temperatur Hand in Hand ging. Das nachstehende Bild zeigt die Korrelation zwischen CO₂, Temperatur und Meeresspiegel.

² Wackernagel, Matthijs und William Rees. 1997. Unser ökologischer Fußabdruck. Basel: Birkhäuser.

³ Intergovernmental Panel on Climate Change. 2001.

Correlation of CO₂, temperature variation and sea level during the last 160 000 years

and the fast rising CO₂ output since the industrial revolution

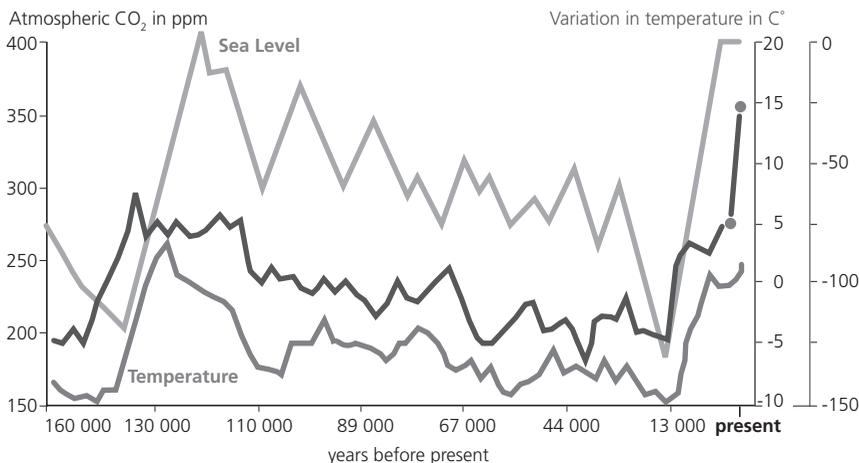


Abb. 1: Korrelation zwischen CO₂, Temperatur und Meeresspiegel.

Über Grönland und der Antarktis liegt noch genug Eis, um den Meeresspiegel um weitere 60 Meter ansteigen zu lassen, eine absolut katastrophale Perspektive für unsere Küstengebiete, für die Niederlande, Ägypten, Bangladesh oder Florida. Was vielleicht noch beunruhigender ist, ist die geologische Erfahrung, dass die Übergänge plötzlich kommen können. Wie Michael Tooley⁴ gefunden hat, ist der Meeresspiegel vor 7800 Jahren sprunghaft angestiegen. Das war verursacht durch das Abbrechen des Eisschildes über Labrador und der Hudson-Bay.

Um solche Katastrophen zu verhindern, müssten wir die CO₂-Konzentrationen stabilisieren, und hierfür die CO₂-Emissionen mehr als halbieren. Das Wahrscheinlichere ist aber eine Verdoppelung, wegen des Wirtschaftswachstums in den Entwicklungsländern, allen voran China. Da tut sich also eine Schere auf so groß wie ein Faktor vier.

⁴ Tooley, Michael. 1989. Global Sea Levels: Floodwaters Mark Sudden Rise. Nature 342, 20-21.

Wie ist die Schere zu schließen? Die erneuerbaren Energien helfen, aber sie bleiben auch bei einer gewaltigen Vermehrung quantitativ unzureichend. Und zur Verringerung der Fußabdrücke tragen sie gar nichts bei.

Hingegen ist die eingangs geforderte Neuausrichtung des technischen Fortschritts geeignet, das Problem wirklich zu lösen. Mit meinem amerikanischen Freund Amory Lovins⁵ zusammen habe ich 50 Beispiele dafür aufgezeigt, wie wir mindestens viermal so effizient im Umgang mit Energie, Wasser, Stoffen und Fläche werden können.

Ich nenne einige Beispiele aus dem Buch:

- Das "Hyperauto" nach Amory Lovins, das nur noch etwa 2 Liter pro hundert Kilometer braucht.
- Das in Darmstadt entwickelte „Passivhaus“, das mit einem Zehntel der Heizenergie auskommt.

Passive houses save 90 % of the heating costs



Abb. 2: Das Passivhaus ist beim Heizen um einen Faktor zehn energieeffizienter als die üblichen Wohngebäude

⁵ v. Weizsäcker, Ernst Ulrich, Amory Lovins und Hunter Lovins. Faktor Vier. Doppelter Wohlstand, halbiertes Naturverbrauch. 1999. 11. Aufl. München: Droemer Knauer.

- Sparbirnen, die nur noch ein Viertel des Stroms im Vergleich zu herkömmlichen Glühlampen brauchen; und inzwischen sind Leuchtdioden auf dem Markt, die noch mal doppelt so effizient sind.
- Die Transportintensität der Herstellung von Erdbeerjoghurt kann gut und gerne um einen Faktor zehn reduziert werden: statt 8000 nur noch 800 Kilometer Lastwagenfahrten in der logistischen Kette.
- Moderner japanischer Stahl hat eine viermal höhere Materialproduktivität gegenüber heutigem Stahl.

Wir gewinnen die Einsicht, dass es ebenso gut möglich sein sollte, die Ressourcenproduktivität um einen Faktor vier, langfristig auch um einen Faktor zehn zu erhöhen, wie es möglich war, die Arbeitsproduktivität um einen Faktor zwanzig zu erhöhen. Heute ist das Hochpeitschen der Arbeitsproduktivität nur noch betriebswirtschaftlich zu rechtfertigen. Volkswirtschaftlich ist es in den hochentwickelten Industriegesellschaften längst zum Problem geworden.

Als Faustregel möchte ich postulieren, dass wir in den nächsten hundert Jahren die Ressourcenproduktivität jährlich um 3% steigern sollten, die Arbeitsproduktivität in den Industrieländern nur noch um jährlich 1%. Ein Faktor vier ist eine Steigerung um 300%, also ist dieses Postulat nicht übermäßig kühn.

Um das Postulat zu erfüllen, sollten wir die Preise für Ressourcen an die ökologische Wahrheit annähern. Ich denke an einen Preiskorridor, bei welchem die Preise für Energie und andere Primärressourcen jährlich um 3% angehoben werden. Wenn die Ressourcenproduktivität entsprechend ansteigt, ist das ein weitgehend schmerzloser Preispfad – abgesehen von Strukturwandelwirkungen – aber die wären ja viel schmerzlicher bei der Erhöhung der Arbeitsproduktivität! Um den Preiskorridor zu verwirklichen, kann man auf eine etwas opportunistische Mischung aus Steuern, Emissionshandelsregimes, Effizienzvorschriften und Knappheitssignalen am Markt bauen.

Die Analogie zu diesem Postulat ist die Parallelentwicklung von Arbeitsstundenlöhnen und der Arbeitsproduktivität in den letzten 200 Jahren.

Illustrativ zu den Effizienzvorschriften möchte ich das jüngst in Japan eingeführte Top Runner-Programm nennen. Für die zehn wichtigsten energieverbrauchenden Maschinen wie Autos, Klimaanlage und Computer werden Effizienzstandards zur Senkung des Energieverbrauchs definiert. Wer diese als Anbieter nach einigen Jahren noch nicht einhält, bekommt eine Abmahnung, später eine Buße und schließlich ein Verkaufsverbot. Deutschland sollte sich Japan anschließen!

Internationaler Standortwettbewerb führt zu sinkenden Unternehmenssteuern

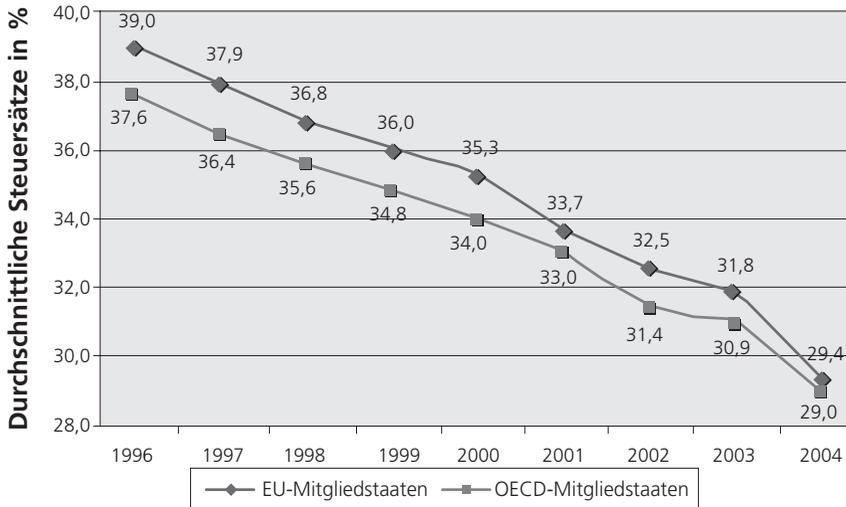


Abb. 3: Schädlicher Steuerwettbewerb: Die Unternehmenssteuern rutschen in den Keller

Abschließend will ich den Kontext zum Gesamtthema der Publikation nennen. Die Globalisierung hat die Demokratie in einen Würgegriff genommen⁶. Die nationalen Spielräume sind bedenklich geschrumpft. Das gilt auch für Sozial- und Umweltpolitik. Ein Symboltrend ist der gnadenlose Abwärtstrend der Unternehmenssteuersätze:

Wenn wir an den Baustellen der Sozial- und Umweltpolitik wirklich weiter kommen wollen, sollten wir langfristig die Demokratie wieder erfinden, diesmal im globalen Kontext. Hierfür sehe ich als notwendig an:

- die Aufklärung darüber, dass die ideologische Gleichsetzung von Freiheit, Markt und Demokratie seit 1990 empirisch widerlegt ist;
- Global Governance, d.h. international gültige und durchsetzbare Regeln und die Stärkung der Vereinten Nationen;
- Allianzen zwischen Demokrat/innen in den Parlamenten und außerhalb in der Zivilgesellschaft. Ein schönes Feld ist der Widerstand gegen eine blinde Ausweitung der Privatisierung!⁷

⁶ Vgl. mein Vortrag zum Tag der Deutschen Einheit 2004 „Demokratie im Würgegriff der Globalisierung“, zu finden auf meiner homepage www.ernst.weizsaecker.de

⁷ v. Weizsäcker, Ernst Ulrich, Oran Young, Matthias Finger (Hg). 2005. Limits to Privatization. How to Avoid Too Much of a Good Thing. London: Earthscan.

Die Programmdebatte der SPD

Klaus Uwe Benneter

Zwischen Tradition und Modernisierung – Die Programmdebatte der SPD

Die SPD hat ein Grundsatzprogramm, das „Berliner Programm“. Und weil wir ein gültiges Programm haben, bestimmt es den Ausgangspunkt unserer Beschäftigung mit einem neuen Programm.

Programme hatten und haben immer eine wichtige Funktion in der SPD. Deshalb bezeichnet sich die SPD ja nicht nur als Mitgliedspartei, sondern auch als Programmpartei. Das „Godesberger Programm“ konnte eine länger andauernde und tiefgreifendere Identifikationswirkung entfalten als das „Berliner Programm“ – es hat indes auch, besonders zu Beginn, stärker polarisiert. Viele von den heute aktiven Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten werden sich daran auch orientiert und sozialisiert haben. In den 70er und 80er Jahren war das „Godesberger Programm“ für die Partei prägend. Umstritten bei seiner Erarbeitung, sollte es einen sichtbaren neuen Aufbruch schaffen. Dieser Aufbruch wurde deutlich wahrgenommen und mit ihm erreichte die SPD schließlich Mehrheits- und Regierungsfähigkeit.

Dem „Berliner Programm“ war ein ganz anderes Schicksal beschieden. Die Auseinandersetzung Ost - West, die Teilung unseres Landes und der Welt prägte den Rahmen und die Debatte bei seiner Entstehung ganz zentral. Es wurde in einer Zeitspanne entwickelt, an deren Ende große – ja weltbewegende – Umbrüche standen. Viele politische Vorstellungen und programmatische Thesen in unserem Programm sind überholt – nicht durch den Zeitablauf, sondern durch diese Zeitenwende. In den 90er Jahren hatten wir uns zum einen mit den praktischen Folgen der Aufhebung der Ost-West-Teilung auseinanderzusetzen. Daneben gab es aber auch eine ganze Reihe weiterer rasanter und einschneidender Veränderungen: die Erweiterung Europas, die Globalisierung von Wirtschaft und Informationen, schließlich der aufkommende globale Terrorismus. Diese Entwicklungen der letzten Jahre waren bei der Verabschiedung des „Berliner Programms“ nicht in dieser Form und nicht in diesem Ausmaße absehbar.

Bald wurde vielen von uns klar, dass wir, wenn wir auf der Höhe der Zeit sein wollen, unser Programm weiterentwickeln müssen. Schon in den 90er

Jahren ist darüber diskutiert worden. Deshalb haben wir auf dem Berliner Parteitag 1999 die Arbeit an einem neuen Programm begonnen. Die Arbeit wurde in einer Programmkommission und mit öffentlichen Diskussionen aufgenommen. Der Zwischenbericht zum Nürnberger Parteitag 2001 stellt ein markantes Zwischenziel der Programmdebatte dar, indem er die wesentlichen Wegmarken beschreibt und festhält.

Wir haben uns gemeinsam vorgenommen, auf dem nächsten ordentlichen Parteitag 2005 ein neues Grundsatzprogramm zu beschließen. Wir haben also noch gut zwölf Monate, die wir nutzen wollen, um eine intensive Debatte über das Programm zu organisieren. Nicht nur das Ergebnis allein, auch der Weg dahin wird von großer Bedeutung sein. Denn es ist für eine Programmpartei essenziell wichtig, wie gemeinsame Werte und Ziele entwickelt und formuliert werden und dass wir diesen Weg gemeinsam beschreiten.

Eine Programmdebatte kann kein Selbstzweck sein. Sie muss die gemeinsam getragene Orientierung, die Leitplanken und die Wegmarken entwickeln, die wir für die tagespolitische Auseinandersetzung brauchen und die uns Kraft, Mut und Ziel für die politische Auseinandersetzung geben. Derzeit geht die Programmkommission kapitelweise vor. Auf der Basis des „Berliner Programms“ wird jeweils festgestellt: Was sind die Herausforderungen? Welche Veränderungen sind notwendig? Auf der Basis dieser kapitelweise vorgenommenen Bestandsaufnahme werden wir dann einen Entwurf schreiben und diesen Entwurf zur Diskussion stellen und gemeinsam verabschieden.

Die Kenner der Materie fragen nun natürlich: Wer wird den Entwurf schreiben? Die Antwort ist einfach: das steht noch nicht fest. Aber fest steht, dass ein solches neues Programm auch im Umfang lesbar und lesenswert sein soll. Es sollte nicht mehr als 40 bis 50 Seiten umfassen. Dabei sind Mitsprache und Teilhabe bei der Erarbeitung ganz wichtig, denn sie sind Bedingung für Wirkung und Überzeugungskraft unseres Grundsatzprogramms. Wir nehmen uns dabei das „Godesberger Programm“ zum Vorbild.

Ein Grundsatzprogramm zu erarbeiten, ist für jede Partei und zu jedem Zeitpunkt eine große Herausforderung. Der derzeitige Diskussionsprozess ist allerdings für unsere Partei etwas Außergewöhnliches. Denn in der Geschichte der SPD ist noch nie ein neues Programm in einem Zeitraum beschlossen worden, in dem die Sozialdemokratie in Regierungsverantwortung stand. Was ein solches Programm leisten kann und leisten soll, macht einen anderen Rahmen aus, als bei einem Programm, das aus einer langjährigen Oppositionszeit heraus geschrieben ist. Dennoch muss klar sein, dass ein solches Grundsatzprogramm nicht nur Antworten geben darf, die sich in konkretem Tageshandeln erschöpfen. Es muss ein Leitfaden dafür sein, was

Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten miteinander gestaltend in dieser Gesellschaft bewegen und bewegen wollen.

Deshalb müssen wir mit unserem Programm die Werte, die Ziele und die Perspektiven unserer Politik beschreiben, an denen wir unsere tagesaktuellen Aktivitäten ausrichten können. Unser Programm darf nicht abgehoben neben dem täglichen Regierungshandeln stehen. Es muss leitend dafür sein, was aus den tagespolitischen Erfordernissen heraus gestaltet wird. Gleichzeitig muss es mit Weitsicht ausgerichtet sein an langfristigen Perspektiven. Unser politisches Handeln muss sich einordnen in eine solche Programmvision und ausgerichtet sein an der Messlatte, die mit unserem Programm beschrieben ist. Gleichermaßen in Europa und im Bund wie in den Ländern und Kommunen muss sich diese Politik wieder finden, müssen wir diese Messlatte anlegen. Wir stehen als SPD in der Tradition als Programmpartei. In der Geschichte der Bundesrepublik sind wir die Partei, die ihre Politik am deutlichsten an Werten und programmatischen Zielen ausgerichtet hat.

Eines müssen wir zudem bei unserer ganzen Programmarbeit im Blick behalten: viele – nicht nur in Europa, sondern in der ganzen Welt – richten sich an den deutschen Sozialdemokraten aus. Ich habe in diesen Monaten erfahren können, wie stark sich gerade in Asien oder in Südamerika viele, die sich den sozialdemokratischen Grundwerten verpflichtet fühlen, an Praxis und Programm der deutschen Sozialdemokratie orientieren.

Am Anfang der Programmarbeit muss die Analyse der Situation stehen: Welche Bedeutung haben die grundlegenden Veränderungen der Welt für unsere Programmatik? Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und dem Ende der deutschen Teilung ist vieles in Bewegung geraten. Die Starre des Kalten Kriegs ist vorbei. Damit verlangen aber auch neue Sicherheitsrisiken, der Zerfall von Staaten und die neue internationale Verantwortung unseres Landes neue sozialdemokratische Konzepte. Wie sieht heute eine zeitgemäße Außenpolitik aus? Der Bundeskanzler und der Bundesaußenminister zeigen, dass wir hier neue Souveränität gewonnen haben. Das Streben nach einem Sitz im UN-Sicherheitsrat ist auch Ausdruck dafür, dass wir außenpolitisch eine neue Rolle spielen und spielen wollen. Unsere gradlinige und klare Haltung in der Irak-Auseinandersetzung und die damit verbundene weltweite Anerkennung der deutschen Politik haben ja dazu geführt, dass heute dafür durchaus gewisse Erfolgsaussichten bestehen.

Die ökonomische Globalisierung hat ein Ausmaß und eine Beschleunigung der Prozesse erreicht, dass wir oft den Eindruck haben, wir würden mit unserem ganzen politischen Handeln hinterher laufen, als wären wir nicht mehr diejenigen, die mit politischen Entscheidungen die Vorgaben machen. Es besteht bisweilen der Eindruck, Markt und Kapital würden die Vorgaben

machen, die politischen Entscheidungsträger sähen nur zu, die Prozesse nicht völlig aus der Hand zu geben und den Eindruck zu erzeugen, es gäbe noch ein Primat der Politik.

Das wird ein ganz zentraler Punkt sein müssen, den wir in unseren programmatischen Überlegungen zu beachten haben. Insbesondere die Ökonomisierung von Entscheidungen und die Vorstellung, dass einzig der Markt und Wettbewerb ein tragfähiges Steuerungsmodell seien, fordert von uns die Anstrengung, ein Gegenmodell zu entwickeln. Dies muss in weltweiter Kooperation geschehen. Darum werden wir auch das in unserem Programm als gravierende und maßgebliche Veränderung zu berücksichtigen haben.

Welche Rolle kann dabei Europa spielen? Wir müssen in unserem Grundsatzprogramm eine Orientierung geben, wie wir Europa weiterentwickeln wollen, gerade jetzt, da Europa in einer entscheidenden Umbruchphase steht. Einerseits durch die geschehenen und die zukünftigen Erweiterungen, auf der anderen Seite durch die Vertiefung mit einer eigenen EU-Verfassung. Die aktuellen Auseinandersetzungen zwischen Parlament und Kommission zeigen, dass es dabei durchaus gewollte Kräfteverschiebungen gibt im Sinne einer Demokratisierung Europas. Insbesondere hinsichtlich einer Demokratisierung der Strukturen in Europa sind die Geschehnisse dieser Woche ermutigend (Anmerkung der Redaktion: Widerspruch des EU-Parlaments gegen Personalvorschläge des designierten EU-Kommissionspräsidenten Barroso).

Unser Grundsatzprogramm wird von der prinzipiellen Aufgabe unserer Politik durchdrungen sein, dass die Menschen in Frieden und Wohlstand leben können. Die Menschen erwarten, dass die Politik ihnen ein Leben in Sicherheit – im umfassenden Sinne – gewährleistet. Aber das Paradoxe der heutigen Situation ist, dass die Menschen durch den rasanten Wandel zutiefst verunsichert sind, dass aber Wandel gleichzeitig unabdingbar ist, um auch in Zukunft in Sicherheit leben zu können. Nur durch Wandel können wir Sicherheit im Wandel schaffen. In der tagtäglichen Überzeugungsarbeit bei den Menschen müssen wir immer wieder feststellen, dass wir gegen eine massive Verunsicherung anarbeiten müssen, die auch unmittelbar ihre ökonomischen Auswirkungen zeitigt. Der Hinweis auf die Sparquote und auf die Tatsache, dass alle die Hände auf die Taschen halten, zeigt, wie weit diese Verunsicherung trägt. Darum ist es unsere Aufgabe, mit unserem Grundsatzprogramm eine Leitlinie in Zeiten des Wandels zu geben, an der sich die Menschen orientieren können. Wenn unser neues Grundsatzprogramm Orientierung und Zuversicht geben und Verunsicherung beseitigen helfen könnte, schon dann wäre unsere Arbeit daran aller Mühen wert.

Wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten sind nicht der Auffassung, dass der Markt in allen Lebensbereichen das ideale Steuerungsinstrument

ist. Deshalb müssen wir Rahmenbedingungen für eine Ausgestaltung des Marktgeschehens setzen, damit es mehr Freiheit und mehr Wohlstand für den Einzelnen bringt. Das Bild einer Gesellschaft, die wir eine wirklich soziale und demokratische nennen könnten, muss in unserem Programm formuliert werden. Daran wird deutlich werden, dass diese Gesellschaft zu schaffen eine permanente Herausforderung bleibt. Sie wird kein geschichtlicher Endzustand sein, sondern Ziel und Aufgabe bleiben, für deren Verwirklichung wir die Grundwerte von Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität als Richtschnur und als Leitplanke auf dem Weg brauchen. Dabei beziehe ich mich ausdrücklich auf den Zwischenbericht der Programmkommission und auch darauf, dass diese Grundwerte keiner Hinzufügung oder Gewichtung bedürfen. Die drei Grundwerte bedingen sich wechselseitig und sie stehen nicht untereinander in einer Rangfolge. Alle weiteren Wertvorstellungen und Programmaussagen sind auf diese bezogen und in ihnen begründet.

Wir müssen in der Programmdebatte das Rad nicht neu erfinden. In der Beschreibung der Freiheit grenzen wir uns mit unserem sozialdemokratischen Freiheitsbegriff von falschem Liberalismus ab. Unser Freiheitsbegriff ist natürlich zunächst auf das Individuum bezogen. Er hat für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten jedoch immer auch eine gesellschaftliche Dimension: Er muss stets darauf gerichtet sein, den Menschen gleiche Chancen zu geben.

Ich möchte das an einem Beispiel verdeutlichen: Wenn wir an den Bildungsbereich denken, fordert die Tatsache unseren Einsatz, dass immer mehr Jugendliche die Schule ohne Abschluss verlassen. Insbesondere in einer Situation, in der es immer weniger Kinder gibt, muss uns dies stark umtreiben. Es muss für uns heißen, jedem Kind umfassende Entwicklungschancen zu geben. Wenn man so will, auch aus ganz eigennützligen Motiven heraus, damit alle dazu beitragen können, unserer Generation, die im Jahre 2030 alt und gebrechlich sein wird, medizinische Leistungen und Auskommen zu sichern.

Wenn man sieht, wie viele Kinder aus Akademikerfamilien ein Studium aufnehmen und wie viel weniger es im Vergleich dazu aus Familien mit Arbeiter- oder kleinem Angestellten-Hintergrund sind, wenn man sieht, dass junge Frauen bis zum Abitur und bis zur Aufnahme eines Studiums in gleichem Maß wie junge Männer dabei sind, anschließend aber ihre Beteiligung rapide sinkt, erwächst daraus Ansporn und Anspruch für sozialdemokratische Politik. Wir unternehmen auch tagespolitisch viele Anstrengungen, das zu ändern. All das muss programmatisch eingebettet und verzahnt sein, damit es wirklich in allen Bereichen um Bildungs- und Betreuungschancen geht. Das ist eine zentrale Bedingung, die die Zukunftsfähigkeit unseres Landes ausmacht.

Dies rührt an die Frage der Generationengerechtigkeit. Eine Generation, die im Jahre 2004 43 Milliarden Euro neue Schulden macht, gibt aktuell 43 Milliarden Euro mehr aus, als sie einnimmt. Wenn diese 43 Milliarden Euro Neuschulden in Bildung und Forschung gesteckt würden, dann könnte man sagen, dies sei ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit. Aber Gegenwartsinteressen – das ist ja fast schon ein Allgemeinplatz geworden – haben eben eine größere Lobby als Zukunftsinteressen.

Der Grundwert der Gerechtigkeit wird ergänzt durch unseren Grundwert Solidarität. Etwas vereinfacht formuliert könnte man sagen, dass die Solidarität uns weiterhilft, wenn die Gerechtigkeit allein als Begründung für unser Handeln nicht ausreicht.

Denn Solidarität besteht darin, dass man jemandem etwas gibt, das er nicht selbst erwirtschaftet hat. Das hat als Grundlage ein Menschenbild und die Vorstellung einer menschenwürdigen Gesellschaft, die wir Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten in unserer Tradition aus unterschiedlichen Wurzeln heraus entwickelt haben. Der Grundwert Solidarität ist uns wichtig und wir wollen ihn weiter stärken. Am Wert Solidarität macht sich eigentlich erst fest, was gesellschaftliches Zusammenleben, was gesellschaftlichen Zusammenhalt überhaupt ausmacht. Viele von uns wären sicher in der Lage, auch auf sich allein gestellt und vereinzelt leben zu können. Aber man würde schnell an die Grenzen dessen stoßen, was ein Einzelner bewirken kann und wo gesellschaftliches Zusammenwirken erforderlich ist. Und wir müssen wahrnehmen, dass man nicht einfach alles mit Geld kaufen kann. Selbst diejenigen, die in unserer Gesellschaft über genügend Mittel verfügen, wären mit ihren Geldscheinen nicht in der Lage, den für alle existenziell notwendigen gesellschaftlichen Zusammenhalt zu erreichen.

Es gehört für uns zu einer menschenwürdigen Gesellschaft, dass denen geholfen wird, die schwach sind und die die notwendigen Mittel nicht selbst haben. Aber auch, dass sie wieder etwas zurückgeben, wenn es ihnen möglich ist. Gesellschaftliche Solidarität ist durchaus ein wechselseitig wirkender Mechanismus.

Solidarität als Grundwert bleibt eine Herausforderung unserer Politik: Wie organisieren wir gesellschaftliches Zusammenleben? Wie erreichen wir, dass Politik auch in der Lage bleibt, ein solidarisches Zusammenleben zu organisieren und falsch verstandener Individualisierung, die alle Lebensrisiken dem Einzelnen meint auferlegen zu können, eine entsprechende solidarische Kraft entgegensetzen zu können?

Die Gestaltung unserer Gesellschaft wird auch künftig nicht allein Sache des Staates und der Politik sein. Auch andere gesellschaftliche Gruppen ste-

hen in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung, seien es Gewerkschaften, Unternehmen oder Verbände. Es bleibt aber unsere Aufgabe als Partei aufzuzeigen, wie wir erreichen können, dass diejenigen, die durch Wahlen eine demokratische Legitimation in unserer Gesellschaft haben, künftig weiterhin – oder, wenn nötig, wieder – in die Lage versetzt werden, auf demokratischer Basis in zentralen Fragen eigene Entscheidungen treffen zu können und nicht Entscheidungen einzelner Interessenträger nur noch nachvollziehen zu müssen. Das Geflecht ganz unterschiedlicher Akteure wollen wir so organisieren, dass wir ein Leben in Frieden und Wohlstand auch künftig gewährleisten können. Politikwissenschaftler nennen das ‚good governance‘. Das zu verdeutlichen wird auch Aufgabe auf dem Weg zu unserem neuen Grundsatzprogramm sein.

Die Programmdebatte muss die Brücke schlagen zwischen Tradition und Moderne. Wir wollen Wege finden, auf denen wir unsere politischen Ziele und Werte auch unter gewandelten äußeren Bedingungen umsetzen können.

Wir wollen nicht Veränderungen nur betrachten und beschreiben, angesichts des rasanten Wandels tatenlos beiseite stehen, auch nicht neue Risiken ignorieren, um Überkommenes über die Runden zu retten. Wir wollen Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität unter heutigen Bedingungen zur Geltung und Wirkung bringen. Mit ihnen als Richtschnur wollen wir auch weiter unser Land politisch gestalten.

Wir werden mit unserem neuen Programm deutlich machen, dass unsere Grundwerte auch morgen und übermorgen tragen und ihre grundlegende Relevanz behalten. Das braucht beides, das neue Programm wie den gemeinsamen Weg dorthin. Weg und Ziel gehören – ganz sozialdemokratisch – zusammen.

Ulla Burchardt

Der Schlüssel für Innovation und Gerechtigkeit:

Mehr Bildung für Alle – von Anfang an und ein Leben lang.

1. Antworten brauchen Analyse – Plädoyer für ein Update auf solider Wissensbasis

„Nichts kommt von selbst. Und nur wenig ist von Dauer. Darum – besinnt Euch auf Eure Kraft und darauf, dass jede Zeit eigene Antworten will und man auf ihrer Höhe zu sein hat, wenn Gutes bewirkt werden soll.“

Aus dieser letzten Botschaft Willy Brandts lässt sich die zentrale Anforderung an die Programmdebatte ableiten: Auf der Basis empirischen Wissens die Herausforderungen zu beschreiben, die sich seit dem Berliner Programm neu, anders oder verschärft stellen, und – orientiert an den Grundwerten – unsere strategische Vision entwickeln, wie Gesellschaft künftig aussehen und gestaltet werden soll. Indem wir Ziele, Schwerpunkte und Stellschrauben zukünftiger Alltagspolitik benennen, geben wir Orientierung sowohl für diejenigen, die in Regierungen und Parlamenten Weichen stellen wie für die Menschen, die von den alle Lebensbereiche verändernden Globalisierungsprozessen verunsichert sind.

Bildung als Bedingung von Demokratie sowie als Mittel zur Emanzipation von Fremdbestimmung, zur Persönlichkeitsentfaltung und zur Herstellung von Chancengleichheit hat Tradition in der Sozialdemokratie – vom Gothaer Programm 1875 bis zum Berliner Programm 1989. Jetzt müssen wir prüfen, wo und wieweit ein Update nötig ist, was im Grundsatz bleibt und wo auf veränderte Bedingungen neue Antworten gegeben werden müssen.

Bildung im Berliner Programm

Das Berliner Programm hat Bildungsziele formuliert, die heute noch in jeder Beziehung gültig sind:

„Ziel von Bildung ist für uns nicht nur Qualifikation für Beruf und Fortkommen. Bildung hat Eigenwert für die Entfaltung der Person. Bildung soll Verständnis für die eigene Überlieferung wecken und Menschen befähigen.“

gen, sich selbst und andere, auch andere Kulturen und ihre Menschen, zu verstehen. Bildung soll die Chance eröffnen, selbstbestimmt zu arbeiten und die von Erwerbsarbeit und Familienarbeit freie Zeit für Eigenarbeit, musisch-kulturelle Tätigkeit, soziale und politische Aktivitäten zu nutzen. Bildung muss Menschen befähigen, sich mit der Gesellschaft und den Anforderungen der Arbeitswelt kritisch auseinanderzusetzen und mitgestaltend auf sie einzuwirken. Bildung soll Menschen helfen, sich in unserer komplizierter werdenden Gesellschaft zurechtzufinden, Technik und Produktionsmittel sinnvoll zu gebrauchen und ihre natürliche Umwelt zu schützen. Sie soll Kreativität fördern und dazu befähigen, mit dem Überangebot von Unterhaltung und Informationen umzugehen. Sie soll jungen Menschen helfen, grundlegende menschliche Erfahrungen zu bestehen und an ihnen zu wachsen.

Gefühl wie Vernunft, geistige wie praktische Fähigkeiten bedürfen der Bildung. Sie soll für die Natur aufschließen, zur Verantwortung für die Mitmenschen hinführen und solidarisches Verhalten einüben. Bildung muss dazu befähigen, die Vielfalt der europäischen Kulturen als Bereicherung des eigenen Lebens zu erfahren.

Vielseitige Bildung dient auch der sinnvollen Vorbereitung auf Arbeitsleben und Beruf: In einer Arbeitswelt, in der Teamarbeit und Mitdenken gefragt und immer neue Aufgaben zu bewältigen sind, wird sich berufliche Erfüllung und sogar beruflicher Erfolg um so eher einstellen, je weniger sich Bildung eng und einseitig darauf konzentriert.

Bildung muss allen offen stehen. Schüler, Auszubildende und Studenten sind finanziell so zu unterstützen, dass sie in eigener Verantwortung ihren Berufsweg unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern gehen können. Eine qualifizierte Schul- und Erstausbildung eröffnet die Chance zum lebenslangen Lernen und sozialer, kultureller und politischer Teilhabe.“

Nach wie vor in gleicher Weise aktuell sind die Konkretisierungen in Bezug auf die Bildungsbereiche wie auch die Bestimmung der Verantwortung des Staates:

Schule

„Wir wollen Ganztagschulen anbieten, weil sie Chancengleichheit fördern, soziales Lernen und den Wechsel von Wissensvermittlung, Gemeinschaftsarbeit und Spiel ermöglichen. ... Sozialdemokratische Bildungspolitik will fördern statt auslesen. ... Die Gesamtschule ist am besten geeignet, unsere bildungspolitischen Ziele umzusetzen.“

Berufliche Bildung

„Die Berufsausbildung hat für die persönliche und berufliche Entwicklung zentrale Bedeutung. Alle jungen Menschen haben deshalb das Recht auf einen Ausbildungsplatz. Die Ausbildung muss sie befähigen, einen Beruf auszuüben, sich regelmäßig weiterzubilden, und unser Gemeinwesen mit-

zugestalten. ... Dem Staat kommt auch im dualen System der Berufsausbildung eine besondere Verantwortung zu.“

Weiterbildung

„Rascher Strukturwandel macht es nötig, Weiterbildung gleichberechtigt mit Schule und Erstausbildung zu fördern. deshalb muss die allgemeine, die berufliche, die politische und die kulturelle Weiterbildung als kommunale Pflichtaufgabe zur vierten Säule des Bildungswesens ausgebaut werden. Insbesondere Menschen, die im Erwerbsleben und bei der Ausbildung benachteiligt sind oder deren Berufswissen durch die technische Entwicklung entwertet wird, muss der Staat die Qualifikation für eine neue Berufstätigkeit ermöglichen. ... ein ausreichendes Angebot an öffentlicher und öffentlich geförderter Weiterbildung (ist) notwendig.“

Hochschule

„Die Öffnung der Hochschule bleibt unser Ziel. Studium und Weiterbildung sollen auch für diejenigen zugänglich werden, die ihre Befähigung im Beruf oder durch andere gesellschaftliche Tätigkeiten erworben haben.“

Wo stehen wir?

Unstreitig sind wir seit Regierungsübernahme auf Bundesebene einigen Zielen näher gekommen. Durch unsere Initiative kommt der Ausbau der Ganztagschulen voran, das Programm „Bildung und Betreuung“ kann ein wichtiger Beitrag zur frühen Förderung von Chancengleichheit sein, das Recht auf einen Ausbildungsplatz ist Regierungsprogramm und die BAföG-Reform macht mehr jungen Menschen ein Studium möglich. In der Agenda 2010 wird Bildung im Zusammenhang mit Innovation als prioritäres Thema genannt mit der Selbstverpflichtung, die Finanzmittel deutlich zu erhöhen.

Gleichwohl sind wesentliche Ziele des Berliner Programms weit davon entfernt, erreicht zu werden. So kann die Ausbildungslücke absehbar auch in diesem Jahr nicht geschlossen werden, der Ausbau der Weiterbildung zur vierten Säule des Bildungswesens findet nur in Expertenpapieren und Parteitagsbeschlüssen statt. Für eine Reformdebatte über Schulstrukturen – obwohl durch internationale Vergleichsstudien als dringend notwendig erwiesen – mangelt es an Kraft und Mut.

Allen Bekenntnissen zum Stellenwert von Bildung zum Trotz fehlt in der Sozialdemokratie eine strategische Vision. Bei diesem Thema erschöpfen sich die Debatten im tagesaktuellen Streit zwischen Bund und Ländern um Zuständigkeiten und zwischen Bildungs- und Haushaltspolitik um finanzielle Ressourcen. Insofern liegt in der Programmdebatte über die Weichenstellung für zukunftsfähige Reformpolitik auch die große Chance für eine neue Verständigung über ein Identität stiftendes Thema.

Der Handlungsdruck wächst

Im Jahr 40 nach dem von Georg Picht ausgerufenen Bildungsnotstand zeichnen alle neueren Untersuchungen ein mit damals vergleichbares Szenario. Die Reproduktion von ungleichen Bildungs- und Lebenschancen setzt sich trotz der Bildungsexpansion der 70er Jahre fort. Es gibt mehr Bildungschancen, aber wenig Bildungsgerechtigkeit. Im internationalen Vergleich erweist sich das deutsche Bildungssystem in der Breite wie in der Spitze als schwach. Es ist nicht leistungsfähig genug, alle Menschen mit der bestmöglichen Bildung zu versorgen und alle Begabungsreserven auszuschöpfen. Das untere Fünftel der Gesellschaft bleibt ein Leben lang ausgegrenzt.

Soziale Auslese ist sein wesentliches Merkmal, zunehmende Bildungsarmut und damit soziale Armut ist die eine Folge, zu wenig Hochqualifizierte und damit drohender Fachkräftemangel die andere. Die Korrelation von Bildungschancen mit der Wachstums- und Innovationsschwäche ist auffallend. Mehr Chancen und Gerechtigkeit mit, durch und in der Bildung kann deshalb nicht nur eine bildungspolitische Aufgabe sein.

Orientierung tut Not

Gerade in der (Bildungs-)Krise ist die SPD nicht nur als Regierungspartei, sondern auch als Programmpartei gefordert. Nicht zufällig steht in der allgegenwärtig stattfindenden ideologischen Auseinandersetzung um die Rolle des Staates und seine Verteilungsfunktion die Bildung im Fadenkreuz. Die internationalen Vergleichsergebnisse wie die prekäre Lage der öffentlichen Haushalte nutzend, gelingt es neoliberalen Argumenten und Rezepten in der öffentlichen Debatte zunehmend Oberhand zu gewinnen. Ein Beleg dafür, dass die Parole „Weniger Staat – mehr Markt und Eigenverantwortung“ als scheinbarer Ausweg aus der Krise auch bei Sozialdemokraten verhängt, ist das Thema Studiengebühren.

Bei den Bemühungen zur schnellen, weil überfälligen Lösung der akuten Probleme des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme drohen der SPD längerfristige Perspektiven aus dem Blick zu geraten, die für Reformpolitik generell notwendig sind, insbesondere aber für Bildungsreformen, die erst mittelfristig erfolgreich sein können.

Gesetzgebung findet zunehmend unter dem Einfluss von Vorgaben internationaler Institutionen wie der World Trade Organization (WTO)/General Agreement on Trade in Services (GATS) oder EU-Kommission statt, in denen Markt und Wettbewerb, Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Güter zum obersten Ziel von Politik definiert werden. Jüngstes Beispiel einer langen Liste ist die geplante EU-Dienstleistungsrichtlinie, die einem Generalangriff auf öffentliche Güter und Daseinsvorsorge gleichkommt.

Vermittelt über Unternehmensberater in Regierungskreisen und Ministerialbürokratien findet marktliberale Logik Eingang in Entscheidungsvorlagen und ihre Begründungen. Zeitdruck und Finanzlage machen es nur schwer möglich, in Partei- und Fraktionsgremien differenziert und systematisch über Fakten in komplexeren Zusammenhängen zu diskutieren. Das geht zu Lasten einer soliden Abschätzung der Wirkung von Instrumenten auf Zielgruppen wie ihrer Lösungstauglichkeit und der Prüfung von Alternativen und führt zur schleichenden Entwertung unserer Grundwerte.

Dabei zeigt der Blick auf die skandinavischen Staaten, dass staatliche Modernisierungspolitik, orientiert am Wohlfahrtsstaat, mit einer kohärenten Sozial- und Steuerpolitik möglich ist, in der mehr Bildung für alle im Zentrum steht.

Dreh- und Angelpunkt für ein Update des Programms ist die Tatsache, dass sich die Bundesrepublik schon seit langem auf dem Weg von der Industrie- in die Wissensgesellschaft bewegt. Deshalb betreffen Wissens- und Qualifizierungsfragen noch deutlicher als vor vierzig Jahren die existenziellen Interessen des Einzelnen wie der gesamten Gesellschaft. Bildung wird zur zentralen Verteilungsfrage und zum Schlüssel für Innovationen. Unter der Bedingung der Wissensgesellschaft stellt sich die Frage von Chancengleichheit durch Bildung neu: Das politische Ziel kann nicht mehr nur in der Sicherung gerechter Startchancen bestehen, sondern in der Garantie von lebenslangen Lernchancen.

2. Der Weg in die Wissensgesellschaft ist unumkehrbar

Der wissenschaftliche Befund ist eindeutig: „Wissen“ wird zur zentralen Voraussetzung für gesellschaftliche Entwicklung und Zuwächse in Wertschöpfung und Beschäftigung. In der Wissensgesellschaft wandelt sich die moderne kapitalistische Ökonomie zu einer Produktionsform, die in allererster Linie von Expertise im Sinne von „intellectual capital“ abhängig ist – und zunehmend weniger von den klassischen Faktoren Kapital und Arbeit.

Der Übergang zu einer wissensbasierten Ökonomie hat schon seit langem eingesetzt, was sich in einer deutlichen Verschiebung des Verhältnisses von Sach- zu Humankapital zu Gunsten des Humankapitals zeigt. Wissen ist längst zum wichtigsten Produktionsfaktor geworden. So ist z.B. bei Mikrochips der Preis zu 70 Prozent durch Wissen bestimmt (Forschung, Entwicklung, Kontrolle), nur zu 12 Prozent durch Fertigung.

Wissen heißt Wachstum

Neueren Untersuchungen zufolge lassen sich 70 bis 80 Prozent des Wirtschaftswachstums auf wissensbasierte Innovationen zurückführen: Einerseits wird durch Innovationen neues Wissen in neue Produkte, Werkstoffe, Ver-

fahren, Dienstleistungen, Organisations- und Arbeitsformen transferiert. Andererseits verlangen die Herstellung neuer Produkte, der Umgang mit neuen Werkstoffen und Verfahren, das Arbeiten in veränderten Organisations- und Arbeitsformen in der Regel neues Wissen.

Je schneller sich neues Wissen ausbreitet, je direkter es in Innovationen umgesetzt wird und je rascher die Beschäftigten dafür qualifiziert werden, die neuen Verfahren zu beherrschen, umso stärker wird die Wachstumswirkung von Wissenszuwachs und Innovationen sein. Mehr Bildung ist deshalb eine Investition in Innovationen und wirtschaftliches Wachstum. Langfristig kann ein zusätzliches Jahr im Bildungsstand der Gesellschaft laut OECD mit einem Wachstum des BIP zwischen 3 und 6 Prozent gleichgesetzt werden.

Sektoraler Wandel zu Dienstleistungen

Deutschland hat sich im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung auf die Produktion von Industriegütern spezialisiert und erreicht daher im industriellen Sektor noch ein höheres Beschäftigungsniveau als die meisten vergleichbaren Länder. Dennoch steigt auch hierzulande der Anteil von Dienstleistungstätigkeiten. Die Beschäftigungsstruktur in den alten Bundesländern zeigt von 1985 bis 1998 eine Abnahme des Anteils der Industriebeschäftigten von 41,7 Prozent auf 34,1 Prozent und eine Zunahme des Anteils der Dienstleistungsbeschäftigten von 53,3 Prozent auf 63,2 Prozent. Und selbst die noch vorhandene Industrieproduktion wird immer dienstleistungsintensiver, was sich in dem wachsenden Anteil sekundärer Dienstleistungen wie Planen, Programmieren und Unterrichten niederschlägt.

Die regionalen Unterschiede des sektoralen Wandels sind erheblich. So liegt in der ehemals von Kohle und Stahl dominierten Stadt Dortmund der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich inzwischen bei nahezu 80 Prozent!

Wie der aktuelle Fall Opel zeigt, neigen sich die Zeiten, in denen mit industrieller Massenproduktion in Deutschland Wertschöpfung, Wachstum und Arbeitsplätze gesichert werden konnten, dem Ende entgegen. Ein anderes Beispiel ist General Electric: Das US-Unternehmen würde niemals auf die Idee kommen, seine Kühlschränke in Deutschland fertigen zu lassen. Statt dessen investiert General Electric gerade eine halbe Milliarde Euro für ein neues Forschungszentrum bei München. Kühlschränke baut General Electric in Spanien oder in Ungarn.

Mit der sektoralen Gewichtsverschiebung geht ein zunehmender Bedarf nach Erhöhung des gesamtgesellschaftlichen Qualifikationsniveaus einher. Im Dienstleistungssektor ist der Anteil der hochqualifizierten Beschäftigten mit 18,4 Prozent fast doppelt so hoch wie in der Industrie.

Folgen des Strukturwandels für den Arbeitsmarkt

Die Nachfrage nach anspruchsvollen Wissens-Tätigkeiten steigt. Hierzu zählen Führungsaufgaben, Organisation und Management, qualifizierte Forschung und Entwicklung, Betreuung, Beratung, Lehren und ähnliche Tätigkeiten. Demgegenüber fallen Arbeitsplätze in der industriellen Fertigung und insbesondere von Ungelernten und Niedrigqualifizierten weg.

Arbeitsmarktprojektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zufolge dürfte der Anteil der Arbeitskräfte mit anspruchsvollen Tätigkeiten von 34,8 Prozent im Jahr 1995 bis 2010 auf gut 40 Prozent steigen, während im gleichen Zeitraum der Anteil der gering Qualifizierten von 16,7 Prozent auf 11,4 Prozent sinken wird. Das entspricht einem Verlust von über 1,5 Millionen Einfacharbeitsplätzen. Die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes wird für Personen ohne Berufsausbildung immer geringer, während der Trend zu wissensbasierten Arbeitsplätzen immer stärker zunimmt.

Bildung ist Eintrittskarte für den Arbeitsmarkt

Die Unterschiede in den qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten sind in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Betrug die Arbeitslosenquote von Personen ohne Berufsausbildung im Jahr 1975 noch 6,1 Prozent, so ist dieser Wert im Jahr 2002 auf rund 20 Prozent gestiegen. In den neuen Bundesländern reicht die Arbeitslosenquote gering qualifizierter Personen sogar an die 50 Prozent heran. Dagegen sind schon Personen mit Lehr- oder Fachschulabschlüssen unterdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, im Jahr 2002 waren es nur 6,4 Prozent.

Noch immer ist aber ein Hochschulabschluss die beste Garantie für den Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Im Jahr 2002 waren nur 3,3 Prozent der Hochschulabsolventen arbeitslos. Das Arbeitslosigkeitsrisiko liegt damit für Ungelernte um das Vierfache über dem der Akademiker. Die Gefahr, unter die Armutsgrenze zu rutschen, ist für Ungelernte sogar um das 16-fache höher als für Hochschulabsolventen.

Selbst bei den Absolventen des Dualen Systems ist nicht alles Gold was glänzt: Während das Arbeitslosigkeitsrisiko für Hochschulabsolventen bis in die Altersgruppe der 50- bis 54-Jährigen konstant niedrig bleibt, wächst es für Personen mit Berufsausbildung stetig an, bei den 50- bis 54-Jährigen beträgt es 8,3 Prozent. Dem Erfolg des Dualen Systems zu Beginn des Arbeitslebens, das einen vergleichsweise reibungslosen Übergang von der Schule ins Berufsleben sicherstellt, stehen damit wachsende Risiken in späteren Lebensjahren gegenüber.

Mehr denn je ist in der Wissensgesellschaft ein qualifizierter Abschluss, ein gutes bis hohes Bildungsniveau die Eintrittskarte für den Arbeitsmarkt und damit für gesellschaftliche Teilhabe. Wer dagegen einmal von Bildungsarmut betroffen ist, hat im Laufe seines Lebens kaum Chancen, der Abwärtsspirale zu entkommen.

Lebenslanges Lernen

Die Innovationsdynamik bewirkt, dass Wissen immer schneller veraltet und sich die Umrisslinien von Berufsbildern und Tätigkeiten immer schneller auflösen. Das einmal Gelernte reicht nicht, sondern muss fortwährend erneuert werden. Das gilt individuell wie gesamtgesellschaftlich. Lebenslanges Lernen ist sowohl Voraussetzung als auch Folge einer wachsenden wissensbasierten Gesellschaft. Damit kommt der Leistungsfähigkeit und der Qualität des Schul-, Berufsbildungs-, Hochschul- und Weiterbildungssystems eine Schlüsselrolle für die Lebenschancen des Einzelnen wie für die langfristige Entwicklung von Wettbewerbsfähigkeit, Standortattraktivität, Produktivitätswachstum und Wachstumstempo zu.

3. Nicht fit für die Wissensgesellschaft

Die Befunde der OECD-Vergleichsstudien sowie daran anschließende Analysen und Bewertungen machen offenkundig, wo die deutschen Defizite und ihre Ursachen liegen. Während in anderen Staaten der Trend zu mehr und besserer Bildung unaufhaltsam ist, stagniert das Bildungsniveau in Deutschland. Betroffen sind alle Ebenen des Bildungssystems: Elementarbereich, Schule, Ausbildung, Hochschule und Weiterbildung. Hinzu kommt: Das deutsche Bildungswesen reproduziert soziale Ungleichheit und lässt so Begabungspotenziale brach liegen. Wer einmal von Bildungsarmut betroffen ist, hat weniger Chancen – ein Leben lang!

Das deutsche Bildungsniveau stagniert

Aus der Bildungsexpansion der 70er Jahre ist in weiten Teilen Stagnation geworden. Noch bis Anfang der 90er Jahre verringerte sich der Anteil an Ungelernten in der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter massiv, während gleichzeitig der Anteil der beruflich Qualifizierten deutlich anstieg. Doch seit Beginn des letzten Jahrzehnts stagniert der Anteil der Ungelernten auf hohem Niveau: Seither besitzt ein Drittel der westdeutschen Bevölkerung keinen Berufsabschluss. Und für „Nachwuchs“ ist leider gesorgt: In den 90er Jahren nahm der Ungelerntenanteil bei den 15- bis 24-Jährigen stetig zu. Rund 15 Prozent dieser jungen Bevölkerungsgruppe bleiben wohl auch langfristig ohne Berufsabschluss.

Im Schuljahr 2000/2001 verließen 88.500 Schülerinnen und Schüler eine allgemeinbildende Schule ohne Hauptschulabschluss – fast 10 Prozent aller Schulabgänger, während es 1992 noch 8,2 Prozent waren. Auch im Jahr 2004 war diese Zahl mit rund 90.000 Schulabgängern unverändert hoch. Die Folge: Zweidrittel dieser Jugendlichen bleiben auch ohne Berufsabschluss. Dieser hohe Anteil hängt übrigens nur bedingt mit Zuwanderung zusammen, denn Deutsche stellen gut drei Viertel der Bevölkerung ohne Berufsabschluss. Ihre Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe sind geringer.

In einem der reichsten Länder der Welt gelten rund 4 Millionen Menschen als funktionale Analphabeten. Diese Menschen leiden unter Stigmatisierung, haben große Schwierigkeiten bei der Bewältigung des Alltags, bei der Suche nach einem Arbeitsplatz und generell mit den Herausforderungen der Wissensgesellschaft.

Insgesamt ist das Risiko arbeitslos zu werden unter den Generationen ungleich verteilt. Aus der Wirtschaftswundergeneration waren nur 8 Prozent der Männer und 4 Prozent der Frauen bis zu ihrem 30. Lebensjahr schon einmal von Arbeitslosigkeit betroffen. Dagegen ist Arbeitslosigkeit als Einschnitt in die Erwerbsbiografie unter den Jüngeren fast schon eine normale Erfahrung, jeder Zweite unter 30 war schon einmal ohne Job.

Bildungsstagnation verschärft das Demographieproblem

Angesichts des wachsenden Bedarfs an Hochqualifizierten in der Wissensgesellschaft treffen in Deutschland zwei ungünstige Entwicklungen zusammen: die Qualifikationstrends in der Bevölkerung und die demographische Entwicklung. Wissenschaftliche Befunde widersprechen dem weit verbreiteten Vorurteil, die junge Generation sei, was die formalen Abschlüsse angeht, besser qualifiziert als Ältere. Mittlerweile sind die 35- bis 49-Jährigen die am besten Qualifizierten, also die Generation, die von der Bildungsexpansion der 70er Jahre profitiert hat. Selbst die 50- bis 64-Jährigen sind heute kaum noch schlechter qualifiziert als die Jüngeren.

Das erklärt, warum qualifikationsspezifische Projektionen alarmierend ausfallen: Im Jahr 2015 werden die dann 50- bis 64-Jährigen die mit Abstand beste Qualifikationsstruktur aufweisen, sie besitzen mit 22 Prozent nicht nur die höchsten Akademikeranteile, sondern mit 9 Prozent auch die niedrigste Ungelerntenquote. Es sind also gerade die stark besetzten und gut qualifizierten Jahrgänge, die in den nächsten Jahren nach und nach ins Rentenalter kommen. Gleichzeitig wird das Erwerbspersonenpotenzial spätestens ab 2010 drastisch abnehmen und dann auch nicht mehr durch Zuwanderung ausgleichbar sein. Die Konsequenz: Jüngere wachsen nicht nur in ausreichender Zahl nicht nach, sondern können die Älteren auch im Hinblick

auf die nachgefragten Qualifikationen nicht ersetzen. Das bedeutet Fachkräftemangel bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit eines signifikanten Anteils der Bevölkerung. Die Hoffnung, Arbeitslosigkeit wachse sich mit der Zeit aus, ist vergebens.

Das deutsche Bildungssystem – die Weichen sind falsch gestellt

Auf dem Weg in die Wissensgesellschaft besteht die zentrale Herausforderung darin, von Anfang an alle Begabungspotenziale auszuschöpfen. Dies jedoch gelingt an den entscheidenden Weichen nicht, und wer einmal den Zug verpasst hat, findet keinen Anschluss mehr. Die Pisa-Studie hat gezeigt, dass es in keinem vergleichbaren Land einen engeren Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Schulerfolg gibt.

Wer aus einer bildungsarmen Familie kommt – dazu zählen Familien mit geringem Einkommen, in denen die Eltern keinen Schulabschluss oder einen Hauptschulabschluss haben –, wird durch das Bildungssystem zusätzlich benachteiligt. Von dem im OECD-Raum schlechtesten Betreuungsverhältnis im Elementarbereich und viel zu wenig Ganztagsbetreuung sind sie besonders betroffen und kommen schon mit Entwicklungsdefiziten in die Grundschule, meistens später als ihre Altersgenossen. Die kurze, vierjährige Grundschulzeit in Halbtagsform ist nicht in der Lage, sozial bedingte Defizite auszugleichen. Und selbst bei gleicher Intelligenz und Lesekompetenz hat ein Akademikerkind gegenüber einem Arbeiterkind noch eine drei Mal höhere Chance, ein Gymnasium zu besuchen und später ein Studium aufzunehmen.

Schlusslichter im Bildungswettlauf sind die Kinder der Ungelernten: Für sie ist die Hauptschule Regelschule, hier versammelt sich mittlerweile eine ganze Generation von Modernisierungsverlierern, die wenig Aussicht auf Ausbildung und Beruf hat und damit das größte Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit trägt. So entsteht ein Teufelskreis von Bildungsarmut und sozialer Armut, der quasi vererbt wird.

Keine Entwarnung auf dem Ausbildungsmarkt

Die Lage auf dem Ausbildungsmarkt hat sich in den letzten Jahren drastisch verschlechtert: Seit 1998 ist die Zahl der Ausbildungsverträge stetig zurückgegangen, 2003 wurde ein neuer historischer Tiefstand erreicht. Bundesweit bilden weniger als 30 Prozent aller Unternehmen aus. Das heißt im Umkehrschluss: Mehr als 70 Prozent der Unternehmen entziehen sich ihrer sozialen und ökonomischen Verantwortung. Zunehmend tritt die Finanzierung durch den Staat an die Stelle der betrieblichen Finanzierung. Damit wird der entscheidende Vorteil der dualen Berufsbildung verspielt: Die Einbeziehung des Lernorts „Betrieb“ in die Ausbildung.

An diesen Krisensymptomen hat sich auch mit dem „Nationalen Ausbildungspakt“ nichts geändert. Rechnerisch fehlten Ende September immer noch 31.200 Ausbildungsplätze. Von der Zielsetzung des Paktes, jedem ausbildungswilligen und ausbildungsfähigen Jugendlichen bis zum Jahresende ein Angebot auf Ausbildung zu machen, ist die Wirtschaft noch meilenweit entfernt. Bei weiter steigender Nachfrage nach Ausbildungsplätzen bis 2008/2009 werden sich diese Probleme ohne Kurskorrektur verschärfen. Nur wenn es gelingt, allen Jugendlichen ein Angebot auf Ausbildung zu machen, kann der drohende Fachkräftemangel vermieden werden. Und auch die leistungsschwächeren Jugendlichen brauchen mehr Chancen für eine betriebliche Ausbildung.

Abgekoppelt vom internationalen Trend der Höherqualifizierung

Im Gegensatz zu Deutschland zeichnet sich in vielen anderen OECD-Staaten ein Trend zur Höherqualifizierung ab: Zwischen 1995 und 2002 hat sich die Zahl der Studierenden im OECD-Mittel um 40 Prozent erhöht, während in Deutschland keine realen Zuwächse zu verzeichnen sind. Die Steigerung beim Anteil der Studienanfänger um 14 Prozent konnte den demographischen Schwund nur noch knapp ausgleichen, so dass die Zahl der Studierenden im Ergebnis unverändert blieb.

Beginnt im OECD-Mittel die Hälfte eines Jahrgangs ein Studium, so liegt der Anteil der Studienanfänger in Deutschland immer noch deutlich darunter, gegenwärtig sind es 35 Prozent. Noch schwerwiegender ist, dass in Deutschland das Potenzial weitgehend ausgeschöpft ist, nachdem der Anteil der Schulabgänger mit Hochschulzugangsberechtigung bei lediglich 43 Prozent verharret. Deutlichere Steigerungen setzen also eine flexiblere Regelung des Studienzugangs sowie mehr Studienplätze voraus.

Wie die Sozialerhebungen des Deutschen Studentenwerks seit Jahren zeigen, setzt sich die bereits im Schulsystem angelegte Benachteiligung sozial Schwacher auch an der Hochschule fort. So besuchten im Jahr 2000 von 100 Kindern aus gehobenen sozialen Schichten 85 das Gymnasium und 81 eine Hochschule, dagegen von 100 Kindern aus schwächeren sozialen Schichten nur 36 das Gymnasium und lediglich 11 eine Hochschule. Der Anteil von Studierenden mit schulisch gut und sehr gut gebildeten Eltern steigt weiter an, während im Verhältnis immer weniger junge Menschen aus bildungsfernen Elternhäusern an den Hochschulen vertreten sind: Der Anteil Studierender aus Elternhäusern, die maximal die Hauptschule absolvierten, ist im Zeitraum 1985 bis 2003 von 37 auf 16 Prozent zurückgegangen.

Bemerkenswert zudem: Jährlich brechen bei uns mehr als 70.000 junge Menschen ihr Studium vor Abschluss des Examens ab, die durchschnittliche

Studienabbrecherquote liegt bei 30 Prozent. Auf gebrochene und differenzierte Bildungsbiografien haben wir uns noch viel zu wenig eingestellt, obgleich Quereinsteiger mit ihren vielfältigen Lebenserfahrungen eine erhebliche Bereicherung in ihrem Arbeitsumfeld darstellen können.

Lebenslanges Lernen ist ein Privileg weniger

Die ungerechte Verteilung von Bildungschancen ist auch im Bereich der Weiterbildung evident. Im Vergleich zu anderen Staaten ist die Weiterbildungsquote hierzulande mit 26 Prozent ohnehin gering, in Finnland liegt sie bei 70 Prozent. Von Hochschulabsolventen wird sie mit 41 Prozent wahrgenommen, dagegen nur von 12 Prozent von Personen ohne Berufsausbildung. Die höchsten Chancen auf lebenslanges Lernen haben nach Merkmalen der Erwerbstätigkeit vollzeitbeschäftigte Angestellte in Führungstätigkeit, die mit Abstand geringsten Arbeiter mit einfacher Tätigkeit, Teilzeitbeschäftigte, geringfügig Beschäftigte und Arbeitslose.

Wer einmal das Lernen verpasst hat, bekommt lebenslang kaum eine zweite Chance, auf den Qualifizierungszug aufzuspringen. Das liegt zum einen an der Undurchlässigkeit des Systems der Erstausbildung, zum anderen an der durchgängig nicht vorhandenen Verzahnung mit dem Bereich der Weiterbildung. Dieser Bildungsabschnitt ist derzeit noch weitgehend unreguliert, staatliche Rahmensetzung kaum vorhanden. Zudem unterliegt ein Großteil der Angebote in der Weiterbildung dem freien Spiel der Marktkräfte und ist nur von „marktfähigen“ Nachfragenden zu nutzen, setzt also die bildungsbedingte Fähigkeit voraus, für sich den Zugang zu den passenden Angeboten zu finden.

Hartz hilft nicht!

Aktuelle Berichte bestätigen, was sozialdemokratische Bildungspolitiker seit langem vorhersagen: Hartz hilft nicht, sondern verschärft im Bereich Weiterbildung die Probleme. Der Erfolg der Ende 2002 eingeführten Gutscheine für die berufliche Weiterbildung ist nach Expertenmeinung bisher gleich Null, der zukünftige sehr zweifelhaft. Wegen schlechter Erfahrungen hat sich Großbritannien bereits wieder vom Konzept der Bildungsgutscheine verabschiedet. Bereits in den vergangenen Jahren ist die Teilnehmerzahl an von der Bundesagentur finanzierter Weiterbildung kontinuierlich zurückgegangen, allein 2004 um 25 Prozent. Mit dem Inkrafttreten von Hartz IV zeichnet sich laut Bundesagentur ein weiterer drastischer Rückgang ab, der Trend weg von beruflicher Qualifizierung zu reinen Trainingsmaßnahmen wird fortgesetzt.

Stagnation der Investitionen in Bildung

Die Finanzierung von Bildung ist eine vorrangige gesellschaftspolitische Aufgabe, selbst in denjenigen Staaten, in denen die Staatsquote insgesamt gering ist. Im Durchschnitt haben die OECD-Länder den Anteil der Ausgaben für Bildung an ihren gesamten öffentlichen Ausgaben auf 12,7 Prozent gesteigert, in Deutschland liegt er seit 1995 (!) unverändert bei 9,7 Prozent.

Bezogen auf den Anteil der steuerfinanzierten Bildungsausgaben am BIP liegt der Anteil in Deutschland bei 4,3 Prozent, während Staaten wie Schweden, Dänemark, aber auch viele andere auf über 6 Prozent kommen.

Fügt man die privaten Bildungsausgaben den öffentlichen hinzu, erscheint die deutsche Bildungsfinanzierung zwar in einem etwas besseren Licht, bleibt aber international immer noch deutlich zurück. Öffentliche und private Ausgaben zusammengenommen, ist im OECD-Raum zwischen 1995 und 2001 eine Nettosteigerung um 21 Prozent im Primar- und Sekundarsektor und um 30 Prozent im Tertiärsektor zu verzeichnen. In Deutschland lagen die Steigerungsraten mit 6 Prozent bzw. 7 Prozent deutlich darunter.

Bei der sektoralen Zusammensetzung der Bildungsausgaben zeigt sich: Der Primärbereich und der untere Sekundärbereich des Bildungswesens werden im internationalen Maßstab unterdurchschnittlich finanziert, der obere Sekundärbereich hingegen ebenso wie die berufliche Bildung, die traditionell ihre stärkste Verankerung im produzierenden Gewerbe hat, überdurchschnittlich gut ausgestattet. Mit dieser Schwerpunktsetzung spiegelt sich in der Bildungsfinanzierung immer noch die Industriegesellschaft des 20. Jahrhunderts wider. Wenn es aber darum geht, spätere Bildungsabrecher von Beginn an zu verhindern, ergibt sich ein düsteres Bild. Gleiches gilt für die Vorbereitung auf hochqualifizierte Positionen in der Wissensgesellschaft aufgrund unzureichender finanzieller Ausstattung und Kapazitätsengpässen der Hochschulen.

Mit geringer Wirtschaftskraft sind die im Vergleich niedrigen Bildungsausgaben in Deutschland nicht zu erklären, sondern nur durch mangelnde Weitsicht und damit falsche politische Prioritätensetzungen.

Bildungsausgaben sind hochrentable Investitionen

Volkswirtschaftlich wie individuell bringen Ausgaben für Bildung Gewinn. Es besteht ein signifikanter Zusammenhang zwischen mehr Bildung und dem Wirtschaftswachstum. Eine Länderquerschnittsanalyse (untersucht wurden 122 Länder im Zeitraum von 1965 bis 1985) kommt zu dem Ergebnis, dass sich das Pro-Kopf-Wachstum umso schneller entwickelte, je besser die Schulbildung der Bevölkerung war.

Auch höhere öffentliche Bildungsausgaben wirken sich positiv auf die Wachstumsraten aus. Einer wissenschaftlichen Studie zufolge erbrachte ein Anstieg der Bildungsausgaben um 1,5 Prozent im Verhältnis zum BIP während des Zeitraums von 1965 bis 1975 eine Wachstumsrate von 3 Prozent pro Jahr.

Noch immer nicht gelernt: Bildung sichert den Sozialstaat

Vor allem die skandinavischen Länder haben sich aus einer tiefen Krise ihres Sozialstaates durch „Vorausinvestitionen“ befreit, was sich heute in einer guten Beschäftigungsbilanz auszahlt. Und weil in der Bundesrepublik das Umsteuern durch Bildungsexpansion und Bildungsreform nicht stattgefunden hat, bleiben die Wachstumsraten gering, die Arbeitslosigkeit unverändert hoch und die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme prekär. Hierzulande werden „Bildung“ und „soziale Sicherung“ nach wie vor in getrennten Ressorts weitgehend voneinander abgeschottet behandelt und stehen angesichts der Haushaltsdefizite in permanenter Konkurrenz. Für die aktuellen Sozialtransfers wird in Deutschland gemessen am BIP siebenmal soviel ausgegeben wie für die Investitionen in Bildung, die für die dauerhafte zukünftige Sicherung entscheidend sind. In den erfolgreichen Ländern (auch in der Lissabon-Strategie der EU) werden Bildung und soziale Sicherung als „Sozialpolitik“ betrachtet, und so die zentralen Verteilungsfragen gleichgewichtig und integriert aufgeworfen.

Während in den angelsächsischen Ländern höhere Bildungsausgaben überwiegend über höhere private Leistungen finanziert werden, und damit der schwächere Teil der Gesellschaft ausgegrenzt wird, „leisten“ sich die skandinavischen Länder hohe Staatsausgaben, von denen alle profitieren.

4. Konsequenzen und Kernforderungen für das Grundsatzprogramm

Die SPD akzeptiert die Wissensgesellschaft als zentrale Ausgangsbedingung und Herausforderung für ihre Reformstrategie, deshalb rücken wir „Bildung“ in ihr Zentrum.

„Mehr Bildung für Alle und Lernen von Anfang an und ein Leben lang“ ist unser Schlüssel für Innovation und Gerechtigkeit, unsere Antwort auf die neue Verteilungsfrage und unser Weg für die dauerhafte Sicherung von Arbeit, Wohlstand und gesellschaftlicher Teilhabe. Wir bekennen uns zu Bildung als öffentlichem Gut, sehen die Hauptverantwortung des Staates darin, es zu mehren, und verpflichten uns zu seiner Verteidigung gegenüber allen Liberalisierungs- und Privatisierungsinitiativen auf nationaler wie internationaler und europäischer Ebene.

Für uns sind Aufwendungen für Bildung Investitionen in die Zukunft, für die deutlich mehr Geld notwendig ist, und an deren Finanzierung aus Steuermitteln alle Bürgerinnen und Bürger nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit beteiligt werden.

Für uns ist Bildung die neue soziale Frage und wir wollen deshalb analog zur Sozialpolitik ein Bildungsgesetzbuch, in dem das Recht auf Bildung, die dafür anerkannten Institutionen und die finanzielle Förderung festgeschrieben werden.

Wir wollen Gerechtigkeit, indem wir alle Zugangsbarrieren beseitigen und keine neuen aufbauen. Dazu zählen die Gebührenfreiheit von Bildung vom Vorschulbereich bis zur Hochschulbildung sowie die finanzielle Absicherung von Weiterbildung durch Bildungssparen, Lernzeitkonten und Weiterbildungsfonds der Wirtschaft.

Wir entwerfen eine Architektur des lebenslangen Lernens, deren Fundament die garantierte Vorschulerziehung ist, die Durchlässigkeit zwischen allen Bildungsebenen schafft, ständige Weiterbildung gewährleistet und Bildungsabbrechern eine zweite Chance eröffnet.

Wir streben die einheitliche Ganztagschule an, weil nur so Integration und Gerechtigkeit erreichbar und das Ausschöpfen aller Begabungsreserven möglich ist.

Wir wollen mit der offensiven Werbung für Lust auf Lernen eine neue gesellschaftliche Aufbruchstimmung erzeugen. Mit dem Projekt „Mehr Bildung für Alle und Lernen von Anfang an und ein Leben lang“ knüpfen wir an unseren Erfolgsschlager der siebziger Jahre „Mehr Chancengleichheit durch Bildung“ an, mit dem uns die Mobilisierung einer ganzen Generation gelungen war.

Florian Pronold

Anforderungen an das Grundsatzprogramm der SPD:

Sozialdemokratische Grundwerte und demografische Herausforderung

Generationengerechtigkeit ist derzeit der zentrale Kampfbegriff in der Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats. Im Rahmen der Diskussion um ein neues Grundsatzprogramm muss auch eine Verständigung darüber stattfinden, was mit diesem Begriff eigentlich gemeint sein soll. Und vor allem, ob dieser Begriff überhaupt geeignet ist, zu einer soliden Analyse der gesellschaftlichen Probleme beizutragen und bei der Formulierung sozialdemokratischer Antworten auf die demografischen Herausforderungen weiterzuhelfen. Ich meine, dass wir auf diesen Begriff verzichten können, weil er mehr in die Irre führt, als zur Aufklärung beizutragen. Ich möchte zum Begriff Generationengerechtigkeit einige Anmerkungen machen, weil ich glaube, dass er derzeit nicht nur zu Unrecht die Sozialstaatsdebatte bestimmt, sondern darüber hinaus auch den Blick vieler Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten bei der Formulierung unserer Antworten auf die Zukunftsfragen einschränkt.

Prognosen sind keine Fakten

Generationengerechtigkeit wird immer an den Problemen der demografischen Entwicklung aufgehängt. Mit den Ableitungen aus den Prognosen der Bevölkerungsforscher und Statistiker machen wir es uns jedoch häufig zu einfach. Das Gute an Prognosen ist, dass sie auf die Zukunft gerichtet sind. Doch das ist gleichzeitig auch ihre größte Schwäche. Wir brauchen nur einmal in der Geschichte zurückzublicken und uns die Vorhersagen anzusehen, die Demografen in der Vergangenheit aufgestellt haben. Dabei stellt man zum einen fest, dass es sehr große Unterschiede bei den Prognosen gab und dass sie immer sehr zeitgebunden waren. Vor allem aber fällt auf, wie weit sie in vielen Fällen von der tatsächlichen Entwicklung entfernt waren. Wichtige gesellschaftliche Entwicklungen und auch politische Stellschrauben, die die Entwicklungen beeinflussen konnten, wurden vielfach übersehen. Warum sollte die Eintrittswahrscheinlichkeit der heutigen Prognosen deutlich höher sein als die in der Vergangenheit?

Heute einigermaßen gesicherte Aussagen für das Jahr 2040 zu treffen, ist schlichtweg unmöglich. Das sagen auch alle seriösen Forscher, die sich mit dem Thema beschäftigen. Trotzdem wird vieles, was wir heute machen, damit begründet, was angeblich im Jahr 2040 sein wird. Diese Prognosegläubigkeit ist ein Problem. Ich plädiere nicht dafür, dass wir die demografischen Prognosen einfach in den Papierkorb werfen. Im Gegenteil, sie sind hilfreich und nützlich. Und wir müssen uns mit den zentralen demografischen Trends auseinandersetzen: Das sind die steigende Lebenserwartung und die niedrige Geburtenrate. Aber wir dürfen nicht Prognosen als unabänderliches Schicksal hinnehmen und darüber politische Steuerungsmöglichkeiten außer Acht lassen. Ich plädiere also für einen kritischen Umgang mit den Prognosen der Demografen.

Der falsch verstandene Generationenvertrag

Nach der Kritik der Prognosen müssen wir uns auch der Kritik der Ableitungen zuwenden. Selbst wenn die drastischsten Prognosen eintreffen sollten, stellt sich die Frage, ob wir die richtigen Schlüsse aus diesen Prognosen ziehen. Ich glaube, dass das in weiten Teilen der öffentlichen Diskussion – auch innerhalb der SPD – nicht der Fall ist. Ursache dafür ist auch eine falsche Sichtweise, die dem Begriff „Generationenvertrag“ zugrunde liegt. Streng genommen haben wir in unserer Gesellschaft keinen Generationenvertrag, sondern einen Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrag. Alle Erwerbstätigen kommen für alle Nichterwerbstätigen auf. Das sind zum einen die Jüngeren, die Kleinkinder, Schülerinnen und Schüler und Studierende – alle die noch nicht am Erwerbsleben teilhaben. Auch für sie müssen die Erwerbstätigen aufkommen und sie sind im Übrigen viel teurer als die Rentnerinnen und Rentner. Zum anderen sind das alle nicht Erwerbstätigen im erwerbsfähigen Alter – egal ob sie unfreiwillig arbeitslos oder freiwillig nicht erwerbstätig sind. Einen kleiner werdenden Teil dieser Gruppe machen die Frauen aus, die ausschließlich Hausfrauen sind und vom Partner mitfinanziert werden.

Wenn man sich diesen Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrag ansieht, dann fällt auf, dass er vieles, was über das Zahlenverhältnis zwischen Zahlern und Leistungsbeziehern im Generationenvertrag gesagt wird, deutlich entschärft. Das Verhältnis zwischen Zahlern und Empfängern verändert sich dann positiv, wenn die Arbeitslosigkeit sinkt, wenn die Frauenerwerbstätigkeit zunimmt und wenn die Zahl junger Menschen abnimmt. Es gibt drei Gründe, warum jeder den Begriff Generationenvertrag kennt, den Begriff Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrag aber kaum jemand:

- Erstens hat dieser Vertrag einen ziemlich seltsamen Namen – ein griffigerer Name ist mir leider nicht eingefallen.

- Zweitens findet ein großer Teil der Transfers – nämlich an Kinder und nicht erwerbstätige Frauen – nicht über öffentliche Kassen sondern innerhalb von Familien statt, ohne dass die Zahler die Höhe der Transfers tatsächlich genau bestimmen können – denn dazu müssten sie letztlich auch den Verbrauch der Wurstscheiben am Abendbrottisch genau erfassen.
- Drittens finden die Transfers, dort wo sie über das Steuersystem stattfinden, nicht unter dem Titel „Kinderversorgung“ oder „Bildungssystem“ statt – jeder weiß, welcher Teil seines Einkommens in die Rentenversicherung fließt, aber niemand weiß, welcher Teil seiner Steuerzahlung direkt Kindern und Jugendlichen zugute kommt.

Das Ergebnis aber ist klar: Wer weniger Geld für Kinder, Arbeitslose und freiwillig Nichterwerbstätige ausgeben muss, kann mehr für die Alten ausgeben. Die finanzielle Wirkung von Alterung und Geburtenrückgang gleicht sich zumindest teilweise aus. Die Betrachtung des Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrags zeigt aber noch etwas anderes, nämlich seine Unent-rinnbarkeit. Aus der gesetzlichen Rentenversicherung, also aus dem direkten Umlagesystem, kann man individuell oder sogar als Gesellschaft entrinnen. Die Tatsache, dass die Erwerbstätigen das produzieren müssen, was die nicht Erwerbstätigen verbrauchen, ist unveränderlich. Auch wer die Phase nach dem Erwerbsleben mit angespartem Kapital finanzieren will, ist darauf angewiesen, dass die Produktivität der Erwerbstätigen den Wert seines Kapitals erhält und die Zins- und Dividendenzahlungen daraus garantiert.

Was ist generationengerechte Haushaltspolitik?

Ein weiterer Bereich in dem ein Mangel an Generationengerechtigkeit immer wieder konstatiert wird ist die Verschuldung der öffentlichen Haushalte. Hier heißt die populäre Formel: Zukünftigen Generationen Schulden zu hinterlassen ist per se ungerecht. Ich halte das für einen gefährlichen Fehlschluss.

Natürlich ist die Kritik an der Verschuldung insoweit richtig, als verschuldete öffentliche Haushalte die Spielräume für Politik verengen – und das ist kein erstrebenswerter Zustand. Daraus folgt aber noch nicht, dass wir es hier mit einem Generationenproblem zu tun haben. Warum? Weil öffentlicher Verschuldung immer privater Reichtum gegenübersteht. Genauso wie die Schulden der öffentlichen Hand wird auch das ständig steigende private Vermögen an die nächsten Generationen weitergegeben. Der Notwendigkeit, „geerbte“ Schulden zu begleichen, steht damit auch die entsprechende steuerliche Leistungsfähigkeit in Form von hohem Vermögen gegenüber. Zukünftige Generationen werden also auch darüber entscheiden können, in welchem Umfang sie das ererbte private Vermögen zum Abbau öffentlicher Verschuldung heranziehen wollen. Es geht hier also nicht um eine Generationenfrage, sondern um eine Verteilungsfrage – auch wenn sie auf die nächste

Generation verschoben wird. Deshalb hat die Aufstellung von Generationenbilanzen für öffentliche Haushalte keine praktische Aussagekraft.

Und noch etwas spricht gegen die Verwendung des Begriffs Generationengerechtigkeit in der Debatte um die öffentlichen Haushalte. Der Staat ist nicht der Hausvater, wie ihn Edmund Stoiber und andere immer gerne beschreiben. Stoiber argumentiert: Ich möchte als Staat meinen Kindern ein schuldenfreies Haus überlassen. Das kann jeder nachvollziehen. Ich sage aber: Wenn das schuldenfreie Haus über Jahrzehnte hinweg nicht saniert wird, wenn es ein nicht gedecktes Dach hat, in das es hineinregnet, sieht das schuldenfreie Haus am Ende nicht sehr attraktiv aus. Jedem vernünftigen Erben wäre es lieber, ein Haus zu übernehmen, das sorgfältig unterhalten worden ist und genutzt werden kann – auch wenn noch eine Grundschuld darauf liegt. Deshalb ist die verkürzte Verknüpfung – Verschuldung geht immer zu Lasten der zukünftigen Generation – völlig falsch. Jeder Betriebswirt wird diese Rechnung bestätigen. Sie lässt sich auch auf staatliche Haushalte übertragen. Auch der Staat macht rentierliche Investitionen, die in Zukunft zusätzliche Einkünfte bringen oder andernfalls anfallende Ausgaben verhindern. Eine isolierte Betrachtung des Schuldenstands sagt überhaupt nichts über die Zukunftsfähigkeit öffentlicher Haushaltspolitik aus.

Sozialstaat und Produktivität

Statt Verteilungsfragen zwischen Generationen zu konstruieren, sollten wir uns mit einer ganz anderen Frage beschäftigen: Wie stark sind Wirtschaft und soziale Sicherungssysteme tatsächlich vom Altersaufbau abhängig? Ganz populistisch ausgedrückt: Wenn es tatsächlich einen so engen Zusammenhang gäbe, dann hätte Indien mit Abstand die besten sozialen Sicherungssysteme. Den „richtigen“ Altersaufbau hat die indische Gesellschaft in jedem Fall.

Wir müssen also die Frage stellen, wie dieser Zusammenhang wirklich aussieht. Wenn wir von dem vorhin beschriebenen Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrag ausgehen, dann wird relativ schnell deutlich, wo die entscheidende Frage liegt: Wie viel wird produziert? Wie groß ist der zu verteilende Reichtum? Ich ziehe gerne den – vereinfachenden, aber anschaulichen – Vergleich mit der Landwirtschaft: Um 1900 war ein Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig. Heute sind es unter 3 Prozent. Wenn wir die einfache Ableitung anwenden, die gerne benutzt wird, um die Zukunft der Rentenversicherung möglichst dramatisch darzustellen, dann heißt das: Um 1900 hatte ein Bauer zwei weitere Personen zu versorgen, heute mehr als 30 Personen. Seltsam, dass wir nicht verhungern. Ohne das Wissen, dass nicht die Zahl der Landwirte entscheidend ist, sondern ihre Produktivität, wäre das nicht erklärbar. Ähnliches gilt auch für

den Erwerbstätigen- zu Nichterwerbstätigen-Vertrag. Je produktiver wir sind – und je mehr von dem produzierten Mehrwert bei den Beitragszahlern verbleibt – desto mehr nicht Erwerbstätige können wir uns leisten. Auf diese Fragen sollten wir in der Analyse ein Stück weit mehr das Augenmerk richten, um bei der Debatte um die Finanzierbarkeit des Sozialstaats nicht zu falschen Schlüssen zu kommen.

Die tatsächlichen Herausforderungen anpacken

Natürlich wirft die demografische Entwicklung tatsächlich Probleme auf. Der Extremfall wäre ein so starker Bevölkerungsrückgang, dass die schrumpfende Binnennachfrage durch Überkapazitäten zu einem Produktivitätsrückgang führt – diese Rechnung lässt sich ökonomisch nachvollziehen. Doch auch ohne solche extremen Entwicklungen stehen wir auf jeden Fall vor großen Herausforderungen, auf die wir in der Programmdebatte auch Antworten finden müssen: Wie organisieren wir eine alternde Gesellschaft? Wie sieht das Zusammenleben in einer alternden Gesellschaft aus? Da sind wir auch bei der Frage der Pflege. Da sind wir auch bei der Frage der Infrastruktur. Wir haben ja heute schon Gegenden in Ostdeutschland – aber auch in Ostbayern und an anderen Orten –, wo die Probleme einer schrumpfenden Gesellschaft schon ein Stück weit vorweggenommen werden. Was bedeutet das für öffentliche Investitionen? Was sind Zukunftsinvestitionen bezogen auf das Zusammenleben in einer alternden Gesellschaft? Welche Grundlagen müssen wir jetzt schaffen, um später tatsächlich die Steigerungen von Produktivität und Wachstum zu erzielen, die wir zur Bewältigung der Probleme brauchen? Wie verhindern wir einen Mangel an Fachkräften? Was heißt das für das Bildungssystem, wenn bei einer schrumpfenden Erwerbsbevölkerung tatsächlich kein Talent mehr ungenutzt bleiben darf? Auf diese Fragen brauchen wir Antworten.

Für die Programmdebatte heißt das: Wir müssen uns mit der demografischen Entwicklung und ihren möglichen Auswirkungen befassen, ohne gängige Prognosen unkritisch zur Basis unserer Überlegungen zu machen. Wir müssen Fehlschlüsse aufdecken, die aus der demografischen Entwicklung gezogen werden und den interessengeleiteten Missbrauch des Demografie-Arguments verhindern. Und wir müssen uns den tatsächlichen Herausforderungen der demografischen Entwicklung stellen, die sich auf fast alle Politikbereiche erstrecken.

Ich bin überzeugt davon, dass wir sozialdemokratische Antworten auf der Basis unserer Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität finden können. Der Begriff Generationengerechtigkeit verschleiert eher die Interessengegensätze in unserer Gesellschaft, als dass er sie erklärt. Deshalb sollten wir im Grundsatzprogramm auf diese Zeitgeist-Vokabel verzichten.

Karin Roth

Thesen zur Gestaltung der Globalisierung

Ein Beitrag zur Programmdebatte der SPD

Globalisierung erfordert das „Prinzip der Nachhaltigkeit und Fairness“ im Prozess der politischen Gestaltung

Die Globalisierung hat durch die technische Entwicklung und die damit verbundene ständig steigende Produktivität der Arbeit eine neue Dimension erreicht. So hat beispielsweise das Internet die Kommunikation weltweit entscheidend verändert. Die Verlagerung der Produktion innerhalb Europas aber auch darüber hinaus erhält im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung eine neue Normalität.

Eine Normalität, die im Wettbewerb der Märkte, Arbeitskosten und Rohstoffe eine Dynamik gewinnt, die in den bisherigen Industriestaaten zu Arbeitsplatzverlusten insbesondere im gewerblichen Bereich und zu geringeren Wachstumsraten führt.

Die Frage der Konkurrenzfähigkeit im globalisierten Wettbewerb stellt sich sowohl ökonomisch, nämlich hinsichtlich der Produktionskosten, einschließlich der Rohstoffe und Arbeitskosten, als auch technologisch, bezogen auf die Innovation und Qualität der Produkte und Dienstleistungen.

Deshalb bedarf es weitreichender, politischer, internationaler und nationaler Strategien, um soziale Gerechtigkeit auf der Grundlage sozialdemokratischer Grundwerte zu verwirklichen. Es geht um Rahmenbedingungen direkter und indirekter Regulierung, die gewährleisten, dass der Verbrauch von Ressourcen nicht auf Kosten zukünftiger Generationen erfolgt.

Das Grundsatzprogramm der SPD muss die sich abzeichnende grenzenlose Nutzung der Ressourcen von Natur und Mensch ablehnen und programmatisch das „Prinzip der Nachhaltigkeit“ als verbindliche Richtschnur verankern.

Das heißt zuallererst: Für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen in Europa müssen in allen binnenwirtschaftlichen Beziehungen und

gegenüber den internationalen Organisationen „Leitlinien der Nachhaltigkeit für Arbeit und Umwelt“ vorgegeben werden.

Anzustreben ist ein „globaler Kontrakt“, der die Bedingungen ökologischer und sozialer Zukunftssicherung formuliert und dabei Fairness gegenüber allen Partnern, insbesondere gegenüber den armen Ländern, ermöglicht.

Bisher fehlen solche Regelungen. Während die rechtlich starke Stellung der Welthandelsorganisation den freien Handel ohne Anforderung der Fairness verbindlich organisiert, sind soziale und ökologische Normen, die international vereinbart wurden, zum größten Teil nicht rechtsverbindlich. Eine beispielhafte Ausnahme ist das Kyoto-Protokoll zur Reduzierung der CO₂-Emissionen, das nunmehr durch den Beitritt Russlands ratifiziert werden konnte. Damit wurde zumindest bis 2012 eine neue Verbindlichkeit der Umweltvereinbarungen international erreicht. Und dies auch gegen den massiven Widerstand der USA. Im übrigen regelt der UN Global Compact die Einhaltung von Menschenrechten, Arbeiterrechten und Umweltschutznormen bisher nur als Selbstverpflichtung

Bezogen auf die internationalen Rahmenbedingungen müssten jedoch die vorhandenen Abkommen zu Kernarbeitsnormen (ILO) und Regelungen für das Verhalten von multinationalen Konzernen (UN Global Compact – Abkommen im Jahr 2000 mit 45 multinationalen Unternehmen) rechtsverbindlich werden.

Dabei sollten mehr Transparenz der Entscheidungen aber auch Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern, die sich an die international gesetzten Normen nicht halten, gesichert werden.

Ein wichtiges Instrument, um mehr Kohärenz zu erreichen und das Ungleichgewicht zwischen sozialen Zielen einerseits und wirtschaftspolitischen Entscheidungen zu überwinden, liegt nach wie vor auf der nationalen Ebene. Es geht darum, regelmäßig die eigene Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik auf ihre sozialen Auswirkungen hin zu überprüfen und sie gleichzeitig mit den internationalen Entwicklungen zu verbinden. Die soziale Dimension der Globalisierung muss in den zuständigen internationalen Organisationen behandelt werden. Dabei geht es auch um die Vernetzung der unterschiedlichen Politikbereiche und Organisationen. Die „Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung“ schlägt dafür die Schaffung eines Forums für Globalisierungspolitik sämtlicher interessierten internationalen Organisationen vor. Die Aufgabe dieses Forums bestünde darin, die soziale Dimension der Globalisierung zu erörtern und Vorschläge zur politischen Steuerung zu entwickeln.

Globalisierung der Arbeit verlangt eine Kultur der Beteiligung und Sozialen Sicherung, um die Akzeptanz des Strukturwandels zu erhöhen

Die Komplexität der technologischen Entwicklung und die negativen Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitsplätze verunsichern die Menschen in ihrer Existenz. Die erhöhten Anforderungen an die Arbeit, an Bildung und Wissen und die damit verbundene Beschleunigung der Verarbeitung von Information verlangen hohe Anpassungsfähigkeit eines jeden Einzelnen. Diese Anforderungen nicht lebenslang erfüllen zu können, verursacht bei den Betroffenen Ängste. Sie benötigen eine soziale Sicherheit, die es dem Einzelnen ermöglicht, Neues zu wagen. Der Leistungsdruck verbunden mit dem Komplexitätsdruck führt bei vielen zu Blockaden und zum Versagen.

Es besteht die Gefahr, dass der „flexible“ Mensch, der in der globalisierten Welt der Zukunft leistungsoptimiert leben soll, seine sozialen Beziehungen verliert – und am Ende selbst. Um diese physischen und psychischen Belastungen bewältigen zu können, braucht der „flexible“ Mensch neue Sicherheiten und eine Kultur der Beteiligung im Prozess der Gestaltung von Arbeit.

Die Kreativität und Produktivität der Menschen hängt nämlich entscheidend davon ab, welche Rolle und welchen Status sie im Arbeitsprozess einnehmen und welches Maß an Selbst- und Mitbestimmung in ihrem Leben existiert. Die Arbeitsprozesse ganzheitlich zu gestalten und dabei die Potenziale der Menschen einzubeziehen, sind die Voraussetzung für Erfindergeist, Zufriedenheit und Schaffenskraft. Die Übernahme von Verantwortung im Arbeitsprozess gelingt nur dann, wenn der Einzelne durch sein Engagement nicht in seiner Existenz gefährdet wird. Deshalb bedarf es Regelungen und Standards, die die Mitbestimmung und Beteiligung des Einzelnen unterstützen.

Die kollektiven Sicherungssysteme, die dem Individuum Vertrauen und soziale Sicherheit im Prozess der zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierung aller Lebensverhältnisse geben, sind umfassender als bisher zu organisieren.

Die bisherige Arbeitslosenversicherung muss weiterentwickelt werden. Vorrangig sind die Zeiten der Nichtbeschäftigung zur Weiterbildung – im Sinne eines lebenslangen Lernens – zu nutzen und Maßnahmen dafür zu finanzieren.

Eine Strategie des lebenslangen Lernens würde den Anspruch auf Flexibilität der Arbeitskräfte unterstützen und dabei den längeren Verbleib im Arbeitsleben fördern.

Nachhaltigkeit erfordert die Entdeckung des Menschen als wertvollste Ressource für Innovation

Die Erhöhung des Lebensstandards durch hohe Wachstumsraten insbesondere in den Entwicklungsländern führt zu einem enormen Verbrauch von endlichen Energieträgern wie Öl, Gas und Kohle. Nicht nur die Endlichkeit dieser Ressourcen, sondern auch die Abhängigkeit von diesen sowie die Auswirkungen auf das Klima erfordern eine Energiewende hin zur Nutzung von mehr Sonne, Wind, Biomasse und nachwachsenden Rohstoffen sowie eine systematische Erhöhung der Energieeffizienz durch Einsparung und Innovation. Wir brauchen die Entkopplung von Wachstumsraten und Energieverbrauch. Dazu ist der Sprung ins Solarzeitalter eine reale Vision. Er ist die große Chance, für die Basis unseres Industrie- und Dienstleistungssektors neue Produkte und Dienstleistungen zu kreieren. Durch die Förderung erneuerbarer Energien und durch die Nutzung von Solarenergie ergeben sich neue Absatzmärkte im In- und Ausland. Dadurch können neue Wachstumspfade erschlossen werden, die auch zu mehr Wohlstand im eigenen Land führen.

Innovation verlangt Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung. Als wertvollste Ressource ist der Mensch für diese Innovationen zu qualifizieren. Darauf gerichtete Forschungsinitiativen zu unterstützen, muss vorrangige Aufgabe der nahen Zukunft sein. Deshalb gilt es, die staatlichen Finanzen zu konzentrieren und Bildung, Ausbildung, Weiterbildung, Forschung und Entwicklung auf ein höheres Niveau zu bringen.

Ortwin Runde

In Zusammenhängen denken – und handeln

Unser neues Grundsatzprogramm muss die Konflikte, die wir in der Gegenwart erleben, benennen – und vor allem: auch auflösen. Wenn es das nicht tut, sondern dies sogar über die Abstraktionsebene verkleistert, dann taugt es nicht zur Orientierung. Erst recht nicht für Sozialdemokraten, die die Gestaltung der Realität zum Ziel haben. Und die Realität ist dabei immer auch von der ökonomischen Seite her zu begreifen.

Ich möchte zunächst den wichtigsten Konflikt, einen echten Grundsatzkonflikt, benennen.

Steuerpolitik und Sozialpolitik gemeinsam denken

Ein Grundsatzkonflikt lässt sich beschreiben, wenn wir die gegenwärtigen Debatten zur Zukunft der Steuerpolitik einerseits und Sozialpolitik andererseits verfolgen. Da wird zu wenig an deren Zusammenhänge gedacht. Da wird zu wenig daran gedacht, welche Konflikte zwischen den bislang dazu diskutierten Zukunftsmodellen bestehen.

Der publizierte mainstream hierzu lautet: Soziale Sicherungssysteme lassen sich nicht mehr wie bisher finanzieren. Man muss die damit verbundenen Aufwendungen von den Kosten der Arbeit entkoppeln. Mit anderen Worten: Man muss auf Steuern als Finanzierungsgrundlage zurückgreifen. Und in der SPD wird das dann besonders gern unter Rekurs auf das schwedische Modell getan. Gern verbunden mit der Empfehlung, dies zu übernehmen.

Doch da stellen sich sofort die ersten Fragen. Zum Beispiel: Ist das, was bei den Schweden mit der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherungssysteme stattfindet, auch das Muster für die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme in Europa, also auch bei uns? Mit anderen Worten: Ist es der richtige Weg, den zur Mindestsicherung zu beschreiten, oder sollte Hartz IV bei uns in Deutschland die Ausnahme sein?

Unser Sozialstaat hat eine breite Unterstützung in der Bevölkerung, weil wir ihn gerade nicht als Mindestsicherungssystem ausgestaltet haben. Er hat eine so breite Unterstützung in allen Bevölkerungskreisen, weil er vielmehr einkommensabhängig nach dem Äquivalenzprinzip ausgeformt ist.

Jeder, der nun auf ein Mindestsicherungssystem umsteigen möchte, wird daher feststellen müssen, dass die Unterstützung von Sozialstaatlichkeit in der Breite der Bevölkerung nachlassen wird. Mit anderen Worten: Wenn man das soziale Sicherungssystem auf Steuerfinanzierung vollen Umfangs umstellt und glaubt, man hätte die vermeintlich begrüßenswerten skandinavischen Verhältnisse, dann ist das bezogen auf die deutsche Realität aus meiner Sicht ein Irrglaube. Die stabile Steuerfinanzierung des schwedischen Sozialstaats beruht nicht nur auf einer ganz anderen Tradition als in Deutschland, wo wir das im Zusammenhang mit einem umfangreichen Umstrukturierungsprozess diskutieren. In Schweden ist man zudem auch eine viel höhere Steuerquote gewohnt. Und deswegen bitte ich ausdrücklich darum, einmal den Bezug zu den deutschen Verhältnissen zu versuchen und sich vorzustellen, welche Auswirkungen die gegenwärtige Steuerkrise auf die Stabilität des sozialen Sicherungssystems hätte. Und damit entsteht zugleich eine für die deutsche Sozialdemokratie fast schon existenzielle politische Folgefrage: Sozialdemokraten müssen sich nämlich fragen, auf welche gesellschaftlichen Gruppen hin sie sich orientieren wollen. Welche Interessen will die SPD politisch bedienen? Welche Gruppen sind es, die die Sozialdemokratie als Wählerschaft bzw. als Klientel ansprechen will?

Für die Sozialdemokratie und unsere Zukunftspläne zur Steuer- und Sozialpolitik stellt sich die Frage: Wie passt das zusammen, was wir im Bereich Bürgerversicherung denken? Ist das ernst gemeint? Welchen Weg wollen wir da verfolgen?

Ich will einen Erklärungsversuch wagen und beginne mit unseren Wohltaten für unsere Klientel im Steuersystem. Da haben wir bei der Einkommensbesteuerung Freibeträge, ich bitte das jetzt nicht zu technisch zu verstehen, von ca. 8.000 bis 9.000 Euro geschaffen. Das so genannte einkommenssteuerliche Existenzminimum macht 7.664 Euro aus. Wenn dazu dann die Arbeitnehmerpauschale von 920 Euro gerechnet wird, ist man bei knapp unter 9.000 Euro. Dessen loben wir uns und das ist ja auch nicht ganz verkehrt.

Doch das bedeutet, dass in dem Einkommensabschnitt bis 9.000 Euro kein Geld – keine finanzielle Basis aus Steuern – für die soziale Sicherung vorhanden ist. Im Gegensatz zu heute: Da werden die Arbeitseinkommen vom ersten Euro an, also ohne Freibeträge, paritätisch zur Finanzierung der sozialen Sicherung herangezogen.

Und das gilt erst recht mit Blick auf die abgesenkten Spitzensteuersätze, da deswegen der Beitrag der Spitzenverdiener auch nicht gerade mehr wird. Das bedeutet, dass der Sozialstaat weder von unten noch von oben steuerfinanziert getragen wird. Deswegen droht der Idee der Bürgerversicherung die Gefahr, dass sie für „Unten“ nur eine Geschenkidee ist. Das mag dann

auch eine gewisse Reserve bei mir gegenüber gewerkschaftlichen Vorstellungen zu Freibeträgen in der Sozialversicherung erklären. Das macht klar: Auch wir haben einen Bedarf, vermehrt in Zusammenhängen zu denken – und zu handeln.

Konsequenzen für die Finanzpolitik

Ich bin Finanzer geworden, nachdem ich Sozialpolitiker war, und habe dann sozusagen die Synthese als Bürgermeister erlebt. Da denkt man zusätzlich in historischen Dimensionen: Immer, wenn die Wirtschaftskrise am größten war, war auch die sog. Missbrauchsdiskussion von Seiten der Wirtschafts- und Finanzpolitiker gegen das Sozialsystem am größten. Deswegen bin ich in den Finanzbereich gewechselt um dort zu prüfen, ob mir auch da Missbrauch begegnet. Auch dort begegnet einem Missbrauch. Mitunter rechtlich, öfter auf jeden Fall moralisch. Im Steuerwesen gibt es dafür sogar eine gewisse Begrifflichkeit: steuerliche Gestaltung.

Was zeigt uns das? Wir brauchen auch klare Zielvorstellungen als Sozialdemokratie für den Bereich Steuerpolitik und Finanzpolitik. Eine Sensibilität für das, was in diesen Bereichen in der Wirklichkeit passiert. Und zur Zukunft der Finanzpolitik, erst recht die Sozialpolitik im Auge, habe ich eine ganz traditionalistische Antwort: Finanzpolitik ist dazu da, nach Leistungsfähigkeit gerecht die Mittel zu beschaffen, die man braucht, damit der Staat handlungsfähig ist.

Und gegenwärtig ist das Ergebnis der deutschen Finanzpolitik ein historischer Tiefstand der Steuerquote, nämlich etwa zwanzig Prozent vom Bruttoinlandsprodukt. Bei gleichzeitig durchaus bedeutenden Defiziten in den Haushalten. Deswegen brauchen wir eine um zwei Prozent höhere volkswirtschaftliche Steuerquote, d.h. Steuermehreinnahmen von etwa 80 Milliarden Euro. Die benötigen wir, um das, was gegenwärtig Staat ist, finanzieren zu können. Das würde bedeuten, dass wir alle Zukunftsinvestitionen durch Umverteilung finanzieren müssten.

Wir brauchen also eine Erhöhung des steuerlichen Aufkommens. Die volkswirtschaftliche Steuerquote müsste bei etwa 22 Prozent wieder landen. Jetzt ist sie unnatürlich niedrig. Mit dieser volkswirtschaftlichen Steuerquote ist kein Staat zu machen.

Damit stellt sich die Frage, welche Elemente eine Veränderung dieser Situation enthalten muss. Ich möchte so beginnen: Menschen haben dichotome Weltbilder, weil trotz aller Nivellierungen und Individualisierungen doch noch so etwas wie Dichotomie in einer Gesellschaft vorhanden ist. Weil das so ist, brauchen wir ein stark auf soziale Gerechtigkeit ausgerichtetes

Steuersystem. Und als Sozialdemokraten müssen wir dann auch entsprechende Forderungen aufstellen. Fangen wir bei solchen „Schönheiten“ an wie mit dem Spitzensteuersatz. Ist 42 Prozent das letzte Wort? Die CDU und andere sagen schon: Von dem nicht realisierten Spitzensteuersatz von 36 Prozent gehen wir um zwei Punkte rauf. Könnten wir, die SPD, deswegen nicht von 42 Prozent auf 45 Prozent gehen? Es stellt sich weiterhin die Frage: Wie gehen wir mit den in Vermögen geronnenen Einkommensunterschieden um? Das betrifft dann den Bereich Erbschaftsteuer und Vermögensteuer. Und wieder ein Tabuwort: „Substanzbesteuerung“. Halten wir so etwas noch für möglich oder ist das außerhalb jeder Verständigungsfähigkeit unter uns?

Es wird aber nicht reichen, in diesen Punkten die Debatte anzustoßen. Daneben brauchen wir eine Erhöhung der Mindestgewinnbesteuerung. Das, was wir bisher durchgesetzt haben – 40 Prozent –, war schon ein Erfolg. Ich war bei den Verhandlungen im Finanz- und Vermittlungsausschuss dabei. Aber wir müssen noch mehr erreichen, weil uns sonst die Verlustvorträge die steuerliche Basis weiter kaputt machen. Und wir brauchen die Besteuerung von Veräußerungsgewinnen, eine effektive Kapitalertragsbesteuerung. Dieses müssen wir neu regeln.

Europäische Herausforderungen – das Primat des Marktradikalismus

Zusätzlich hat diese Diskussion eine sehr starke europäische Dimension. Wir werden, und nicht nur weil Kapital scheu ist wie ein Reh und gleichzeitig relativ einfach Grenzen überwindet, in große Unwägbarkeiten kommen, wenn wir das nicht auf der europäischen Ebene absichern. Ich halte daher einiges von einer europäischen einheitlichen Unternehmensbesteuerung. Die Bemessungsgrundlage zu vereinheitlichen, wird erforderlich sein, und im zweiten Schritt, wenn nicht parallel, auch Mindeststeuersätze einzuführen.

Wir werden aber, bezogen auf die europäische Ebene, Steuerfragen verbinden müssen mit den Fragen rund um die Vereinbarungen von Maastricht. Zu meinen, wir könnten mit dem Maastricht-Vertrag künftig vernünftig in einer globalisierten Welt in diesem Wirtschaftsraum Europa Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik gestalten, ist ein Irrtum. Dafür ist das Maastrichter Regime nicht flexibel genug, nicht volkswirtschaftlich klug genug gedacht. Und deswegen müssen wir an diese Frage „Maastricht“ und an die dort manifestierten Elemente, auch von Marktradikalismus, oder besser: Markt fetischismus, heran. Und deswegen: Dieser Maastricht-Vertrag in der gegenwärtigen Fassung darf in unserem neuen Grundsatzprogramm nicht überhöht werden.

Schließlich haben wir auch noch eine richtig schwierige strukturelle Frage zu klären – eine offene, in ganz Europa noch unentschieden beantwortete

Frage: Wollen wir tatsächlich so etwas wie eine synthetische Einkommensbesteuerung haben? Oder müssen wir unterscheiden zwischen der Besteuerung von Unternehmen und den daraus fließenden Erträgen, weil die im internationalen Wettbewerb stehen, und andererseits einer anderen Besteuerung der übrigen Einkunftsarten? Oder wollen wir ein duales System? Ein synthetischer Einkommensbegriff ist schon aus Gerechtigkeitsgründen sehr viel schöner, aber gibt es vielleicht eine Zwangsläufigkeit, nach der man in Richtung auf ein duales Steuersystem übergehen muss?

Man sieht: Wenn man die holden Lüfte einer bloß abstrakt geführten Grundwertdebatte verlässt, wird man sehr schnell geerdet. Das muss auch so sein. Und da wird es dann richtig spannend. Wir werden diese Punkte, die bisher bei uns nicht geklärt sind, klären müssen im Laufe der Programmdiskussion. Wir werden sie auch innerhalb der Linken klären müssen. Und wir werden sie durch das Denken in Zusammenhängen lösen – und handeln.

Thomas Meyer

Ein neues Grundsatzprogramm der Sozialen Demokratie

Große Visionen in dürftiger Zeit?

I. Die Grundfragen Wozu ein Programm?

Was soll, was kann ein Grundsatzprogramm heute, in einer Zeit zunehmender Beschleunigung, wachsender Unübersichtlichkeit und erdrückender Mediatisierung aller politischen Diskurse? Orientierung und Richtungssymbolisierung sind zwei Begriffe, mit denen die Antwort auf diese Frage angedeutet werden kann. Dem Diskurs in Partei und Öffentlichkeit, so dynamisch und veränderlich seine Themen auch sein werden, eine Richtung geben, und den Politiken, die aus ihm hervorgehen können, einen Rahmen setzen – über die Tagespolitik hinaus, aber gerade nicht gegen sie oder über ihr. Bezogen auf die Situation der Sozialdemokratie vor den Problemen unserer Zeit muss es vor allem um wohl überlegte und politisch tragfähige Antworten auf folgende Fragen gehen:

Welche Richtungsorientierung sollen die Grundwerte für die überschaubare Zeit geben?

- Wie wird, zum Beispiel, das Verhältnis von Freiheit und Eigenverantwortung, wie das von Gleichheit und Gerechtigkeit, wie die Balance zwischen Zukunftsanforderungen und Gegenwartsinteressen bestimmt und wie weit reicht die ernsthaft gewollte globale Verantwortung im Hinblick auf Verteilungsfragen?
- Wie wird das Verhältnis zwischen den Hoffnungen auf globale Politikgestaltung und den notwendigen Reformen im Inneren der eigenen Gesellschaft und in Europa bestimmt?
- Wie werden die Eckwerte der politischen Ökonomie definiert, also das Verhältnis von Staat, Markt und Sozialstaat in der offenen Weltwirtschaft?
- Wie sollen die Aufgaben von Zivilgesellschaft, Markt und Staat zueinander bestimmt werden?
- Was ist die Vision für einen sozialdemokratischen Sozialstaat unter den Bedingungen der Globalisierung?

- Was ist die Antwort auf den demografischen Wandel, was die Vorstellung für eine zukunftsorientierte Politik für Kinder, Bildung und Familie?
- Was verlangt die Verantwortung für Nachhaltigkeit von uns in Wirtschaft, Gesellschaft und, vor allem, in der Welt im Ganzen?

Die Defizite des Berliner Programms

All das sind Fragen, die schon darum nach neuen Antworten verlangen, weil der Text des geltenden Berliner Grundsatzprogramms von 1989 für sie keine oder keine ausreichenden Wegweisungen zu geben vermag. Die Arbeiten am Berliner Programm wurden vor 20 Jahren begonnen und vor 15 Jahren abgeschlossen, einem Zeitraum, in dem sich die Wirkungen der neuen Globalisierung gerade erst zu entfalten begannen und die wichtigsten europäischen Sozialstaaten erst anfangen, mit einer unterschiedlichen und teils weitreichenden Transformation ihrer Sozialstaaten auf sie zu reagieren. Es hat in und für seine Zeit überzeugende Antworten geboten. Es wäre aber geradezu unerklärlich, wenn angesichts der seitherigen Entwicklungen die entscheidenden Wegweisungen für sozialdemokratische Zukunftspolitik noch immer in diesem Text nachzulesen wären.

Es spricht für die Vitalität des Konzepts der sozialen Demokratie, aber nicht gegen das Programm, das in einer anderen Zeit für sie stand, wenn aus heutiger Sicht seine Defizite deutlich sichtbar werden. Das Berliner Programm war im Kern der Versuch einer politischen Synthese aus Arbeiterbewegung und Neuen Sozialen Bewegungen mit den großen Themen Ökologie, Technikkontrolle und Geschlechtergleichstellung. Zu den Defiziten des Berliner Programms aus heutiger Sicht gehören:

- Ein zu statisches Verständnis der Grundwerte, vor allem im Hinblick auf die zentralen Beziehungen zwischen Freiheit und Selbstverantwortung sowie Gleichheit und Gerechtigkeit.
- Eine zu skeptische Analyseperspektive, die auch den Ton des Programms stark prägt.
- Eine deutliche Verhaftung im traditionalistischen Sozialstaatsmodell, das durch demografischen Wandel und offene Märkte in die Krise geraten ist.
- Eine zu generelle Technikskepsis.
- Eine aus heutiger Sicht empirisch falsche Fixierung auf Arbeitszeitverkürzung als Vollbeschäftigungsstrategie.
- Mangelnde Innovation in der Bildungspolitik vor allem in Hinblick auf frühkindliche und Ganztagsbetreuung sowie die Verteilungswirkungen des Bildungssystems.
- Unzureichende Bestimmung des Verhältnisses von staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln.

- Unzureichende Klärung des Verhältnisses von positiver Globalisierung, europäischer Integration und gesellschaftlicher Reformpolitik.
- Das Programm ist für eine aussichtsreiche Kommunikationsstrategie heute zu lang und streckenweise zu essayistisch-reflektierend statt proklamativ-werbend.

Die Agenda 2010 war der Beginn des Versuchs, eine Richtungskorrektur sozial-demokratischer Politik in wichtigen Politikfeldern einzuleiten, die vom Politikmodell des geltenden Grundsatzprogramms nicht gedeckt ist, aber im Hinblick auf seine Grundwerte in einer neuartigen Situation gerechtfertigt werden kann. Sie enthält Wegweisungen, die der Arbeit am neuen Grundsatzprogramm entscheidende Impulse geben können, aber auch einige Warntafeln. Dieser Paradigmenwechsel verkörpert und symbolisiert sich wesentlich im Ringen um die Aktualisierung des Gerechtigkeitsbegriffs.

II. Ein Paradigmenwechsel Gerechtigkeit in der Praxis

Die Debatte um die Agenda 2010 hat gezeigt, dass es bei Fragen der Gerechtigkeit heute unvermeidlich um trade offs zwischen zentralen Zielsetzungen geht. Das zeigt sich gegenwärtig etwa im Verhältnis zwischen den Zukunftsinvestitionen in die Bildungsqualität und die Gleichheit der Bildungschancen auf der einen Seite und die Sicherung des herkömmlichen Rentenniveaus auf der anderen.

Andere aktuelle Beispiele sind das Verhältnis von produktiven Ungleichheiten bei der Herstellung des gesellschaftlichen Gesamtprodukts als Voraussetzung materieller Freiheitschancen und einem möglichst egalitären Gerechtigkeitsstandard bei seiner Verteilung sowie das Verhältnis zwischen der Gleichheit der Inklusion in den Arbeitsmarkt und der Sicherung des einmal erlangten Arbeitsplatzes. Die Locke-Kantische Formel des Berliner Programms, insgesamt gesehen und auf längere Sicht könne es zwischen Gerechtigkeit und Freiheit keinen Widerspruch geben, solange Gerechtigkeit als gleiche Freiheit definiert wird, hat für den sozial-ökonomischen Bereich nur einen sehr groben praktischen Orientierungswert. Daraus hat die Agenda in einem für die Geschichte der Sozialdemokratie beispiellosen Paradigmenwechsel erste Konsequenzen gezogen, an die ein neues Grundsatzprogramm anknüpfen muss.

Die Bundesregierung selbst hat den Anspruch erhoben, die geplanten Maßnahmen seien gerecht, weil sie mehr Menschen schneller in Arbeit bringen werden, die Systeme der sozialen Sicherung auch für die nachkommen Generationen finanzierbar halten und dadurch allen Bürgerinnen und Bürgern die Teilhabe an der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Politik möglich zu machen. Gerecht sei es insbesondere auch, in der älter werdenden Ge-

sellschaft, vom Einzelnen mehr Eigenverantwortung bei der Gesundheitsversorgung und der Altersvorsorge zu verlangen (Bundesregierung 2002: 10).

Innovative Gerechtigkeit

Unbestreitbar handelt es sich bei den meisten Maßnahmen um Kürzungen bisheriger Sozialleistungen. Kann das gerecht sein? Im Berliner Programm wird Gerechtigkeit in der Locke-Kantischen Tradition als gleiche Freiheit gefasst. Neben der Rechts- und Lebenschancengleichheit geht es um mehr Gleichheit in der Verteilung von Einkommen, Eigentum und Macht. Beim Versuch das allgemeine Prinzip der gleichen Freiheit auf die Dimension sozialer Lebenschancen zu beziehen, vollzieht dieser Gerechtigkeitsbegriff eine eigentümlich linear-quantitative Wendung, wenn er kategorisch mehr Gleichheit in der Verteilung einer ganzen Reihe von Sozial- und Lebensgütern verlangt, ohne diese an irgendwelche qualifizierenden Bedingungen zu knüpfen. Es ist der SPD auch in der seitherigen Diskussion um eine Erneuerung ihres Grundsatzprogramms trotz einiger Versuche bisher nicht gelungen, diese eindimensional lineare Komponente eines bloßen „Mehr“, die aus einer Reihe von Gründen unhaltbar ist, durch ein Kriterium zu ersetzen, das gleichzeitig den eigentlichen Sinn dieser Gerechtigkeitsformel fest hält und ihn doch in einer realitätsfähigen Weise auf die veränderten gesellschaftlichen Gegebenheiten bezieht.

Es liegt auf der Hand, dass ein solches Gerechtigkeitsverständnis nicht in der Lage ist, die in der Agenda 2010 eingeleiteten Reformen zu legitimieren. Keine von ihnen lässt sich in nachvollziehbarer Weise durch ein mehr an Gleichheit begründen, für die meisten gilt das Gegenteil. Auch wenn die Sozialdemokratie, wofür aus Gründen der Tradition, des Parteienwettbewerbs und der politischen Moral vieles spricht, an einem egalitär akzentuierten Gerechtigkeitsbegriff festhalten will, müsste er wesentlich komplexer gefasst sein als im geltenden Grundsatzprogramm, andernfalls dürfte sich der Widerspruch zwischen dem Legitimationsanspruch und der Reformpraxis der Partei, falls sie weiter an ihr festhält, zunehmend verschärfen. Die Versuche, aus dieser Not eine Tugend zu machen und den Begriff der sozialen Gerechtigkeit selber zur Disposition zu stellen, hieß freilich, das Kind mit dem Bade ausschütten und die Sozialdemokratie genau derjenigen Identitätskomponente zu berauben, auf die sie zur Legitimation ihres politischen Anspruchs angewiesen ist.

Worum es im neuen Grundsatzprogramm gehen muss, ist freilich nicht die opportunistische Anpassung des Gerechtigkeitskonzepts an eine ohne sein Mitwirken entstandene Realität, sondern eine Präzisierung, die zukunftsfähig und praxisrelevant ist. Dazu gehört nicht nur eine Regel für das Verhältnis von Produktions- und Verteilungsgerechtigkeit, Zukunftssicherung und

Altersvorsorge, Vollbeschäftigung und Arbeitsplatzsicherheit, sondern auch für die Beziehung zwischen Eigenvorsorge und Rechtsansprüchen. So eindimensional wie der Gerechtigkeitsbegriff im Berliner Grundsatzprogramm gefasst ist, leistet er unter den gegenwärtigen Handlungsbedingungen eher einen Beitrag zur Entlegitimierung wichtiger Teile der rot-grünen Regierungspolitik. Für die erforderliche Erneuerung des Sozialstaats an Haupt und Gliedern bietet er kaum Orientierung.

Im internationalen Vergleich der relevanten Handlungsdimensionen zeigen sich die Defizite der deutschen Gerechtigkeitsbilanz (Merkel 2002) bezogen auf Armutsquote, Aufwendungen für Bildung, Inklusion in den Arbeitsmarkt, sozialstaatliche Aufwendungen und Einkommensungleichheit. Bei der Einkommensgleichheit nimmt die Bundesrepublik in einem gewichteten Ranking einen günstigen Platz ein und gehört unter den zwanzig verglichenen führenden Industrienationen zur Gruppe der fünf Länder mit der geringsten Einkommensungleichheit. Bei den öffentlichen Bildungsausgaben, als grobem Indikator für Chancengleichheit durch Bildungszugang und -qualität, ist die Bundesrepublik das zweitschlechteste der zwanzig Länder. Offensichtlich besteht im Vergleich zu ähnlichen Ländern hierzulande ein erhebliches Defizit an Bildungsinvestitionen, das auch, sofern die Bildungsinvestitionen als Gerechtigkeitsindikator gelten können, auf ein beträchtliches Gerechtigkeitsdefizit in dieser für die Zukunft und als Infrastrukturvoraussetzung für die sozialökonomische Entwicklung insgesamt so überaus maßgeblichen Dimension interpretiert werden kann. Bei der Inklusion in den Arbeitsmarkt nimmt die Bundesrepublik mit 71,3 Prozent Erwerbsquote einen schwachen Mittelplatz ein, das gilt ebenso mit 61,4 Prozent für die Frauenerwerbsquote, mit 7,5 Prozent für die standardisierte Arbeitslosenquote und mit 45,6 Prozent für die Langzeitarbeitslosenquote. In allen diesen Teilaspekten der Dimension Recht auf Arbeit hat die Bundesrepublik ein Gerechtigkeitsdefizit, ganz besonders, wenn man sie mit den in dieser Hinsicht erfolgreicheren Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen, Schweden vergleicht. Bei den öffentlichen Aufwendungen für die soziale Sicherung nimmt die Bundesrepublik mit 26,4 Prozent des BSP einen mittleren Platz ein, allerdings mit einem deutlich überdurchschnittlich hohen Anteil von Ausgaben für Renten und Pensionen.

Misst man nun die einzelnen Maßnahmen der Agenda 2010 an den Werten dieses Vergleichs, so lässt sich folgendes Urteil rechtfertigen: Ein Gerechtigkeitsdefizit lässt sich vor allem im Hinblick auf die Inklusion in den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Investitionen in den Bildungsbereich feststellen. Reduktionen für die Rentenausgaben, soweit sie nicht bestehende Rechte beeinträchtigen und unzumutbare Einschnitte in das sozial abgesicherte Lebensniveau darstellen, können in der Bilanz dann als eine Verbesserung des komparativen Gerechtigkeitsstandards des Landes interpretiert werden,

wenn dadurch die öffentlichen Investitionen im Bildungsbereich verbessert werden. Auf diesem Wege kann die Chancengleichheit erhöht und zugleich die produktive Basis des sozialökonomischen Systems für die künftige soziale Sicherung verbessert werden. Ebenso können Absenkungen im Bereich der Einkommensersatzleistungen für Arbeitslose und die Verringerung von Bezugszeiten dann als eine bessere Gewährleistung der Gerechtigkeitsstandards insgesamt interpretiert werden, wenn sie, ohne die Betroffenen unter die Schwelle eines angemessenen Lebensstandards zu drücken, die Inklusion in den Arbeitsmarkt insgesamt signifikant erhöhen.

Im Ländervergleich lässt sich das Urteil rechtfertigen, dass die meisten der in der Agenda vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Gerechtigkeitsbilanz der Bundesrepublik beitragen werden. Die beiden offenen Fragen bleiben hier: Der zu niedrig bemessene Sicherungsstandard von Sozialhilfe/Arbeitslosengeld II und der gänzliche Wegfall der Zumutbarkeitsbedingungen.

Von der wissenschaftlichen Debatte lernen

Das Gerechtigkeitsverständnis der Sozialdemokratie bedarf der sorgfältigen Aktualisierung, weil es der Schlüssel zum Zukunftsentwurf der Sozialdemokratie ist. Für die zeitgerechte Differenzierung eines Gerechtigkeitsverständnisses, das die beiden Prinzipienkerne der gleichen Freiheit und der positiven Freiheitsdimension festhält, sich aber konstruktiv auf die neuere gesellschaftliche Entwicklung bezieht, bieten sich aus der neueren wissenschaftlichen Reflexion die folgenden vier Vorschläge an:

- Einen Vorrang für das Prinzip der primären Selbstverantwortung (Dworkin 2000), dessen vorgängige Erfüllung für alle soziale Transferleistungen oberhalb des Niveaus der Sicherung eines menschenwürdigen Lebens vorausgesetzt werden kann.
- Einen Vorrang für die Gleichheit der Chance einer Inklusion in den Arbeitsmarkt (Sen 1998, 1999), denn sie ist aus Gründen der Selbstachtung und sozialen Anerkennung ein soziales Schlüsselgut, aus dem andere für Freiheit und Gerechtigkeit relevante soziale Güter folgen, insbesondere auch die finanzielle Sicherung des Sozialstaats im Ganzen.
- Die Anerkennung einer produktivistischen Komponente im Gerechtigkeitsverständnis, der zufolge begrenzte Ungleichheiten im Maße legitim sind, wie sie zur Vermehrung der materiellen Freiheitschancen aller beitragen (Rawls 1975).
- Die Orientierung an einem erweiterten Beveridge-Kriterium, demzufolge eine gleiche, die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistende Grundsicherung Bürgerrecht ist, nicht aber die darüber hinausgehende Absicherung einmal am Markt erzielter Einkommensniveaus (Kaufmann 2003: 144ff).

Die Aufnahme dieser Elemente in ein zugleich modernisiertes und in seiner Substanz weiterhin egalitaristisches Konzept sozialer Gerechtigkeit erscheint im Lichte der wissenschaftlichen Debatte und der Realität der Dilemmata des modernen Sozialstaats vernünftig begründet. Worum es geht, ist die Neugewichtung des Verhältnisses von Eigenverantwortung und Rechtsansprüchen, Eigeninitiative und staatlichem Handeln im Sozialstaat und am Arbeitsmarkt ebenso wie in Zivilgesellschaft und Gemeinwesen.

III. Projekte und Visionen

Positive Globalisierung

Das größte und langfristig gewichtigste Projekt, das das neue Programm entwerfen muss, ist der Übergang von der noch immer überwiegend bloß negativen zur positiven Integration in der Europäischen Union und in der globalen Arena. Die Prozesse der Globalisierung, die sich auf den verschiedenen Ebenen ökonomischer, gesellschaftlicher, ökologischer, sicherheitspolitischer, kultureller und informationeller Realität tatsächlich vollziehen, betreffen in ihren Auswirkungen alle Menschen in allen Ländern der Welt, während durch die weithin bloß nationale Verfassung der Politik gleichzeitig die Chancen einer wirkungsvollen Einflussnahme auf sie rapide schwinden. Aus diesem Diskrepanzproblem ergibt sich ein weitreichendes und grundlegendes politisches Dilemma. Es muss schrittweise durch eine Rückgewinnung demokratischer Entscheidungssouveränität in der globalen Arena überwunden werden.

Globale Demokratie verlangt die Fortsetzung, Ausweitung und Intensivierung der schon in Gang gekommenen Vernetzung der vier Hauptstränge transnationaler politischer Regulation, nämlich erstens der globalen politischen Institutionen (vor allem der UNO, ihrer Unterorganisationen und deren wirtschaftlichen, sozialen, politischen und ökologischen Handlungsmöglichkeiten), zweitens der globalen problemspezifischen Regelwerke (z.B. der Welthandelsorganisation, Umweltschutzabkommen, Klimaschutzregeln, Arbeitsschutzabkommen etc.), drittens des Ausbaus und der Vernetzung regionaler Systeme politischer Zusammenarbeit (wie der Europäischen Union, Asean, SAARC, Mercosur, NAFTA etc.) und viertens der transnationalen Initiativen der Zivilgesellschaft. Ihr liegt die Idee globaler Staatsbürgerrechte zugrunde, die sich allmählich in globalen Institutionen und zivilgesellschaftlichen Aktionsformen konkretisiert.

Soziale Demokratie in der globalen Welt hat gute Realisierungschancen. Sie verlangt den funktional wirkungsvollen und weltbürgerlich angemessenen Ausbau und die Vernetzung der vier maßgeblichen transnationalen politischen Entscheidungsebenen in einem offenen Prozess. Zwischen diesen Ebenen bestehen erhebliche Wechselwirkungen, die gezielt zu organisieren

sind. Das Prinzip der Subsidiarität enthält die Grundregel für die Verteilung der Entscheidungen auf diese Ebenen:

Auf der Ebene der Zivilgesellschaft können diejenigen sozialen und politischen Herausforderungen thematisiert und bearbeitet werden, die die Lebenswelt der Menschen direkt betreffen und an Ort und Stelle in informellen Verfahren geregelt werden können. Nationale, regionale und globale Netzwerke zivilgesellschaftlicher Akteure wirken darüber hinaus als Bürgerlobbies auf die institutionalisierten Entscheidungsprozesse der darüber liegenden Ebenen ein.

Auf der Ebene der nationalen politischen Institutionen sollen alle politischen Entscheidungen getroffen werden, die auf ihr effektiv entschieden und durchgesetzt werden können. Auf höher gelegene Stufen der politischen Kooperation sollen daher nur diejenigen Entscheidungsprobleme delegiert werden, die sich nur noch dort mit Aussicht auf Erfolg bearbeiten lassen. Bildung, Kultur, Soziale Gerechtigkeit und Sicherheit, Sicherheit, Arbeitsbeziehungen sind auch künftig primär politische Gestaltungsaufgaben für die nationalstaatliche Entscheidungsebene. Gleichzeitig sind die nationalstaatlichen politischen Institutionen ein entscheidendes Instrument für die politische Mitentscheidung auf den beiden höher liegenden Gestaltungsebenen der größeren Region und der Welt.

Die Ebene der regionalen politischen Zusammenarbeit, für uns die in dieser Hinsicht am weitesten zusammengewachsene Europäische Union, spielt für die politische Gestaltung eine dreifache Rolle. Sie regelt die nur auf der regionalen Ebene Erfolg versprechend zu lösenden Probleme, wie Handels- und Ökologiepolitik. Sie wirkt auf die darüber liegende Ebene der globalen politischen Kooperation ein und sie gewährleistet das gewünschte Maß an Übereinstimmung und Koordination der Lebensverhältnisse innerhalb der ihnen zugehörigen Länder.

Auf der globalen Ebene der UNO, der global agierenden informellen Steuerungsgruppen wie G8 und der weltweit wirkenden Institutionen und Regime (wie Weltbank, Weltwährungsfonds, Welthandelsabkommen/GATT, WTO, Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz) schließlich müssen gemeinsame Regelungen und Durchsetzungsmechanismen für die nur global regulierbaren Probleme gefunden werden. Dazu gehören insbesondere Fragen der ökologischen und sozialen Mindeststandards, der Regulierung der Finanzmärkte und der Verhaltensregeln für Transnationale Konzerne. Die Einrichtung eines Weltsicherheitsrates für Wirtschaftsfragen mit allgemeinen Beratungs- und prinzipiellen Entscheidungsbefugnissen, wie ihn die Uno-Kommission über Global Governance 1994 vorgeschlagen hat, ist ein Beispiel für die sinnvolle Ergänzung und Verknüpfung dieser Institutionen.

Der Ausbau und die Vernetzung dieser vier politischen Entscheidungsstränge ist ein Prozess globaler Demokratisierung, der kleine und große Schritte erlaubt, dessen Richtung durch das Weltbürgerrecht und die soziale Demokratie vorgezeichnet sind, dessen Formen und dessen Tempo indessen allein vom Konsens der Gemeinschaft der Staaten und ihrer Zivilgesellschaften bestimmt werden können. Er kann in zunehmendem Maße die ökologische, wirtschafts- und finanzpolitische, aber auch die soziale Wiedereinbettung der offenen Märkte ermöglichen. Die Vertiefung der europäischen Integration ist ein besonders wichtiger Schritt auf diesem Weg. Sie ermöglicht die soziale Regulation der Märkte in unserer Region und verbessert die Chancen globaler Demokratisierung.

Bei beiden, der regionalen und der globalen Einbettung, handelt es sich schon auf Grund der vielen und sehr verschiedenartigen Veto-Spieler, die jeweils beteiligt sind, um widerspruchsvolle und langfristige Prozesse. Aber auch, wenn sie einmal einen erfolgreichen Abschluss finden, einschließlich Weltsozialpolitik, Tobinsteuer und ökonomischem Weltsicherheitsrat, wird das die Hausaufgaben der Strukturreformen bei uns nicht nur nicht entbehrlich machen, sondern wegen des erforderlichen Ressourcentransfers noch dringlicher und vielleicht schwieriger. Der Glaube, eine erfolgreiche positive Globalisierung könne sie ersetzen, ist ideologischer Eskapismus. Ihm neigen in der Sozialdemokratie nicht wenige von denen zu, die die Trauerarbeit nicht leisten können, die notwendig wäre, um sich von Illusionen eines umfassenden, immer wachsenden Versorgungsstaats zu verabschieden, denen sie aus durchaus ehrbaren Motiven gegen alle Realitätszwänge weiter anhängen.

Eine realistische Utopie

Wie könnte nun ein sozialdemokratisches Zukunftsprojekt für Deutschland aussehen, das die Agenda 2010 so weiterführt, dass daraus ein programm-taugliches Projekt wird, in seinen Erwartungen und Instrumenten realistisch ist, aber doch in seinen Zielen eine Vision, für die sich die Bürger begeistern können?

Es geht um ein Projekt, dass in Zeiten der Globalisierung Freiheit für alle ermöglicht, soziale Sicherheit als Bürgerrecht gewährleistet, allen Zugang zu Arbeit und gesellschaftlicher Teilhabe garantiert, die Verantwortung des Einzelnen für sich selbst und für andere als Grundlage macht und ökologisch verträglich ist. Zu den Bausteinen dafür, die ein neues Grundsatzprogramm bereitstellen muss, gehören die folgenden:

Eine Gesellschaft für Kinder. Bildungs- und Familienpolitik sind hierzulande, was ihre wirklichen Effekte betrifft, immer noch Stiefkinder der Politik. Dabei sind sie der Schlüssel für die Lösung der Beschäftigungsprobleme und des sozialstaatlichen Finanzierungsdilemmas unter gerechten Bedingungen. Wie

hängt das zusammen? In der Familien- und Bildungspolitik überschneiden und bündeln sich zahlreiche andere Reformpolitiken mit großen Synergieeffekten für eine Reihe zentraler Reformziele. Durch eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote wird, wie wir aus dem empirischen Vergleich der Erfahrungen in den europäischen Ländern wissen, nicht nur dem Ziel der Geschlechtergleichstellung gedient und der Druck auf die Familien entspannt, sondern zugleich auch die Beschäftigungssituation insgesamt deutlich verbessert. Sie wird durch die Schaffung umfassender Ganztagsbetreuungsmöglichkeiten für Kinder wesentlich gefördert – die dann zugleich auch die Bildungssituation verbessert. Nötig ist dazu auch die Überwindung der bisherigen Form von Ehegattensplitting und aller die Nichterwerbstätigkeit von Frauen begünstigenden steuerlichen und Versicherungs-Anreize.

Frauen, die unter gesicherten Bedingungen erwerbstätig sind und über ein angemessenes Einkommen verfügen, fragen in der Regel deutlich mehr private Dienstleistungen nach, so dass sich die allgemeine Beschäftigungssituation verbessert, sie entlasten, falls sie als Alleinerziehende leben wollen oder müssen, die Sozialkassen. Die Geburtenrate steigt unter diesen Umständen wie die Vergleichsländer zeigen wahrscheinlich an, so dass dadurch und durch die steigende Beschäftigung insgesamt dann auch noch die langfristigen Finanzierungsbedingungen des Sozialstaates wesentlich verbessert werden.

Bildungszentriert muss eine zukunftsorientierte Sozialstaatsreform aus drei Gründen sein. Erstens, weil Bildung und auf sie aufgebaute Kompetenz die Hauptproduktivkraft der Wissensökonomie ist und im dem Weltmarkt ausgesetzten Sektor Arbeitsplätze schafft; zweitens, weil ein umfassendes System der Weiterbildung und des Neuerwerbs von Qualifikationen gleichzeitig die beste Sicherheitsgarantie für den Einzelnen in einer sich rasch verändernden Wirtschaft und für deren Wachstum ist; und drittens, weil wir eine neue Bildungsreform brauchen, die schon im Kindergartenalter das Lernen lernt und zum Lernen motiviert und damit den Grundstein legt für jede spätere Bereitschaft zum Weiterlernen. Damit verbindet es Sicherheit und Freiheitschancen und verringert die Zahl derer, die später nicht mehr um- oder weiterlernen können. Dazu nötig ist ein durchlässiges Ganztagschulsystem vom Kindergartenalter an und ein flächendeckendes System der zweiten Chancen. Hier schließt sich der erste Kreis von der Bildungs- zur Familienpolitik. Die Grundwerte der Freiheit und Verantwortung durch das Mit-Bestimmenkönnen und -müssen der eigenen Chancen ein Leben lang, der Gerechtigkeit durch die Geschlechtergleichheit und die Gewährung stetiger Bildungschancen verbinden sich ohne Widerspruch mit einer in diesem Punkt angebotsorientierten Wirtschafts- und Wachstumspolitik und annähernder Vollbeschäftigung. Die heute bestehende soziale Vererbung der Lebenschancenungleichheit durch ein Bildungssystem, das nichts daran zu korrigieren vermag, wird schrittweise abgebaut.

Jenseits des Bismarck'schen Sozialstaats. Es ist ein historisches Rätsel, warum ausgerechnet die Sozialdemokratie heute den Bismarck'schen Sozialstaat in Deutschland verteidigen sollte, den sie bei seiner Entstehung bekämpft hat und der den Grundwerten, für die sie steht, in wesentlichen Punkten zuwider läuft. Was ist denn gerecht an einem Sozialstaat, der die Sicherheit der Frauen von der Erwerbstätigkeit ihrer Ehemänner und damit zugleich auch sie selbst von ihnen abhängig macht? Was ist gerecht an einem Versicherungssystem, das seine Leistung nur aus den Arbeitseinkommen der Beschäftigten finanziert und damit eine Art Zusatzsteuer auf Arbeit praktiziert? Was ist gerecht an einem Sozialstaat, der einen einmal erworbenen Einkommens- und Sozialstatus auf alle Zeiten in alle Lebenslagen hinein fest schreibt und die Ungleichheiten der Erwerbsstatus bis zur letzten Rentenzahlung zum Grundgesetz jeder Sozialleistung macht? Aus der Forschung wissen wir, dass dieser Sozialstaat auch Arbeitsplätze vernichtet und seine eigenen Finanzgrundlagen untergräbt, weil er Arbeit besteuert und die Quellen der Sozialstaatsbudgets gerade dann austrocknet, wenn sie am meisten gebraucht werden. Er ist eine Fessel in der offenen Ökonomie.

Wir brauchen also einen neuen Sozialstaat. Aus den Vergleichsstudien der europäischen Länder wissen wir auch, dass die Finanzierung des Sozialstaates aus lohnbezogenen Abgaben Gift ist für die Beschäftigung im privaten Dienstleistungsbereich der unteren Lohngruppen. Die Umstellung der Finanzierung des Sozialstaates auf Einkommenssteuerfinanzierung ist daher eine Grundbedingung seiner Zukunftsfähigkeit und Wettbewerbstauglichkeit. Obgleich das für deutsche Sozialdemokraten schwer zu verdauen ist, empfiehlt sich, wie die Beispiele Dänemark und Schweden zeigen, eine duale Einkommenssteuerpolitik, die die mobilen Produktionsfaktoren (Kapital) geringer und die immobilen (Einkommen jeder Art, Grund und Boden, Immobilien, Erbschaften) stärker besteuert. Das bietet die doppelte Gewähr, dass das Geld für die sozialen Sicherung reicht, aber die Steuerpolitik nicht zur Ursache für Abwanderung von Investitionskapital führt und somit durch die Vernichtung von Arbeitsplätzen zugleich mehreren Zielen des Sozialstaats entgegenwirkt, nämlich der Beschäftigung und dem Erhalt der Steuergrundlagen. Niedriglöhne müssen durch Negativsteuern auf das gesellschaftlich vertretbare Niveau angehoben werden.

Für alle sozialen Sicherungssysteme, vor allem die Lohnersatzleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit und altersbedingter Erwerbslosigkeit ist eine gleiche einheitliche Grundsicherung nicht nur am ehesten nachhaltig zu finanzieren. Sie ist auch gerechter, sofern sie ein Niveau erreicht, das die Einbeziehung aller, die von ihr leben, in das gesellschaftliche Leben und die Vermeidung von Armut und Abhängigkeit gewährleistet. Welcher Gerechtigkeitsbegriff liegt der Vorstellung zugrunde, dass Bismarck'sche Modell, dass einen einmal erreichten sozialen und Einkommens-Status und die dadurch

bedingten gesellschaftlichen Ungleichheiten für alle betroffenen Gruppen ein Leben lang festschreibt gegenüber einer Grundsicherung vorzuziehen sei, die alle ausreichend und gleich ist, es darüber hinaus aber dem Einzelnen überlässt, ob er einmal am Markt erzielte Einkommensvorteile für die Risikofälle seines Lebens zusätzlich absichern will.

Was wir brauchen ist eine steuerfinanzierte, einkommensunabhängige, aber vermögensabhängige Grundsicherung für alle, die trotz strenger Kriterien keine Erwerbsarbeit aufnehmen können. Was darüber hinausgeht, kann und muss dann jeder für sich selbst versichern. Staatliche Vollbeschäftigungspolitik auf der skizzierten Grundlage ist die Voraussetzung dieser Strategie.

Auf der Tagesordnung steht für die Bundesrepublik Deutschland auch eine bessere Ent-Segmentierung des Arbeitsmarktes, die zur Beschäftigung beiträgt. Es widerspricht sowohl der Gerechtigkeit wie auch den Bedingungen optimaler Beschäftigung, wenn auf der einen Seite bestehende Beschäftigungsverhältnisse massiv geschützt sind, so dass sich jeder Unternehmer doppelt überlegt, ob er sie bei Vakanz rasch neu besetzt, auf der anderen Seite aber im Bereich von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen eine prekäre Situation fortbesteht. Ent-Segmentierung bedeutet die deutliche Verbesserung des Schutzes von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen und eine Begrenzung der Schutzbestimmung der Kernarbeitsverhältnisse, die beschäftigungsfreundlich ist und eine Angleichung der Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt im Ganzen mit sich bringt. Das ist im Falle von Vollbeschäftigung jedem zumutbar. Hier können wir vor allem von den Niederlanden lernen.

Mit dem Klassenkampf der Generationen wird zu viel medialer Hype gemacht. Berechtigt ist die Befürchtung, dass in der rasch alternden Gesellschaft die jungen, wenn sie immer höhere Beiträge in eine Rentenversicherung zahlen, aus der sie immer weniger erwarten können, die Zeche für etwas zahlen, dass sie nicht bestellt haben. Aus diesem Dilemma weist der Vorschlag von John Myles einen Weg. Es gilt den Vertrag zwischen den Generationen neu zu entwerfen. Zwei Grundsätze spielen dabei die Hauptrolle. Der erste bezieht sich auf die Einkommensbeziehungen zwischen den Generationen: Nicht mehr das Verhältnis der Erwerbseinkommen zu den Renteneinkommen wird fixiert, sondern die relative Position der Erwerbstätigen und der Altersruheständler im Rahmen des volkswirtschaftlichen Gesamteinkommens. Diese Formel ist nachhaltig und gerecht. Beide Generationen zahlen einen kleinen Preis, der in die Lebensplanungen aller Klarheit bringt. Der zweite Grundsatz bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Altersruheständlern selbst: Alle haben Anspruch auf eine vermögensgeprüfte, steuerfinanzierte garantierte Mindestrente, die sozial angemessen ist (wie in Schweden oder Kanada). Das würde in der Bundesrepublik zusätzliche 0.080 Prozent des

Bruttosozialprodukts kosten, vielerlei Sozialbürokratie ersparen, die Arbeitskosten entlasten und Altersarmut verhindern. Was darüber hinausgeht, versichert jeder nach eigenem Lebensplan. Die Übergänge sind nicht einfach, aber, den Willen zur Erneuerung vorausgesetzt, zu meistern.

Eine solche Vision garantiert Sicherheit und Lebenschancen, sie ist nachhaltig und gerecht, sie gibt berechenbare Orientierung für die Planung des eigenen Lebens und gewährleistet die Voraussetzungen dafür. Sie öffnet die Gesellschaft in die Zukunft.

IV. Machbare Visionen

In einem Grundsatzprogramm, zumal dann, wenn es lesbar bleiben soll und politische Wirkungen entfalten kann, sind keine politischen Handlungskonzepte im einzelnen sinnvoll, aber Wertbegründungen und große konzeptionelle Leitideen. Aus ihnen müssen dann im Lichte der tatsächlichen Problemlagen und Erfahrungen Handlungsprojekte entwickelt werden. Das Grundsatzprogramm selbst aber muss eine verbindliche Vision vom Typ des utopischen Realismus präsentieren, also das Erstrebenswerte mit dem voraussichtlich Machbaren verbinden.

Neben dem hier Skizzierten gehört dazu noch einiges mehr, vor allem Ideen für eine Innovationskultur, die dem Land Arbeit und Wohlstand im globalen Wettbewerb sichert, und eine Politik der sozialen Integration, die jene Orte schützt und stärkt, an denen sozialer Zusammenhalt entsteht: Wohnwelten, Arbeitsplätze, Familien.

Eine Partei, die diese Garantien gibt und unter den voraussehbaren gesellschaftlichen Bedingungen zu ihnen auch überzeugend steht, gibt damit zwar kein Glücksversprechen. Das kann, soll und darf sie auch nicht, wenn sie ehrlich bleiben will. Sie gibt aber immerhin das einlösbare Versprechen, Lebensbedingungen zu schaffen, in denen jeder Einzelne eine wirkliche Chance hat, auf seine Art sein Glück zu suchen, und, wenn ihn das Glück verlässt, sicher sein kann, nicht in Elend und Unglück zu enden, sondern neue Chancen zu gewinnen. Und das ist ja auch nicht wenig für ein politisches Programm in dürftiger Zeit.

Ein Nachsatz

All das könnten, müssten Ideen sein, die das neue Grundsatzprogramm prägen, wenn es Ehrlichkeit, Machbarkeit und Vision miteinander verbinden will. Die SPD als Regierungspartei steckt in der tiefsten Krise, seit es sie gibt. Manchen könnte es scheinen, als sei in dieser Notlage die Zuflucht zu den alten Rezepten die beste Sicherheit, die alten schönen Formeln und eine Tonlage hoch über aller Realität. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sie vie-

le mitziehen. Ein Programm der sozialen Demokratie in einer globalisierten Welt, das auch machbar ist, könnte daraus kaum entstehen. Der Trost für den Augenblick, den das brächte, würde aber den Preis der verdoppelten Desorientierung und Enttäuschung morgen kosten. Das wird wohl keiner der Beteiligten wirklich wollen.

Literatur

- Die Bundesregierung 2003: Agenda 2010. Deutschland bewegt sich. Berlin.
- Dworkin, Ronald 2000: Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality. Cambridge.
- Höffe, Otfried 2003: Gerechtigkeit. Eine philosophische Einführung. München.
- Kaufmann, Franz- Xaver 2003: Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche
- Kersting, Wolfgang 2000: Theorien der sozialen Gerechtigkeit. Stuttgart/Weimar.
- Merkel, Wolfgang 2002: Social Justice and Social Democracy at the Beginning of the 21 st Century. Herzliya.
- Rawls, John 1975: Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt/M.
- Schmidt, Vivien A. 2000: Values and Discourse in the Politics of Adjustment. In: Fritz W. Scharpf/Schmidt, Vivien A. (ed.): Welfare and Work in the Open Economy. Vol. I. Oxford.
- Sen, Amartya 1998: Soziale Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz. In: Nida-Rümelin, Julian /Thierse, Wolfgang (Hg.): Philosophie und Politik II. Essen.
- Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt/M.
- Steinvorh, Ulrich 2002: Philosophie und Politik. In: Schmücker, Reinhold/Steinvorh, Ulrich: Gerechtigkeit und Politik. Berlin.

AUTORENVERZEICHNIS

Prof. Dr. Detlev Albers, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen.

Klaus Uwe Benneter, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Rechtsanwalt und Notar. Generalsekretär der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands.

Ulla Burchardt, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Diplompädagogin. Stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung. Mitglied im SPD-Fraktionsvorstand und im Parteivorstand der SPD.

PD Dr. Ingo Bode, Privatdozent am Institut für Soziologie der Universität Duisburg-Essen.

Martin Frenzel, M.A., Politikwissenschaftler. Arbeitet als Redakteur in Darmstadt. Studium der Politikwissenschaft und Geschichte. Diverse Aufsätze zur Europäischen Sozialdemokratie. Jüngste Buchveröffentlichung: *Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich*, Wiesbaden (2002).

Prof. Dr. Steffen Mau, Juniorprofessor für Soziologie und Sozialpolitik an der Graduate School of Social Sciences (GSSS), Universität Bremen.

Prof. Dr. Thomas Meyer, Professor für Politikwissenschaften an der Universität Dortmund. Wissenschaftlicher Leiter der Politischen Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung. Stellvertretender Vorsitzender der Grundwertekommission beim Vorstand der SPD.

Michael Müller, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Diplombetriebswirt. Mitglied im Gemeinsamen Ausschuss sowie im Vermittlungsausschuss. Stellvertretender Vorsitzender der SPD Bundestagsfraktion.

Andrea Nahles, Mitglied des Präsidiums der SPD und Leiterin der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes. Vorsitzende des Forums DL21.

Prof. Dr. Stephan Leibfried, Professor am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen in der Abteilung: Institutionen und Geschichte des Wohlfahrtsstaates. Sprecher des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“.

Prof. Dr. Claus Offe, Professor für Politikwissenschaft mit dem Lehrgebiet Politische Soziologie und Sozialpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin

Florian Pronold, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Rechtsanwalt. Mitglied im Finanzausschuss und stellvertretender Landesvorsitzender der SPD in Bayern.

Heinz Putzhammer, Mitglied des geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Mitglied im Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU sowie in verschiedenen Beratungsgremien der Bundesregierung, wie der Zuwanderungskommission und des Rates für Nachhaltigkeit.

Karin Roth, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Mitglied im Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit und im Unterausschuss ERP-Wirtschaftspläne.

Ortwin Runde, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Mitglied des Finanzausschusses und des Vermittlungsausschusses. Mitglied im Fraktionsvorstand der SPD-Bundestagsfraktion. Sprecher der SPD-Landesgruppe Hamburg der SPD-Bundestagsfraktion.

Dr. Hans-Joachim Schabedoth, Leiter der Grundsatzabteilung beim DGB-Bundesvorstand in Berlin.

Dr. Angelica Schwall-Düren, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Stellvertretende Vorsitzende der SPD Bundestagsfraktion und stellvertretendes Mitglied im Auswärtigen Ausschuss und im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Mitglied im Parteivorstand der SPD.

Prof. Dr. Hermann Schwengel, Professor am Institut für Soziologie der Albrecht-Ludwigs-Universität Freiburg und Berater der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD.

Prof. Dr. Günther Schmid, Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin und Fellow des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit (IZA).

Dr. Eric Seils, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für Sozialpolitik (ZeS) und assoziiertes Mitglied des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen.

Dr. Carl Tham, Botschafter Schwedens in der Bundesrepublik Deutschland.

Wolfgang Thierse, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Präsident des deutschen Bundestages. Stellvertretender Vorsitzender der SPD und Vorsitzender der Grundwertekommission beim Parteivorstand der SPD.

Prof. Dr. Ernst Ulrich von Weizsäcker, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Vorsitzender des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und Sprecher der SPD-Arbeitsgruppe „Nachhaltige Entwicklung“ im deutschen Bundestag.

Dr. Christoph Zöpel, Mitglied des deutschen Bundestages (SPD). Diplom-ökonom. Ordentliches Mitglied im Auswärtigen Ausschuss, im Unterausschuss Globalisierung und Außenwirtschaft und im Unterausschuss Vereinte Nationen.

Der Sozialstaat ist in allen Ländern Europas durch die Globalisierung auf neue Weise herausgefordert. Die Dokumentation enthält Beiträge einer Veranstaltung, auf der Sozialwissenschaftler, Politiker und Gewerkschafter im Dialog gemeinsam nach neuen Antworten auf diese Herausforderung suchen. Die wichtigsten Reformbeispiele unserer europäischen Nachbarländer werden einer genauen Betrachtung unterzogen, um Anregungen für den Prozess der Sozialstaatsreform in unserem eigenen Lande zu gewinnen. Dabei wird deutlich, nicht der Abbau, sondern die zeitgemäße Transformation des Sozialstaates ist die Aufgabe.

