

November 2007

WISO Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Zukunft des Sozialstaats – Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung
Gesprächskreis Sozialpolitik





Tagungsdokumentation im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Zukunft des Sozialstaats – Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Inhalt

Ruth Brandherm/Peter König	
Vorbemerkung	3
Leben und Arbeiten in der heutigen Gesellschaft	
Impuls: Klaus Dörre	5
Impuls: Heide Pfarr	14
Kommentar: Andrea Nahles	17
Kommentar: Michael Sommer	21
Der Sozialstaat als Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung	
Impuls: Heinz-J. Bontrup	24
Kommentar: Evelyne Gebhardt	33
Kommentar: Ottmar Schreiner	37
Zukünftige Entwicklung der Beschäftigung und Beschäftigungsfelder sowie Handlungsoptionen	
Impuls: Hans-J. Barth	40
Kommentar : Ludwig Stiegler	49
Beschäftigungspolitik: Makroökonomische Analysen und Handlungsoptionen	
Impuls: Michael Dauderstädt	54
Kommentar: Angelica Schwall-Düren	68
Kommentar: Hans-Joachim Schabedoth	71
Funktionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	
Impuls: Bernd Reissert	75
Kommentar: Wilhelm Schmidt	77
Kommentar: Ursula Engelen-Kefer	79
Impuls: Heide Pfarr	81
Kommentar: Ursula Engelen-Kefer	83
Kommentar: Evelyne Gebhardt	86
Arbeitszeitpolitik	
Impuls: Hartmut Seifert	88
Kommentar: Barbara Riedmüller	92
ReferentInnen und Tagungsleitung	99
Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik	102

Die Beiträge werden von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Vorbemerkung

Veränderungen in der Erwerbslandschaft, der demographische Wandel und die Globalisierung gelten neben anderen Einflussfaktoren wie der Erosion der Finanzierungsbasis der sozialen Sicherungssysteme und der Staatsverschuldung als wesentliche Gründe für eine Neuausrichtung des Sozialstaats. Diese Debatte um die Zukunft des Sozialstaats hat uns veranlasst, auf ausgewählte Aspekte dieses Themas intensiver einzugehen und sie mit Vertreterinnen und Vertretern aus Wissenschaft, Politik und Verbänden zu diskutieren. Ihre Beiträge in Form von Impulsreferaten und Kommentaren sind in den vorliegenden Broschüren abgedruckt. Damit wollen wir zu einer Konkretisierung des Begriffs „vorsorgender Sozialstaat“ beitragen.

Im Zentrum standen die Sozial-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungs- sowie Bildungs- und Familienpolitik, ergänzt durch wirtschaftspolitische Beiträge. Wir veröffentlichen das umfangreiche Material in drei Berichten zu den drei genannten Themenfeldern, wobei der hier vorliegende Text den Bereich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik abdeckt. Die Texte haben teilweise einen analytischen Charakter, teilweise bieten sie Interpretationen zur Sozialstaatskonzeption an. Mit ihnen wird ein erster Abschnitt unserer Arbeit zum Thema dokumentiert, die 2008 fortgesetzt wird. Trotzdem möchten wir in einer Zwischenbilanz einige Ergebnisse der bisherigen Arbeit festhalten:

Es bestand bei den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Workshops Konsens, dass die normativen Grundlagen des gegenwärtigen wie zukünftigen Sozialstaats durch Werte wie Gerechtigkeit, Solidarität, Teilhabe und Freiheit geprägt sind. Durch diesen Wertekanon findet eine deutliche Abgrenzung gegenüber marktwirtschaftlichen, ausschließlich an privatwirtschaftlichen Interessen orientierten Konzepten statt.

Im Unterschied zum jetzigen soll sich der zukünftige Sozialstaat durch eine Neujustierung seiner Struktur, seiner Funktionen und seiner institutionellen Ausgestaltung auszeichnen, die in erster Linie auf Vorsorge ausgerichtet sind. Dabei kommt Maßnahmen zur Aktivierung, Investition, Prävention und Innovation eine hohe Bedeutung zu. Von der Wirksamkeit der Vorsorge wird es zukünftig abhängen, wie viel Nachsorge noch erforderlich sein wird.

Selbst bei diesem gemeinsamen Grundverständnis über das, was ein vorsorgender Sozialstaat sein könnte, existiert eine große Bandbreite alternativer politischer Handlungsmöglichkeiten, die dieses Ziel erreichen könnten. Ein Beispiel aus unserer Diskussion war die kontroverse Debatte darüber, wo der Schwerpunkt künftiger Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme liegen sollte: zunehmend über Steuern oder nach wie vor eher über Beiträge – ergänzt durch eine Teilkapitaldeckungsvariante. Damit werden nicht nur Finanzierungsfragen berührt, sondern auch Verteilungsfragen. Denn je nachdem, welcher Weg (z.B. Einbeziehung anderer Einkommensarten und Beschäftigtengruppen) gewählt wird, kann Ungleichheit abgebaut oder verstärkt werden.

Außerdem gab es – ebenfalls auf der Basis eines gemeinsamen Grundverständnisses zum vorsorgenden Sozialstaat – divergierende Einschätzungen hinsichtlich arbeitsmarktpolitischer Erfolge, insbesondere was den Abbau der Arbeitslosigkeit betrifft. Der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik – darüber bestand Einvernehmen – wird allzu oft überschätzt. Arbeitsmarktpolitik hat zwar nicht versagt, aber fundamentale marktwirtschaftliche Faktoren wie Investitionskosten für neue Arbeitsplätze, Produktivität der Beschäftigten oder Absatzchancen für Produkte beschränken ihre Wirkung. In der Folge entstehen im Niedriglohnsektor weniger neue Arbeitsplätze als erhofft. Vorsorgende

Sozialpolitik kann also auch an Grenzen stoßen, die im Eigeninteresse der Politik anerkannt werden sollten, da ansonsten nicht einlösbare Versprechen gegeben werden.

Weitgehenden Konsens gab es im bildungs- und familienpolitischen Bereich. Allerdings eilen die hier vorgestellten Konzepte und Vorschläge der bestehenden Praxis erheblich voraus. Familien- und Bildungspolitik treten im Kontext eines vorsorgenden Sozialstaats aus ihrem Schattendasein heraus und werden zu einem wesentlichen politischen Ansatzpunkt für die Steigerung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstandes.

Gerade wenn Politik tiefer in die Lebenswelt eingreift, sind den Bürgern größere Freiheits- und Beteiligungsrechte einzuräumen. Sie sind durch Sicherheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt und im Falle der Erwerbslosigkeit zu ergänzen. Freiheits- und Beteiligungsrechte sind aber nicht nur gegenüber dem Staat sicherzustellen, sondern sie müssen sich auch auf Unternehmensebene niederschlagen, sei es in Form qualifizierter Mitbestimmung oder Unternehmensbeteiligungen.

Die Vorträge und Diskussionen in den Workshops haben dazu beigetragen, die gängige Analyse und Bewertung von Situationen und Handlungsstrategien wie Lohnnebenkosten, Beitragsstabilität, Schaffung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnsektor und soziale Sicherung in Frage zu stellen. Viele der herkömmlichen Deutungsmuster der Ursachen greifen aus unserer Sicht zu kurz und vernachlässigen wichtige Faktoren. Dies trifft u.a. auf die Debatte um die Rolle der Lohnneben-

kosten und der Globalisierung zu, die immer wieder als Bedrohungspotenzial dargestellt werden, um den Umbau des Sozialstaats in eine bestimmte Richtung zu drängen, in der einzelwirtschaftliche statt volkswirtschaftlicher Sichtweisen und Interessen dominieren.

Demgegenüber andere Perspektiven und Konzepte zu entwickeln und zu präsentieren, sehen wir als eine unserer zukünftigen Aufgaben bei der Fortführung der Sozialstaatsdebatte. Dabei werden zukünftig u.a. Themen wie die Vermeidung von Armut, Generationengerechtigkeit, (bedingungsloses) Grundeinkommen und die Absicherung bei Übergängen im Erwerbsverlauf im Mittelpunkt stehen.

Allen Beteiligten an den hier dokumentierten Workshops gilt unser Dank. Besonders sind wir der stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion, Elke Ferner, MdB, und Birgit Fischer, Mitglied des Präsidiums des SPD-Parteivorstandes, zu Dank verpflichtet, die mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über fast ein Jahr hinweg diesen Diskurs zwischen Politik und Wissenschaft mitgetragen haben.

Ruth Brandherm

Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Qualifizierung
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Peter König

Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Leben und Arbeiten in der heutigen Gesellschaft

Unsichere Arbeitsgesellschaft – wo kann, wo soll politische Steuerung ansetzen?

IMPULS

Impuls: Klaus Dörre

1. Die These: Wiederkehr der Unsicherheit

Umbruchprozesse in der Arbeitswelt werden häufig als Übergang zur Wissens- oder Informationsgesellschaft gedeutet. Solche Begriffe stehen dann für eine Ökonomie, in der High-Tech-Produkte mittels anspruchsvoller „immaterieller Arbeit“ hergestellt werden. Dabei wird mitunter übersehen, dass der Übergang zu einer hochtechnologischen Produktionsweise nicht nur alte Segmentationslinien befestigen, sondern auch neue soziale Spaltungen hervorbringen könnte (Castells 2001: 282). Nachfolgend möchte ich mich auf diesen, für die Zukunft des Sozialstaates besonders relevanten, Zusammenhang konzentrieren. Meine These lautet, dass der Übergang zu einer wissensintensiven Ökonomie aktuell mit einem Trend zur „Wiederkehr sozialer Unsicherheit“ in die reichen Gesellschaften des Westens einhergeht. Obwohl „diese Gesellschaften von Sicherungssystemen umgeben und durchzogen sind“, bleibt die Sorge „um die Sicherheit allgegenwärtig“ (Castel 2005: 8, 54 ff.). Die einstmaligen starken Verknüpfungen von abhängiger Erwerbsarbeit und robusten sozialen Sicherungen sind sowohl in den Teilarbeitsmärkten der Qualifizierten und Hochqualifizierten, als auch in den unteren sowie manchen mittleren Segmenten unter Druck geraten. Im Resultat wird die über Jahrzehnte stabile gesellschaftliche Integrationskraft von Lohnarbeit mehr und mehr geschwächt. Diese Entwicklung ist bislang weder von den Gewerkschaften, noch von den politischen Akteuren zureichend verarbeitet worden.

2. Umbrüche: Finanzmarkt-Kapitalismus und neue Landnahme

Wie lässt sich diese Sichtweise begründen? Begünstigt durch die außergewöhnlich lange Nachkriegsprosperität ging die Verallgemeinerung von Lohnarbeit nach 1949 mit einer Tendenz zur Einhegung von Einkommens-, Armut- und Beschäftigungsrisiken einher. Lohnarbeit wurde zu einer Institution, gekoppelt mit „sozialem Eigentum“ – einem Eigentum zur Existenz- und Statussicherung, das sich u. a. in garantierten Rentenansprüchen, Kündigungs- und Arbeitsschutz, Mitbestimmungsrechten sowie verbindlichen tariflichen Normen manifestierte. Sozialstaatlich regulierte Erwerbsarbeit wurde Basis für einen Bürgerstatus, der zuvor besitzlosen Klassen und Gruppen trotz fortbestehender Ungleichheiten zu einem respektierten Status in der Gesellschaft verhalf. Seit den 1980er Jahren erleben wir auch in den kontinentaleuropäischen Gesellschaften eine allmähliche Umkehrung dieser Entwicklung. Dafür gibt es vor allem zwei Ursachen. Erstens drängen die neuen Formen von „immaterieller“ Dienstleistungs- und Informationsarbeit nach einem flexibleren Arbeitsmanagement, das in einem Spannungsverhältnis zu Regelungsformen des Nachkriegskapitalismus steht. Zweitens vollzieht sich der Übergang zu nachfordistischen Arbeitsgesellschaften unter dem Druck eines internationalisierten Finanzmarkt-Kapitalismus (Windolf 2005), dessen Dynamik auf Prozessen beruht, die man als neue Landnahmen (Lutz 1984) bezeichnen könnte.¹ Unter dem Druck finanzmarktgetriebener Kon-

¹ Nach außen bedeutet Landnahme die Integration ganzer Subkontinente – etwa der so genannten BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China) – in den Weltmarkt (Wilson/Purushotaman 2003). Nach innen zielt sie auf eine umfassendere Nutzung menschlichen Arbeitsvermögens, die Produktion neuer Konsumformen für Hightech-Produkte, entsprechende Lebensweisen, aber eben auch auf die Einschränkung, Beschneidung oder gar Beseitigung von „Sozialeigentum“.

kurrenzen sorgen kapitalmarktorientierte Steuerungsformen von Konzernen, die Führung dezentraler Einheiten mittels Gewinnvorgaben und ständiges Benchmarking für eine Verstetigung von Wettbewerbssituationen im Inneren der Unternehmen. Sämtliche Schutzmechanismen von der tariflichen Begrenzung der Wochenarbeitszeiten bis hin zum arbeitsrechtlich garantierten Kündigungsschutz, also Kernbestände von „Sozialeigentum“, werden tendenziell zum Zielobjekt entgrenzender Verwertungsstrategien. Mittels solcher Grenzverschiebungen können Unternehmen eine Art Flexibilisierungsarbitrage erwirtschaften, die überwiegend aus nur kurzfristig wirksamen und zudem höchst fragilen Kostenvorteilen resultiert. Schon wegen der Flüchtigkeit dieser Wettbewerbsvorteile gelangen derartige Landnahmen nie an ihr Ziel. Treten die prophezeiten Wohlfahrts- und Beschäftigungseffekte nicht ein, muss aus Sicht der Finanzmarktakteure eben noch umfassender dereguliert und flexibilisiert werden. In der Konsequenz driften einzelwirtschaftliche Rationalität und Wohlfahrt auseinander. Trotz rekordverdächtiger Gewinne bauen Konzerne Beschäftigung ab.² Selbst rentable Betriebe fallen einseitig kosten- und renditeorientierten Wettbewerbsstrategien zum Opfer. Im Gleichklang mit einer flexiblen Produktionsweise, die auf knappen Personal-, Zeit- und Materialpuffern beruht, erschweren zeitlich begrenzte Absicherungen von Stammebeschäftigten Neueinstellungen. Daher kommt es selbst in Phasen anziehender Konjunktur nur in vergleichsweise geringem Maße zu Beschäftigungsaufbau. Produktionsspitzen werden mit flexiblen Arbeitskräften, mit befristet Beschäftigten, Leih- und Zeitarbeitern, teilweise auch mit Mini- und Midijobbern abgedeckt. Auf diese Weise fördert die Durchsetzung flexibel-marktzentrierter Produktionsmodelle die Ausbreitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse. Faktisch spalten sich die nachfordistischen Arbeitsgesellschaften in Zonen unterschiedlicher Sicherheitsniveaus (Castel 2000: 336 ff.). Eine aus eigenen empiri-

schen Erhebungen gewonnene und im Anschluss an das Castelsche Zonenmodell konstruierte Typologie (Schaubild 1, Dörre 2005) vermittelt einen Einblick in die neue Hierarchie der nachfordistischen Arbeitsgesellschaft.

3. Zonen der Arbeitsgesellschaft: Zwischen Freiheitsgewinn und Prekarisierung

Die Typologie illustriert, dass Beschäftigungs-, Einkommens- und Statussicherheit, aber auch Identifikation mit der Arbeitstätigkeit und soziale Anerkennung von oben nach unten abnehmen. Parallel dazu lockert sich die Zugehörigkeit zu sozialen Netzen, die Unsicherheit abfedern könnten. Allerdings zeigt sich auch, dass Unsicherheit in den jeweiligen Zonen in Abhängigkeit von Lebensalter, Geschlecht, Qualifikation und Familienverhältnissen höchst unterschiedlich verarbeitet wird.

Die Typologie basiert auf einer qualitativen Erhebung mit ca. 100 Befragten aus allen Zonen der Arbeitsgesellschaft, die ich gemeinsam mit K. Kraemer und F. Speidel durchgeführt habe. Die Prozentzahlen stammen aus einer quantitativen Befragung des INIFES, die auf einer geschichteten, zufällig ausgewählten Stichprobe (n=5.388) basiert. Die Prozentangaben müssen insofern relativiert werden, als die Zuordnung des repräsentativen Materials zu unseren Typen nur annähernd erfolgen konnte. 3,9 % der quantitativ Befragten waren nicht zuzuordnen.

3.1 Die Integrierten (Gesicherte, Selbstmanager)

Nach wie vor gibt es Gruppen, bei denen von einer gesicherten Integration in den Arbeitsmarkt gesprochen werden kann. Dazu gehören Facharbeiter und Spezialisten sowie teilweise akademische qualifizierte Angestellte, aber auch die Selbstmanager, z. B. Freelancer in der IT-Industrie oder abhängig Selbständige in der Werbe- oder der Me-

2 Die Telekom (-32.000 Stellen) und Henkel (-3.000), IBM (-620), Mercedes-Benz (-8.500), Siemens (-2.400), die Deutsche Bank (-1.920), Infineon (-800) und AEG/Elektrolux (-1.750) gehören genauso in diese Unternehmens-Phalanx wie Samsung (-800), Continental (-400) oder der Versicherungskonzern Allianz (-7.500; vgl. FR, 23.06.06; „Die Zeit“ 29.12.05, „Die Zeit“, 01.12.05). Die leichte Entspannung am Arbeitsmarkt, mitunter bereits als „Beschäftigungsruck“ („Die Zeit“, 27.06.06) gefeiert, dürften an dieser Grundkonstellation wenig ändern.

Schaubild 1

(Des-)integrationspotenziale von Erwerbsarbeit – eine Typologie**Zone der Integration (67,7%)**

1. Gesicherte Integration („Die Gesicherten“; 31,5%)
2. Atypische Integration („Die Unkonventionellen“ oder „Selbstmanager“; 3,1%)
3. Unsichere Integration („Die Verunsicherten“; 12,9%)
4. Gefährdete Integration („Die Abstiegsbedrohten“; 33,1%)

Zone der Prekarität (13,8%)

5. Prekäre Beschäftigung als Chance / temporäre Integration („Die Hoffenden“; 3,1%)
6. Prekäre Beschäftigung als dauerhaftes Arrangement („Die Realistischen“; 4,8%)
7. Entschärfte Prekarität („Die Zufriedenen“; 5,9%)

Zone der Entkoppelung (1,7%)

8. Überwindbare Ausgrenzung: („Die Veränderungswilligen“)
9. Kontrollierte Ausgrenzung / inszenierte Integration („Die Abgehängten“)

Die Typologie basiert auf einer qualitativen Erhebung mit ca. 100 Befragten aus allen Zonen der Arbeitsgesellschaft, die ich gem. mit Klaus Kraemer und Frederic Speidel durchgeführt habe. Die Prozentzahlen stammen aus einer quantitativen Befragung des INIFES, die auf einer geschichteten, zufällig ausgewählten Stichprobe (n=5.388) basiert. Die Prozentangaben müssen insofern relativiert werden, als die Zuordnung des repräsentativen Materials zu unseren Typen nur annähernd erfolgen konnte. 3,9% der quantitativ Befragten waren nicht zuzuordnen.

dienbranche. In diesen Gruppen lassen sich spezifische Kombinationen von kreativer Arbeit und marktgetriebener Flexibilisierung beobachten. Gerade für Hochqualifizierte gilt, dass das Interesse an der Tätigkeit und der Freiheitsgewinn, der mit flexiblen Arbeitsformen verbunden ist, das Empfinden sozialer Unsicherheit überlagert. Das zeigt sich bei problemlösenden, kundenbezogenen Arbeitstätigkeiten, denen ein hohes Maß an Entscheidungsfreiheit eingeschrieben ist. Soweit Marktanforderungen als unabänderlich gelten, stellt sich Freiheit im subjektiven Empfinden, aber auch in kreativen Jobs nicht selten mittels Anpassung ein. Je weniger realistisch es erscheint, den eigenen Lebensentwurf auf marktbegrenzende kollektive Regelungen und Sicherheiten zu gründen, desto wahrscheinlicher wird eine Verinnerlichung des Marktzwangs. Die Bereitschaft zum Freiheitsgewinn durch Selbstunterwerfung tritt bei Führungskräften der unteren und mittleren

Ebene, aber auch bei Spezialisten und qualifizierten Angestellten häufig in Reinkultur hervor. Hier wirkt ein Modus der Selbstzuschreibung, der die Probleme nicht in der Schrankenlosigkeit des Wettbewerbs, sondern in der eigenen Person verortet. Neu ist, dass sich dieser Modus der Selbstzuschreibung nicht nur bei Managern und qualifizierten Angestellten, sondern zunehmend auch im Arbeiterbereich findet.

Es ist nicht primär die Konkurrenz, das äußere Zwangsmoment, das in diesen Gruppen die Bereitschaft zu permanenten Höchstleistungen erzeugt. In den Segmenten mit anspruchsvollen, kreativen Tätigkeiten appelliert marktzentrierte Kontrolle immer auch an die Professionalität der Arbeitssubjekte. Befriedigung entspringt aus dem Bestreben, die Arbeit so gut wie möglich, eben professionell erledigen zu wollen. Das Streben nach Bestätigung in der Arbeit kann problematische, mitunter geradezu pathologische Formen anneh-

men. So kann die permanente Zeitnot der high potentials geradezu in „Arbeitssucht“ ausarten, psychische Schäden und Entspannungsfähigkeit hervorrufen. Das Privatleben leidet; früher oder später wirken zerrüttete Sozialbeziehungen auf das Arbeitsvermögen zurück. Der innere Antrieb für hohe Arbeitsleistungen entfällt, Kreativität geht verloren und das Arbeitsvermögen wird – mitunter dauerhaft – geschädigt. Doch solche Schwierigkeiten resultieren gerade nicht mehr aus den Belastungen standardisierter, monotoner Teilarbeit. Was in der fordistischen Ära durch ausdifferenzierte Hierarchien, strukturierte Laufbahnen und klar definierte Kompetenzbereiche von außen auferlegt wurde und dem Alltagsleben einen Rhythmus gab, wird nun zumindest teilweise der Entscheidung von Individuen oder Kleingruppen überantwortet. Das kann befreiend wirken, aber auch Unsicherheit erzeugen. Doch auch die Selbstmanager in atypischen Arbeitsverhältnissen verfügen in der Regel über genügend Ressourcen, um Phasen der Einkommens- und Beschäftigungsunsicherheit ohne Statusängste überstehen zu können.

3.2 Die Gefährdeten (Verunsicherte, Abstiegsbedrohte)

Das trifft für die Gefährdeten nicht zu. Diese Gruppen sind formal noch in Normbeschäftigung integriert; sie werden aber von – teilweise massiven – Abstiegsängsten geplagt. Häufig stoßen wir bei diesen Arbeitern und Angestellten auf eine Kumulation alter und neuer Risiken. Einerseits üben die Betroffenen nach wie vor vergleichsweise einfache Tätigkeiten aus. Andererseits werden sie immer mehr zu Prozessverantwortlichen, die möglichst störungsfreie Abläufe und optimale Produktqualität garantieren sollen. Aus der Sicht vieler Beschäftigter gesellen sich zu den Schattenseiten standardisierter Arbeit nun auch noch die Belastungen größerer Marktflexibilität. Selbst wenn man dem permanenten Appell an Eigenverantwortung etwas Positives abgewinnen kann, müssen diese Beschäftigten doch mit dem Fortleben einer fremdbestimmten Arbeitssituation rechnen. Die von Standortkonkurrenzen und Produktionsverlagerungen ausgehende Unsicherheit unter-

gräbt die Bereitschaft zur Übernahme „unternehmerischer“ Verantwortung zusätzlich.

Massive Abstiegsängste sind in diesen Gruppen keineswegs unmittelbarer Reflex auf reale Bedrohungen. Selbst bevorstehende Betriebsschließungen können je nach Lebensalter, Qualifikation und Ressourcenausstattung höchst unterschiedlich verarbeitet werden. Für jüngere Arbeiter z.B. wirkt die absehbare Kündigung mitunter als Antrieb, individuelle Weiterbildungspläne vorzuziehen. Ältere und weniger qualifizierte Befragte befürchten hingegen einen nur schwer korrigierbaren Knick in ihrer beruflichen Laufbahn. Wenngleich die „gefühlte Unsicherheit“ das Ausmaß der realen Bedrohungen übersteigen mag, basiert sie doch auf realen Erfahrungen. Managementpolitiken, die im Zuge von Standortkonkurrenzen beständig die Beschäftigungsfrage aufwerfen, sorgen auch in den Stammebelegschaften für permanente Verunsicherung. Dies ist – wie das Unterlaufen tariflicher Regelungen und damit verbundene Lohnleinbußen, Arbeitszeitverlängerungen und Leistungsintensivierungen – eine wichtige Ursache von Prekarisierungsängsten, die in der „Zone der Integration“ wirksam werden.

3.3 Die Prekarier (Hoffende, Realisten, Zufriedene)

Gruppen in auch formal unsicheren Beschäftigungsverhältnissen agieren in einer „Zone der Verwundbarkeit“. In ihren subjektiven Verarbeitungsformen bedeutet das Ausüben einer prekären Beschäftigung die Auseinandersetzung mit einer eigentümlichen Schwebelage. Einerseits haben die betreffenden Leiharbeiter, befristet Beschäftigten, Teilzeitkräfte und Geringverdiener den Anschluss an die „Zone der Normalität“ noch immer vor Augen, weshalb ein Teil von ihnen alle Energien mobilisiert, um den Sprung in eine gesicherte Beschäftigung doch noch zu schaffen. Andererseits sind permanente Anstrengungen auch nötig, um einen dauerhaften sozialen Abstieg zu vermeiden. Wer in seinen Anstrengungen nachlässt, dem droht der Absturz in die „Zone der Entkoppelung“. Aufgrund der Diskontinuitäten des Beschäftigungsverhältnisses besitzen die „modernen Prekarier“ keine Reserven, kein Ruhekit. Sie sind die ersten, denen in Krisenzeiten Entlas-

sungen drohen. Ihnen werden bevorzugt die unangenehmen Arbeiten aufgebürdet. Sie sind die Lückenbüßer, die „Mädchen für alles“, deren Ressourcen mit anhaltender Dauer der Unsicherheit allmählich verschlissen werden. Die Betroffenen entwickeln unterschiedliche Strategien zur Bewältigung sozialer Unsicherheit. So handelt es sich bei den Hoffenden in erster Linie um jüngere, qualifizierte Beschäftigte, die ihr prekäres Arbeitsverhältnis als Sprungbrett in eine Normalbeschäftigung betrachten. Sie alle setzen auf den viel beschworenen „Klebeffekt“ einer flexiblen Beschäftigung. Kontakte zu Beschäftigern und Kollegen sowie gute Arbeitsleistungen sollen die Gewähr dafür bieten, dass die „Normalisierung“ der Erwerbsbiographie letztendlich doch noch gelingt. Diese Erwartungshaltung treibt die Befragten an. Konsequenterweise kritisieren sie vor allem fehlende Weiterbildungsmöglichkeiten, die mit der prekären Beschäftigung verbunden sind.

Daneben finden sich aber auch Verarbeitungsformen, die auf eine Verstetigung von Prekarität hinauslaufen. Die Realisten und die Zufriedenen entwickeln aus unterschiedlichen Gründen Strategien, um in einer Lebenssituation, die durch permanente Unsicherheit gekennzeichnet ist und eine Art Provisorium im Dauerzustand konstituiert, überleben zu können. Das Ziel einer Überwindung von Prekarität haben diese Befragten im Grunde aufgegeben. Sie sind bestrebt, in einer Lebenslage einigermaßen handlungsfähig zu bleiben, die sie zu dauerhafter Benachteiligung verurteilt. Dies kann geschehen, indem man pragmatisch zwischen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung pendelt. Möglich ist aber auch, dass man das eigene Anspruchsniveau zurückschraubt, um so Autonomie in einer prekären Lebenssituation zurückzugewinnen. Eine Sonderform stellt die subjektive Entschärfung von Prekarität mittels (Wieder-)Belebung klassischer Formen geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung dar. So etwa, wenn berufstätige Frauen in prekären Jobs sich selbst als Zuverdienerinnen definieren. Trotz subjektiver Entschärfung ihrer Situation gilt jedoch auch für diese Gruppen, dass ihre Beschäftigungsverhältnisse neben sozialer Unsicherheit und materiellem Mangel vielfach mit Anerkennungsdefiziten und einer Schwächung der Zugehörigkeit zu

sozialen Netzen verbunden sind, deren Integrationskraft eigentlich dringend benötigt würde, um den Alltag einigermaßen bewältigen zu können.

3.4 Die „Entkoppelten“ (Veränderungswillige, Abgehängte)

Bei einem Großteil der „Entkoppelten“ finden wir solche Probleme in gesteigerter Form. Für die große Mehrheit dieser Langzeitarbeitslosen und Ausgegrenzten gilt noch immer, dass ihre Erwerbsorientierungen auf den ersten Arbeitsmarkt gerichtet sind. Die Veränderungswilligen setzen einiges daran, einen Schul- oder Ausbildungsabschluss nachzuholen oder eine Qualifikation zu erlangen, die die Chance auf eine reguläre Arbeit verbessert. Gerade auch bei Ostdeutschen wirkt hier eine wesentlich normativ begründete Arbeitsmotivation. Eine „normale“ Beschäftigung gehört wie selbstverständlich zu den Vorstellungen eines guten Lebens. Neben den Veränderungswilligen existiert jedoch auch der minoritäre Typus der Abgehängten. Charakteristisch für diese Gruppen ist, dass sie – sei es aufgrund eigener Erfahrungen, sei es, weil das soziale Umfeld es nahe legt – die Orientierung auf eine reguläre Erwerbsarbeit faktisch aufgegeben haben. Die Antizipation der eigenen Chancenlosigkeit mündet in eine mehr oder minder bewusste Abkopplung von der offiziellen Arbeitsgesellschaft. „Normalarbeit“ wird zu einem fiktiven Maßstab, den zu erreichen für die Befragten im Grunde unmöglich geworden ist. Realistisch erscheint allenfalls der Sprung in ein prekäres Arbeitsverhältnis, eine Aussicht, die Qualifizierungsbemühungen subjektiv entwertet und Vermeidungsverhalten fördert. Vor diesem Hintergrund wird die Option, sich in einer Art Subgesellschaft einzurichten, zu einer realistischen Alternative. Sie entlastet vom ständigen Kampf um eine Einmündung in den ersten Arbeitsmarkt und der wenig attraktiven Aussicht eines dauerhaften Aufenthalts im prekären Segment.

Die Abkehr vom ersten Arbeitsmarkt bedeutet allerdings nicht Akzeptanz des Arbeitslosendaseins. Viele „Entkoppelte“ betrachten sich als „arbeitende Arbeitslose“, weil sie ihren Lebensunterhalt in der Schattenwirtschaft verdienen.

Man arbeitet informell; an die Stelle der Integration durch sozial geschützte Lohnarbeit tritt die „inszenierte Integration“ mittels Schattenarbeit und geförderter Maßnahmen. Mit anhaltender Dauer der Ausgrenzung und der Schwächung motivierender sozialer Netze verschleißen sich offenbar Erwerbsorientierungen, die auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zielen. Dann setzt allmählich die bekannte Umdeutung sozialer Realität ein. Aus der „Not“ sozialer Ausgrenzung wird subjektiv eine „Tugend“. Man sucht nach sozialen Kontakten, die Bestätigung und emotionale Stabilität in der Ausgrenzung verheißen. Auf diese Weise begeben sich die Betroffenen in soziale und auch emotionale Abhängigkeiten, aus denen sie sich nur schwer lösen können.

4. Schlussfolgerungen:

Wo soll politische Steuerung ansetzen?
Was kann sie bewirken?

Die Spaltung der Arbeitsgesellschaft in unterschiedliche Zonen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass Prekarisierung kein Phänomen an den Rändern der Arbeitsgesellschaft ist. Deutungen, die die soziale Frage des 21. Jahrhunderts allein beim „radikalen Ausschluss“ von Erwerbsarbeit verorten (Beck 2005), übersehen, dass unsichere Beschäftigung und Statusängste der Integrierten zu nicht minder bedeutsamen Unsicherheits-Quellen geworden sind. Zudem verkennen sie die disziplinierenden Effekte der Prekarisierung, die bis tief in das integrierte Zentrum der Arbeitsgesellschaft hinein reichen. Mehr noch als die „Entbehrlichen“ der Arbeitsgesellschaft führen prekär Beschäftigte den Stammebelegschaften die Bereitschaft vor Augen, die gleiche Arbeit zu erheblich ungünstigeren Konditionen zu verrichten. Schon die bloße Anwesenheit von „Arbeitnehmern zweiter Klasse“ wirkt häufig disziplinierend. Wenn die Existenz unsicher geworden ist, treten „Entfernung zur Arbeit, Monotonie oder schlechte Behandlung“ als Gründe für Unzufriedenheit „subjektiv in den Hintergrund“; es dominiert die Sorge um den Erhalt des Arbeitsplatzes, so widerwärtig er auch sein mag“ (Bourdieu 2000: 72). Aus diesem Grund geraten selbst in

den Stammebelegschaften Qualitätsansprüche an gute Arbeit unter Druck.

Die Macht von Gewerkschaften und Mitte-Links-Parteien dürfte auf absehbare Zeit kaum ausreichen, um den Trend zu unsicherer Beschäftigung umzukehren. Während der zurückliegenden Jahre basierte Job-Wachstum in den EU-Staaten nicht nur, aber doch in erheblichem Maße auf einem Zuwachs an prekären Arbeitsverhältnissen (Kok 2004). Zwar gibt es innerhalb der europäischen Nationalstaaten differierende Beschäftigungsentwicklungen, das Grundproblem einer Wirtschaft, der aufgrund expansiver Renditeerwartungen mehr abverlangt wird, als sie produktiv zu leisten im Stande ist, wird jedoch auch in der neu formulierten Lissabon-Strategie der EU-Staaten nicht gelöst. Daher wird der Druck auf die institutionelle Regulierung von Beschäftigungsverhältnissen weiter anhalten. Dies festzustellen, bedeutet jedoch kein Plädoyer für Fatalismus. Für die politische Bearbeitung der Unsicherheitsproblematik lassen sich drei Szenarien diskutieren.

Das Szenario einer Marktgesellschaft zielt auf ein Gemeinwesen, in welchem die Bürger zum „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“ geworden sind. In einer solchen Gesellschaft sind kollektive Sicherungssysteme und Interessenvertretungen weitgehend überflüssig geworden. Am Leitbild des homo oeconomicus orientiert, übersehen die Verfechter marktradikaler Konzeptionen indessen einen fundamentalen Sachverhalt. Um ein kalkulierendes unternehmerisches Denken überhaupt ausbilden zu können, muss ein bestimmtes ökonomisches Niveau, „beruhend auf der Sicherheit des Arbeitsplatzes und der Verfügung über ein Minimum an regelmäßigen Einkünften“, gegeben sein. Wo Arbeitslosigkeit oder prekäre Beschäftigung hingegen „die Ausarbeitung eines rationalen Lebensplans“ blockieren, können sich ökonomisch „rationale Verhaltensdispositionen nicht“ herausbilden (Bourdieu 2000: 17, 20, 109). Die Verfechter einer reinen Marktgesellschaft verlangen von ressourcenschwachen „Prekariern“ und Ausgegrenzten im Grunde Rationalitätskalküle, die diese Gruppen anzueignen gar nicht im Stande sind. Marktradikale Szenarien müssen aus der Perspektive abstiegsbedrohter

Gruppen als Versuch zur „Enteignung sozialen Eigentums“ erscheinen. An solche Ängste knüpft das Szenario eines konservierenden Sozialstaates an. Seine Anhänger reagieren auf die Negativutopie der reinen Marktgesellschaft, in dem sie bestehende Sicherungssysteme mit Zähnen und Klauen verteidigen. Sofern sie der Unendlichkeit sozialer Landnahmen vorbeugen wollen, besitzen Verteidigungshaltungen durchaus etwas Rationales. Dennoch verhelfen entsprechende Strategien allenfalls zu Zeitgewinnen. Längerfristig nimmt sie in Kauf, dass Arbeitswelt und kollektive Sicherungssysteme immer weiter auseinander driften.

Das dritte Szenario ist das eines flexiblen Sozialstaates, der sich der Risiken einer fragmentierten Arbeitsgesellschaft annimmt, indem er „die Markthegeemonie“ auf neue Weise „begrenzt“ (Castel 2005: 134). Leitbilder für einen flexiblen Sozialstaat sind ausgerechnet von intellektuellen Repräsentanten jener Gruppen entwickelt worden, denen eine gleichberechtigte Teilhabe an den Vorzügen eines sozialstaatlich geschützten Normarbeitsverhältnisses niemals vergönnt war. So plädiert z.B. die feministisch inspirierte Forschung seit längerem für Phasenmodelle, in denen Arbeit und Leben auf neue Weise verzahnt werden. Danach werden immer mehr Männer „wie schon seit langem viele Frauen im Laufe ihres Lebens zwischen Phasen der Erwerbsarbeit und Phasen der Nichterwerbsarbeit wechseln, in kurzen Abständen immer wieder ihre Arbeitsfähigkeit neuartigen Arbeitsgelegenheiten anpassen, bei ihrer Erwerbsarbeit unterschiedlichste Regelungen ihrer Arbeitszeiten und Einsatzorte akzeptieren“, um beide Geschlechter mit demselben Maß an Entscheidungsautonomie auszustatten (Hausen 2000: 356 f.). Ein Grundproblem solcher Visionen ist indessen, dass sie die Frage nach der sozialen Sicherheit lange Zeit vernachlässigt haben. Insofern mögen sie für Gruppen attraktiv sein, die sich oberhalb eines Einkommens- und Qualifikationsniveaus befinden, das von der Sorge um die Subsistenz dauerhaft entlastet. Für die Massen der Abstiegsbedrohten, Prekarisierten und Ausgegrenzten sind sie es derzeit nicht. Positive, Wohlfahrt steigernde Effekte von Flexibilisierungsprozessen lassen sich nur auf der Grundlage robuster Sicherungen erschließen.

Ohne Anspruch auf Rezeptwissen seien daher abschließend einige Koordinaten für eine arbeitspolitische Neuorientierung benannt (ausführlich: Brinkmann u.a. 2006: 85 ff.).

(1) *Innovation durch „gute Arbeit“*: Managementkonzepte, die Unsicherheit einseitig den Beschäftigten aufbürden, mögen kurzfristig Kostenvorteile bringen; längerfristig und gesamtwirtschaftlich wirken sie eher destruktiv. Das nicht nur, weil sie die zahlungsfähige Nachfrage schwächen und so wirtschaftliche Ungleichgewichte verstärken. Prekarisierungsstrategien erzeugen im Management „Innovationsfaulheit“; sie erschweren die Identifikation der Beschäftigten mit ihrer Tätigkeit und ihren Unternehmen. Verbreitete Unsicherheit wirkt daher unweigerlich als Flexibilitätsbremse. Dem kann eine Arbeitspolitik entgegenwirken, die wieder qualitative Maßstäbe für gute Arbeit etabliert. Sie muss sich Problemen wie dem der „Arbeitssucht“, intransparenten Leistungsbewertungen oder „maßlosen“ Arbeitstagen annehmen. Mit Gesundheitsprävention, altersngerechter Arbeit, Flexibilitätsprämien für prekär Beschäftigte und der Förderung beruflicher Weiterbildung sind wichtige Ansatzpunkte rasch benannt. Die „Besser-statt-billiger-Kampagnen“ einiger Gewerkschaftsgliederungen haben die Praktikabilität solcher Überlegungen exemplarisch unter Beweis gestellt. Es bedarf jedoch dringend stärkerer Rückendeckung aus der Politik. Eine Bündelung von Forschungsaktivitäten könnte dabei hilfreich sein; die Schwächung von Mitbestimmungsrechten wäre hingegen das falsche Signal.

(2) *Offensive Beteiligungspolitik*: Für die gefährdeten Gruppen, die die Masse der Gewerkschaftsmitglieder stellen, ist wichtig, das verbreitete Ohnmachtsempfinden zu durchbrechen. Häufig aus der Not geboren, haben sich z.B. im Organisationsbereich der IG Metall Ansätze einer aktivierenden Mitgliederpolitik herausgebildet. So werden in vielen Fällen „betriebliche Bündnisse“ nicht mehr ohne Votum der gewerkschaftlich organisierten Belegschaftsmitglieder abgeschlossen. In manchen Fällen wird die Zustimmung an Quoten gebunden, in anderen Betrieben wird ein bestimmter Or-

ganisationsgrad zur Voraussetzung von Verhandlungen gemacht. Ein Effekt ist, dass Managementpolitiken, die Unsicherheit gezielt als Machtressource nutzen, nicht mehr passiv hingenommen werden. Offenkundig kann eine beteiligungsorientierte Politik dazu beitragen, dass die Mitgliederbindung auch in schwierigen Zeiten wächst (Huber 2006). Dies ist wichtig, denn wie die Industrial-Relations-Forschung zeigt, neigen gerade geschwächte, in die Enge getriebene Gewerkschaften zu Strukturkonservatismus.

- (3) *Haltelinien nach unten*: Eine offensive Partizipationspolitik kann dauerhaft nur erfolgreich sein, wenn es gelingt, soziale Mindeststandards zu verankern. Angesichts rückläufiger Tarifdeckung macht es Sinn, für die gesetzliche Regelung eines existenzsichernden Mindestlohns einzutreten. Die Arbeitsrealität der „Prekariert“ vor Augen, beinhaltet das Modell branchenspezifischer Mindestlöhne, die sich jeweils an der untersten Tarifgruppe orientieren, einige Probleme. Denn neben den expandierenden „tariffreien Zonen“ gilt es zu beachten, dass in vielen Bereichen (Reinigungsgewerbe, Überwachungsgewerbe, Textilindustrie etc.) Tariflöhne im unteren Bereich teilweise Armutslöhne sind. Insofern besitzt das Konzept eines einheitlichen gesetzlichen Mindestlohns für alle Branchen, dessen Höhe periodisch unter Beteiligung der Tarifparteien und des Staates auszuhandeln wäre, trotz bekannter Risiken einigen Charme. Doch auch das jetzt zwischen Gewerkschaften und Sozialdemokratie vereinbarte Modell brächte Fortschritte. Seine realen Auswirkungen müssten (Übergangsregelungen, Auswirkungen auf non-Profit-Organisationen etc.) jedoch zum Gegenstand ständiger Überprüfungen werden.
- (4) *Repräsentation und Organizing*: Mindestlöhne konstituieren zunächst nur eine Norm für faire Entgelte, die real erst noch durchzusetzen wäre. Eine Förderung der Selbstorganisation vermeintlich unorganisierbarer Gruppen könnte hier einiges beitragen. Trotz der bekannten Schwierigkeiten, die unstete Beschäftigung für die Definition und Durchsetzung von Kollektivinteressen mit sich bringt, existiert auch unter den „Prekariern“ ein erhebliches Aktivitätspotenzial. Gewerkschaften und Selbsthilfeorganisationen können dies als Ansatzpunkt für aktives Organizing nutzen. Dabei lässt sich z.B. von einigen europäischen und US-amerikanischen Gewerkschaften lernen, die beträchtliche Organisationserfolge bei Migranten und prekär Beschäftigten erzielt haben. Voraussetzungen waren neben passgenauen Dienstleistungen lokale Bündnisse mit sozialen Bewegungen, Kirchen und Selbsthilfeorganisationen, die erheblich zur Revitalisierung gewerkschaftlicher Strukturen beigetragen haben (Voss/Shermann 2000: 303 ff.). Von einer solchen Politik sind die Gewerkschaften hierzulande noch weit entfernt.
- (5) Aufgabe der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wäre es, den Druck von den schwächsten Gruppen der Gesellschaft zu nehmen. Die aktuellen Arbeitsmarktreformenten bewirken eher das Gegenteil. Sinkende Anspruchslöhne und strenge Zumutbarkeitsregeln sollen Arbeitslose dazu motivieren, der Arbeitslosigkeit jede reguläre Arbeit vorzuziehen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass eine bessere Betreuung von Arbeitslosen, ein zielgenauerer Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, höherer Mobilitätsdruck und effizientere Vermittlung Arbeitslosigkeit nur verringern, wenn sofort besetzbare Stellen in nennenswertem Umfang vorhanden sind. In vielen Regionen ist das jedoch nicht der Fall. Aus diesem Grund verstärken die Reformen nicht nur bei Arbeitslosen und prekär Beschäftigten, sondern gerade bei den Integrierten, die noch etwas zu verlieren haben, Abstiegsängste. Hier sind korrigierende Maßnahmen nötig. Ein erster Schritt wäre, das Instrument befristeter Arbeitsgelegenheiten durch einen öffentlich geförderten Sektor mit gemeinnützigen Tätigkeiten, sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und regulärem Lohn zu ersetzen, der Betroffenen zu einem Leben oberhalb der „Grenze der Respektabilität“ verhilft.
- (6) *Aktivitätsstatus*: Ein Kernproblem in Deutschland ist, dass die Aufwärtsmobilität, die aus der „Zone der Prekarität“ hinausführt, im internationalen Vergleich besonders gering ist. Daher werden Maßnahmen benötigt, die darauf zielen, die Übergänge zwischen den Zonen

möglichst offen zu halten. Einen wichtigen Ansatzpunkt könnte hier die französische Debatte um die Schaffung eines gesellschaftlichen Aktivitätsstatus bieten. Damit ist gemeint, dass jede Person, die eine gewisse Zeit lang in irgendeiner Form erwerbstätig war, einen Status in Anspruch nehmen kann, der eine wirkliche Wahl zwischen Erwerbsarbeit und anderen Tätigkeitsformen ermöglicht. Im Unterschied zum bedingungslosen Grundeinkommen würde so der Gefahr begegnet, dass sich die Gesellschaft in „Produktive“ und vermeintlich „Unproduktive“ spaltet. Ein Aktivitätsstatus könnte selbst den „Entkoppelten“ für einen begrenzten Zeitraum die Möglichkeit eröffnen, sich einer frei gewählten Betätigung zu widmen. Dies wäre ein weiterer Ansatzpunkt für einen Sozialstaat, der die Frage nach „Sicherheit in der Flexibilität“ (Kronauer/Linne 2005) auf neue Weise beantworten könnte.

Das alles sind nur Mosaiksteine. Sicher ist, dass eine Politik der Entprekarisierung in eine wirtschaftspolitische Strategie einzubetten wäre, die es

nicht bei einer einseitigen Förderung von High-Tech-Sektoren belässt. Beschäftigungswachstum entsteht vor allem in Bereichen, die spezialisierte, lokale Dienstleistungen erbringen. Hier ließe sich anknüpfen. Seriöse Empfehlungen zum Ausbau sozialer Dienstleistungen kollidieren freilich in vielerlei Hinsicht mit den derzeit dominanten politischen Weichenstellungen. Eine dienstleistungsfreundliche Politik würde u. a. eine höhere Frauenerwerbstätigkeit, Einkommenserhöhungen in Dienstleistungsberufen, den Übergang zur Qualitätsproduktion nicht nur im sekundären Sektor, sondern auch in den Dienstleistungsbranchen sowie nicht zuletzt den Ausbau von Finanzierungsmechanismen zur Überwindung der Kostenkrankheit bei wichtigen Diensten voraussetzen. Ob sich eine Gestaltungscoalition formiert, die diesen Weg einschlägt, ist derzeit unklar. Sicher ist jedoch, dass der Marsch in die Marktgesellschaft früher oder später gesellschaftliche Legitimationskrisen und „Selbstschutzbewegungen“ (Silver 2005) hervorrufen wird. Eine Garantie, dass diese Bewegungen in demokratischen Bahnen verlaufen werden, gibt es indessen nicht.

Literatur:

- Beck, U. (2005): Die Revolte der Überflüssigen. In SZ, 15.11.2005: 13
- Bourdieu, P. (2000): Die zwei Gesichter der Arbeit. Konstanz.
- Brinkmann, U./Dörre, K./Röbenack, S. (2005): Prekäre Arbeit. Ursachen, Ausmaß, soziale Folgen und politische Verarbeitungsformen unsicherer Beschäftigungsverhältnisse. Eine Expertise. MS. Jena.
- Castel, R. (2005): Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat. Hamburg.
- Castel, R. (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz.
- Castells, M. (2001): Die Netzwerkgesellschaft. 3 Bde. Opladen.
- Huber, B. (2006): Perspektiven der Tarifpolitik – Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb. Tarifpolitische Konferenz der IG Metall, Mannheim, 22. Oktober 2005. In: Huber, B./Burkhard, O./Wagner, H. (Hrsg.): Perspektiven der Tarifpolitik – Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb. Hamburg: 271-283.
- Kok, W. (2004): Die Herausforderung annehmen: Die Lissabon-Strategie: Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der hochrangigen Sachverständigengruppe, 03.11.2004. Brüssel.
- Kronauer, M./Linne, G. (Hrsg.) (2005): Flexicurity. Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin.
- Lutz, Burkard (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt a. M., New York. Campus.
- Silver, B. J. (2005): Forces of Labor. Arbeiterbewegungen und Globalisierung seit 1870. Berlin.
- Voss, K./Sherman, R. (2000): Breaking the Iron Law of Oligarchy: Union Revitalization in the American Labour Movement. In: American Journal of Sociology Volume 106, Number 2 (September 2000): 303-349.
- Wilson, D./Purushotaman, R. (2003): Dreaming With BRICs. Global Economics Paper No: 99. Glodmann Sachs.
- Windolf, P. (Hrsg.) (2005): Finanzmarkt-Kapitalismus. Analysen zum Wandel von Produktionsregimen. Wiesbaden.

Leben und Arbeiten in der heutigen Gesellschaft – Kurzthesen

IMPULS

Impuls: Heide Pfarr

1. Der Konsens über das Maß der sozialen Sicherheit in Deutschland scheint zunehmend in Frage gestellt zu werden. Zumindest sind im medialen Diskurs, unterstützt von den Wirtschaftsverbänden und der Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler verstärkt Rufe nach der Reduzierung oder gar dem Abbau sozialpolitischer Leistungen zu vernehmen. Dieser Diskurs scheint aber bisher keine Entsprechung in den Einstellungen der Bevölkerung zu finden: Der allgemeine Konsens über den Beibehalt der sozialen Sicherungssysteme und ein angemessenes Leistungsniveau lassen sich aus repräsentativen Befragungen herauslesen. Der Streit um den Abbau des Sozialstaats ist allerdings gefährlich, denn er schürt die Unsicherheit der Bürgerinnen und Bürger, was die ebenfalls belegte wachsende Angst vor Arbeitslosigkeit zeigt, und unterminiert möglicherweise mittelfristig die Zustimmung zu und die Identifizierung mit dem Sozialstaat. Die Stabilität des politischen Systems insgesamt könnte dadurch gefährdet werden.
2. Allerdings schlagen sich die als ungerecht empfundene Machtasymmetrie und die auf ihr basierenden Entscheidungen seitens der Wirtschaft, die die arbeitenden Menschen betreffen, nur in diffusen negativen Reaktionen, aber nicht in kollektivem Handeln und Organisationsbereitschaft nieder – im Gegenteil. Warum ist das so? Meines Erachtens fehlt es den Gewerkschaften als auch der SPD an einem attraktiven und überzeugenden Gegenentwurf zu den schlichten Sozialabbau- und Deregulierungskonzepten. Diesen zu entwickeln und zu popularisieren sollte zur zentralen Aufgabe der politischen Akteure in der nächsten Zukunft werden.
3. Dabei kann es sich nicht um ein bloßes „Zurück – zu“ handeln, um die Konservierung bzw. Wiederherstellung eines flächendeckenden Normalarbeitsverhältnisses. Möglicherweise müssen bisherige Formen und Standards der sozialen Sicherheit überdacht werden. Der Gedanke könnte dabei hilfreich sein, dass die alten Sicherheitsstandards im deutschen Sozialstaat ohnehin nie flächendeckend waren und schwere Diskriminierungselemente enthielten – man denke nur an das unzureichende Rentenniveau von Frauen, das sich aus den unterbrochenen Erwerbsverläufen ergab.
4. Mehr Flexibilität in den Arbeitsverhältnissen ist nicht nur unvermeidbar, sondern wird in bestimmter Weise durchaus auch von Beschäftigten gewünscht. Aber diese Arbeitsmarktflexibilität muss begleitet sein nicht nur von garantierter sozialer Sicherheit und jener „Haltelinie nach unten“, die Klaus Dörre angemahnt hat. Diese Haltelinie darf dabei nicht nur materiell – etwa als Mindeststandards in den Grundsicherungsleistungen gedacht werden. Vielmehr sollten verstärkte Anstrengungen unternommen werden, den Bürgerinnen und Bürgern zusätzliche Mitbestimmungs- und -gestaltungsrechte (und im Zweifelsfall Widerspruchsrechte) einzuräumen, die auf die Herstellung und den Erhalt individueller Handlungsautonomie gerichtet sind. Denn eine zukunftsgerichtete Sozialpolitik in diesem Gegenentwurf wird nur überzeugen und mobilisieren können, wenn er von den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur Anpassungen verlangt, sondern auch neue Chancen und erstrebenswerte Möglichkeiten bietet. Ein solches Eingehen auf die Gerechtigkeitsvorstellungen der Bürgerinnen und Bürger kann zu mehr Akzeptanz führen, die nicht nur der Politik, sondern durchaus auch der Wirtschaft nutzt.

5. Ein attraktiver Gegenentwurf in der Sozialpolitik müsste in seinem Ansatz umfassender sein als die bisherigen Reformen. Die Forderung von Günter Schmid nach einer Beschäftigungsversicherung bleibt richtig. Ein solcher Ansatz müsste folgende Bestandteile aufweisen: Sicherheit in der Flexibilität, Unterstützung von Kontinuität und Teilhabe, Verbesserung von Übergängen, Entzerrungen des Lebenslaufs, garantierte Optionalitäten von Zeit und Mittel für Lebens- und Bildungsbedürfnisse, kollektiver Ausgleich bestimmter Belastungen, mehr Geschlechtergerechtigkeit.
6. Flexible und unterschiedliche Formen des Erwerbs und Erwerbsbrüche dürfen nicht zu Lücken in der Versicherungsbiografie und im sozialen Schutz führen. Die Versicherungspflicht muss mit dem Ziel der bevölkerungsweiten Abdeckung für Basisrisiken formuliert werden. Das Ausmaß der Versicherungspflicht muss mindestens so weit bestehen, dass alle Bürgerinnen und Bürger über den Lebensverlauf zumindest eigenständige Alterssicherungsansprüche in Höhe des sozio-kulturellen Minimums (Sozialhilfe) aufbauen.
7. Dazu gehört ein breiterer Zugang zu allen sozialen Sicherungssystemen, und zwar unabhängig vom Status als Arbeitnehmer. Der Übergang in die Selbständigkeit oder in abhängige Arbeit muss versicherungspraktisch bedeutungslos sein. Die Art der Beschäftigung – als Arbeitnehmer, per Dienst- oder Werkvertrag z.B. – darf weder beim Beschäftiger noch beim Beschäftigten zur Vermeidung oder Verminderung von Versicherungspflichten führen. Es kann nicht angehen, dass Arbeitgebern wie Arbeitnehmern diverse Möglichkeiten zur Umgehung der Versicherungspflicht oder zur Reduzierung der Versicherungsbeiträge offen stehen (z.B. durch Mini- und Midijobs, Selbständigkeit, Schwarzarbeit). Die Lasten einer späteren Grundsicherung werden so auf zukünftige Steuerzahler übergewälzt.
8. Eine Politik der sozialen Teilhabe, Autonomie, muss sich auch der Frage widmen, wie Personen erfolgreich in Erwerbsarbeit hineinfinden und gehalten werden können. Hier sind mehrere Akteure gefragt. Die Unternehmen sind aufgefordert, Formen der internen Flexibilität externen Formen vorzuziehen. Dies verlangt von ihnen ein vorausschauendes Umgehen mit Aus- und -weiterbildung, mit lebenslangem Lernen, mit altersgerechten Arbeitsbedingungen und mit arbeitsplatzsichernden Arbeitszeitanpassungen. Jedoch wird dies wohl nicht ausreichen. Zwischenbetriebliche Arbeitsmärkte und überbetriebliche Arbeitsplatzsicherungskonstruktionen müssten entwickelt werden – trotz der bisher negativen Erfahrungen mit derartigen Vorhaben. Staatliche Politik könnte dies unterstützen.
9. Die Arbeitsmarktpolitik muss dahingehend weiterentwickelt werden, dass Personen, die ihren Arbeitsplatz verloren haben, ebenfalls eine Chance bekommen, ihre Beschäftigungsfähigkeit zu entwickeln und zu erhalten. Dafür sind Investitionen in Umschulung und Weiterbildung erforderlich, die Phasen der Nichtbeschäftigung produktiv werden lassen. Es mag arbeitsmarktspezifische Zielgruppen geben, deren Aussichten auf eine Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt verschwindend gering sind. In diesem Falle spricht nichts dagegen, auch dauerhafte gemeinnützige Beschäftigungsgelegenheiten zu entwickeln, um dem sozialpolitischen Teilhaberecht gerecht zu werden. Auf keinen Fall aber dürfen Beschäftigungsgelegenheiten als flächendeckende Antwort auf das Problem des Arbeitsplatzmangels genutzt werden. Die Gefahr der qualifikatorischen Abwärtsspirale wäre gerade für junge Arbeitslose allzu hoch. Zudem kann der Druck auf Lohn- und Beschäftigungsbedingungen nicht aufgefangen und Substitutions- und Verdrängungseffekte kaum vermieden werden, wie die jüngsten Erfahrungen mit den 1€-Jobs zeigen.
10. Die auch in der europäischen Beschäftigungsstrategie fixierten Ziele, die Erwerbsquoten von Frauen und älteren Menschen zu steigern, wirft Fragen nach dem Verlauf von Erwerbsbiografien und nach den Einflussmöglichkeiten der Arbeits- und Sozialpolitik auf. Eine generelle Erwerbserwartung und das Leitbild des „Adult workers“ bzw. des Zweiverdienerhaushaltes erfordern Antworten

auf die Frage, von wem, wie und wann jene Arbeiten erbracht werden sollen, die nicht ausschließlich über den Markt zu organisieren sind: die Erziehung von Kindern wie die Pflege älterer Angehöriger. Auch Zeit für die Weiterbildung wird gebraucht, um die eigene Beschäftigungsfähigkeit aufrechtzuerhalten oder herzustellen. Die in Deutschland dazu bisher gefundenen Lösungen sind noch völlig unzureichend. In anderen europäischen Staaten ist man in der Diskussion, ja, sogar schon in der Regulierung einer Lebensverlaufsperspektive in der Sozialpolitik, erheblich weiter.

11. In der Entzerrung der rush-hour im Lebensverlauf durch Unterstützung von Erwerbsunterbrechungen und Arbeitszeitverkürzungen sehe ich diejenigen Ansätze, die einen attraktiven und überzeugenden Gegenentwurf zum bloßen Sozialabbau bilden können, in dem sie den Bürgerinnen und Bürgern neue Chancen und Möglichkeiten eröffnen. Garantierte Optionen müssten gewährt werden, also Rechte auf Zeit, die es Erwerbstätigen ermöglichen, das Ausmaß der Erwerbstätigkeit jeweils ihren individuellen Bedürfnissen und Lebensverhältnissen anzupassen, Verhältnissen, die sich im Lebensverlauf wandeln können.
12. Dies wird nur dann gelingen, wenn auch in der Wirtschaft das Leitbild des immerwährend und lange Arbeitenden zugunsten eines realistischeren Bildes der Menschen und ihrer Bedürfnisse und Befähigungen verändert wird. Hierbei mag helfen, dass die Wirtschaft bei zunehmendem Fachkräftemangel gezwungen sein wird, Frauen zu akzeptieren. Diese hoch qualifizierte Beschäftigtengruppe leidet besonders unter der rush-hour of life und wird – sogar unabhängig von dem unvermeidlichen Ausbau von Kinderbetreuung – ohne eine aktive betriebliche Sozialpolitik nicht verstärkt zu gewinnen sein. Für Personen mit Zeitnot und Fürsorgeverpflichtungen müssen garantierte Zeioptionen bereitgestellt werden, ohne dass sie durch ihre Wahrnehmung als Außenseiter stigmatisiert werden.
13. Eine entscheidende Frage ist, wie die mit Erwerbsunterbrechungen oder -einschränkungen entstehenden Einkommensausfälle finanziell abgesichert werden sollten. Das niederländische Modell sieht hier individuelle Ansparungen von Geld und Zeit sowie steuerliche Vergünstigungen für gesellschaftlich erwünschte Erwerbseinschränkungen vor. Das wäre zu übernehmen. Jedoch: Die Überantwortung allein an die Betroffenen bzw. deren Familien reicht nicht aus. Denn es gibt erhebliche Unterschiede: Menschen haben unterschiedliche Bedürfnisse nach erwerbsfreier oder erwerbsgeminderter Zeit und dies zu unterschiedlichen Zeiten. Bei einigen häufen sich z.B. Fürsorgearbeiten, während sie bei anderen keine Bedeutung entfalten. Die ungleiche Betroffenheit der Geschlechter ist offensichtlich. Ein sozialer Ausgleich ist deshalb unverzichtbar. Das gilt jedenfalls für bestimmte Lebensphasen und Sachverhalte, die als gesellschaftlich nützlich und unterstützenswert erscheinen. Eine lebenslaufzentrierte Sozialpolitik muss über kollektive Systeme für eine finanzielle Abfederung sorgen, die ausreichend intertemporal und interpersonell verteilt.
14. Diese Vorstellungen auch nur ansatzweise in konkrete Politik umzusetzen, ist ein hoher Anspruch und für Optimismus besteht kein Anlass. Aber die Probleme sind noch vielschichtiger. Denn eine solche Sozialpolitik müsste flankiert werden:
 - a. von einer vorausschauenden Wirtschafts- und Finanzpolitik, die den Aufbau neuer Arbeitsplätze unterstützt,
 - b. von einer anspruchsvolleren Bildungspolitik,
 - c. von einer Politik, die den abstrakt akzeptierten, aber – auch in der rot-grünen Regierungszeit – laufend verletzten Genderansatz endlich ernst nimmt und umsetzt,
 - d. und schließlich von einer Politik, die es wieder wagt, von der Wirtschaft Standards in der Behandlung von Menschen zu verlangen und im Zweifel auch durch Regulierung durchzusetzen.

Andrea Nahles

KOMMENTAR

Kommentar zu Klaus Dörre und Heide Pfarr

Folgt auf die Frage „Was bist du?“ ein resignatives „arbeitslos“, meint dies zunächst „erwerbslos“, und im sozialen Erleben eines Arbeitslosen aber meint es schlicht und ergreifend „wertlos“. Mehrheitlich bedeutet es Ausgeschlossenheit aus dem gesellschaftlichen Leben, abgeschnitten von der gesellschaftlichen Anerkennung. Erwerbsarbeit ist nach wie vor die Grundvoraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben.

Jedoch seit längerem ist eine Krise der Arbeitsgesellschaft zu beobachten, durch die eine große Anzahl von Menschen dauerhaft vom Arbeitsleben ausgeschlossen bleibt. Neben Massen- und Langzeitarbeitslosigkeit ist darüber hinaus die Zunahme prekärer Beschäftigung zu verzeichnen, wie Klaus Dörre in seinem Beitrag richtig beschreibt. Diese Art von Beschäftigung zeichnet sich insbesondere durch ein inakzeptables Einkommens- wie Schutzniveau aus. Sofort fallen einem viele Beispiele Betroffener ein. Gleichzeitig wächst der Niedriglohnsektor und wird schleichend zur akzeptierten „Alternative“, die allerdings nicht vor Armut schützt, weil die Lohnniveaus immer weiter absacken. Insofern ist auch Dörres aus eigenen empirischen Erhebungen konstruierte Typologie „(Des)integrationspotenziale von Erwerbsarbeit“ eine hilfreiche Situationsbeschreibung. Treffend werden die neuen sozialen Spaltungen, die richtigerweise aus dem Übergang zu einer hochtechnologischen Produktionsweise resultieren, beschrieben. Unstrittig ist, dass die stabile gesellschaftliche Integrationskraft von Lohnarbeit geschwächt ist, in Folge eine Lockerung der „Zugehörigkeit zu sozialen Netzwerken“ entsteht, in denen Unsicherheiten aufgefangen werden könnten. Die zunehmende Prekarisierung und die damit verbundenen Existenzängste führen einerseits zu hohen Anpassungs- und Disziplinierungseffekten unter den Arbeit-

nehmerInnen und schränken andererseits die Leistungsfähigkeit sowie die heute so eingeforderte Risikobereitschaft und Flexibilität ein. Sicherheit schafft Innovation, die eine Voraussetzung für Wirtschaftswachstum ist. Unsicherheit ist ein großes Hemmnis, was sich selbstverständlich auch negativ auf die Entwicklungspotenziale von Unternehmen auswirkt. Hier schlussfolgert auch Heide Pfarr, dass Flexibilität zwar notwendig, aber neben garantierter sozialer Sicherheit richtigerweise auch von zusätzlichen Mitbestimmungs- und Gestaltungsrechten begleitet sein muss. Während Pfarr bei den Gewerkschaften und der SPD einen „attraktiven und überzeugenden Gegenentwurf“ vermisst, kritisiert Dörre das immer wiederkehrende „Szenario eines konservierenden Sozialstaates“ als Reaktion auf den Marktliberalismus. Einig sind sich jedoch alle dahingehend, dass eine Neuregulierung von Erwerbsunterbrechung und Beschäftigungsverhältnissen nötig ist.

Die Frage nach der Zukunft des Sozialstaates ist Ausgangspunkt konzeptioneller Überlegungen für einen Gegenentwurf. Hierbei soll es gerade nicht um ein Auseinanderdriften von Arbeitswelt und Sicherungssystemen gehen, sondern um Elemente eines möglichen Lebensmodells, die neben sozialer Sicherheit auch einen entscheidenden produktiven Faktor für die Aufrechterhaltung der Beschäftigungsfähigkeit darstellen. Diese ist umgekehrt eine notwendige Grundlage für eine nachhaltige Finanzierung von Sicherungssystemen.

Wir benötigen eine Politik, die Beschäftigung fördert, Aus- und Weiterbildung finanziert, eine Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes ermöglicht und die Arbeit der Tarifparteien schützt. Wir brauchen einen Umbau der Arbeitsgesellschaft auf der Grundlage sozialer Orientierung. Hier setzen u. a.

die Überlegungen zur sog. „Flexicurity“ an, eine umfassende politische Strategie, die Mittel und Wege zur Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherung fördert. Es existieren bereits Vorschläge und Überlegungen, die ich in Reaktion auf Klaus Dörre und Heide Pfarr noch einmal beleuchten will.

Eine zurecht eingeforderte flexible Lebensgestaltung, bei der sich Zeiten der Erwerbstätigkeit mit Phasen von Aus- und Weiterbildung, von Kindererziehung, von ehrenamtlichem Engagement oder vorübergehender Selbständigkeit abwechseln, muss durch sozialen Schutz abgesichert sein. Das Steuersystem muss stärker individualisiert und der Sozialschutz auf die soziale Sicherung von Individuen und insbesondere auch von Kindern ausgerichtet werden. Lebenslanges Lernen ist heute eine Bedingung für eine lebenslange Beschäftigung und ein individuelles Recht. Notwendig ist dafür u. a. eine Drittel-Finanzierung von Weiterbildungsangeboten bei freiwilliger oder entstandener Erwerbsunterbrechung durch ArbeitgeberInnen, ArbeitnehmerInnen und den Staat. Österreich geht hier voran. Die Wirtschaft trägt dort ihren Teil der Verantwortung durch einen finanziellen Beitrag. In Zeiten der „Bildungskarenz“ genießen die ArbeitnehmerInnen Kündigungsschutz und vom Staat erhalten sie, wenn nötig, Sozialhilfe. Damit kommt jeder und jede in den Genuss von qualifizierenden Maßnahmen. Gerade geringverdienenden Beschäftigten sollen dadurch neue Aufstiegschancen ermöglicht werden. Ein nächstes Beispiel ist die österreichische Mitarbeitervorsorge. Zentral ist hierbei, dass die vorhergehende Abfertigungsverpflichtung (beruhend auf der Vorstellung langjähriger bzw. lebenslanger Beschäftigungsverhältnisse) der ArbeitnehmerInnen auf selbständige Mitarbeitervorsorge-Kassen ausgelagert wurde. An diese leisten die ArbeitgeberInnen monatliche Beiträge. Dadurch wurde eine Unabhängigkeit der Abfertigungsansprüche der ArbeitnehmerInnen vom Dienstgeber-Wechsel erreicht. Dies bewirkte u. a. Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse bei gleich bleibender Sicherheit. Diese hier von mir angeführten Beispiele fasse ich

unter dem Stichwort Arbeitsversicherung zusammen. Wir brauchen eine neue Grundlinie in der Arbeitsmarktpolitik, welche die individuelle Erwerbsbiografie mit konkreten Sicherheitsnetzen unterlegt. Perspektivisch ist es notwendig, eine stärkere Entkopplung der Zugangsmöglichkeiten an Leistungsansprüche und Lohnarbeit vorzunehmen. Wir brauchen ein neues sozialpolitisches Arrangement, um die alten und neuen Brüche in den Erwerbsbiografien sozialstaatlich abzusichern. Hierin liegt ein wesentlicher Aspekt der Modernisierung unseres Grundsatzprogramms.

Verschiedene Politikfelder, wie z.B. arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen, Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen Beschäftigungsarten, Lohnverhandlungen oder Maßnahmen zur Absicherung, müssen also integriert betrachtet werden. Nur so kann eine Politik der Entprekariisierung in eine wirtschaftspolitische Strategie eingebettet werden, wofür auch Dörre plädiert. „In der Konsequenz plädieren wir für eine Strategie der Entprekariisierung als Eckpfeiler eines neuen arbeitspolitischen Koordinatensystems von Praktikern aus Wirtschaft, Betrieben, Gewerkschaften und Politik.“ (Dörre/Fuchs, Prekarität und soziale (Des)Integration, September 2005) Auch Pfarr fordert eine Politik ein, „die es wieder wagt, von der Wirtschaft Standards in der Behandlung von Menschen zu verlangen“ und diese im Zweifel auch durch Regulierung durchsetzt. Es ist bekannt, dass ich für einen Mindestlohn streite. Denn es kann uns nicht egal sein, dass es heute Menschen gibt, die für ihre Arbeit nur Armutslöhne erhalten. Natürlich ist der Mindestlohn kein Instrument, das Beschäftigung schafft oder die Wirtschaft ankurbelt, aber Mindestlöhne zerstören auch keine Arbeitsplätze. Damit entfällt das Hauptargument der Gegner. Der Mindestlohn gibt den arbeitenden Menschen ihre Würde zurück und bedeutet gleichzeitig Schutz und Planungssicherheit für Unternehmen, denn Mitbewerber werden dadurch daran gehindert, zu Dumpinglöhnen arbeiten zu lassen. Zur Einführung des Mindestlohnes hat schon die Projektgruppe des Gewerkschaftsrates ausgeführt, dass die Einführung in einem definierten Übergangszeitraum in zwei Stufen erfolgen kann und zur

Festlegung und Dynamisierung sollte im Einvernehmen mit den Tarifparteien eine unabhängige Kommission nach dem Vorbild der Low Pay Commission in Großbritannien geschaffen werden.

Lohndumping und Arbeitszeitverlängerung durch Entlassungen müssen verhindert werden und stattdessen muss das Erwerbssystem so gestaltet sein, dass es eine stressfreie Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit, Eigenarbeit und Freiwilligenarbeit für Frauen und Männer ermöglicht. Folglich geht es primär auch um eine Umverteilung der Erwerbsarbeit wie der Eigen-/Haushaltsarbeit mit dem Ziel der Beseitigung der Diskriminierung von Frauen. Dies wird nicht ohne Veränderungen der Arbeitsteilung, der Bewertung von Arbeit, der Arbeitsorganisation und der Arbeitsinhalte vorstatten gehen können. Ein zukunftsfähiges Leitbild der Vollbeschäftigung muss Abschied nehmen vom bisher geltenden Modell des männlichen Familienernährers. Vollbeschäftigung verkommt zur Worthülse, wenn sie nicht mit der Vorstellung von gesellschaftlicher Teilhabe aller verbunden ist. Dörre ist zuzustimmen, dass es Aufgabe der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ist, den Druck von den schwächsten Gruppen der Gesellschaft zu nehmen.

Als einen ersten Schritt nennen hier viele den sog. öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (ÖBS). Ein Sektor zwischen Markt und Staat. Ich finde, die Bezeichnung Kommunalarbeit trifft den Kern des Konzeptes besser. Es geht um die Schaffung von Arbeitsplätzen in den Kommunen aus dem Zuwachs an notwendigen gesellschaftlichen Tätigkeiten, die nicht dem Profitprinzip unterzuordnen sind. Ziel sind sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Alg-II-Empfangende durch die Zusammenfassung von Mitteln der passiven Arbeitsmarktpolitik (Regelleistungen, Kosten der Unterkunft, Sozialversicherungsbeiträge) mit Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Gelder im sog. Eingliederungstitel II, u.a. 1-Euro-Jobs) und eventuell einem Eigenanteil der Träger der jeweiligen Maßnahmen. Alternativ oder in Kombination könnte über eine Revitalisierung der Genossenschaftsidee nachgedacht werden. Denkbar ist eine effektive Kooperation von Kommunen mit der genos-

senschaftlich geprägten Regionalwirtschaft. Auch die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“ empfahl in ihrem Abschlussbericht 2002 „den Aufbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, in dem gesellschaftlich sinnvolle Arbeit mit öffentlicher Finanzierung vorwiegend von gemeinnützigen oder genossenschaftlichen Trägern geleistet wird. Ein Teil der notwendigen Mittel kann durch die Projekte und Unternehmungen selbst erwirtschaftet werden.“ (DS 14/9200, S. 561)

Kommunalarbeit kann Spielräume für gesellschaftliche Selbstorganisation entwickeln. Gleichfalls ist die Entstehung einer vielfältigen sozialen und kulturellen Infrastruktur jenseits von reinem Markt und reinem Staat, aber mit öffentlicher Finanzierung, möglich. Die Diakonie stellt in einem Positionspapier von April 2006 fest: „Viele gesellschaftliche Aufgaben vor allem in sozialen und ökologischen Bereichen liegen brach. Dies sind Aufgaben, die derzeit nur unzureichend erfüllt werden können, da der Staat deren Finanzierung erheblich reduziert hat bzw. eine Kostenübernahme durch private Haushalte nur eingeschränkt möglich ist. Hier liegen Chancen, hier müssen wir ansetzen, um Beschäftigung langzeitarbeitsloser Menschen und die Umsetzung gesellschaftlich notwendiger Aufgaben zusammenzubringen.“ Die Maßnahmen müssten dabei so ausgestaltet sein, dass sowohl Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt als auch eine Verstetigung dieser geförderten Kommunalarbeit als ein Sektor zwischen Markt und Staat möglich sind. Einer Beschäftigung im Rahmen der Kommunalarbeit muss ein normaler Tarifvertrag zugrunde liegen und es darf kein weiterer Niedriglohnsektor entstehen.

Natürlich blieben zu klärende Fragen, auf die weder bei Dörre noch Pfarr Antworten zu finden sind. Wie ist die Kommunalarbeit praktisch umsetzbar? Darüber hinaus haben wir ein in Teilen unterfinanziertes Bildungssystem, trotz unumstrittener Entwicklung zur wissensbasierten Ökonomie. Eine gute Bildung ist gleichfalls Voraussetzung für Flexibilität. Wer früh den Bildungsschluss verliert, hat kaum noch Chancen auf volle gesellschaftliche Teilhabe. Wissen und Kom-

petenz führen zu Qualifikationen, die über die Zukunft des Landes als Wirtschaftsstandort und Sozialstaat entscheiden. Wie soll die Inklusion derer aussehen, die nicht in der Lage sind, die Angebote der Wissensgesellschaft zu nutzen? Insofern möchte ich provokant anmerken, dass die Kommunalarbeit keine Behindertenwerkstatt für nicht Behinderte werden darf. Offen bleibt, was mit den Arbeitslosen wird, die nicht vermittelbar sind, trotz freier Stellen auch auf dem ersten Ar-

beitsmarkt mangels entsprechender Qualifikation? Aufgrund der Entwicklungen in den letzten Jahren ist deutlich, dass nicht mehr alle in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren sind. Obgleich im Kern die aktivierende Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik richtig ist, braucht es für eine Integration und eine der Biografie entsprechende Ausrichtung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ergänzende Bausteine: Arbeitsversicherung, Mindestlohn, Kommunalarbeit.

Michael Sommer

KOMMENTAR

Kommentar zu Klaus Dörre und Heide Pfarr

Unsicherheit und Ängste vor sozialem Abstieg haben in den letzten Jahren massiv zugenommen. In einer Umfrage von Infratest Dimap betrachten sich 33% der Befragten als Verlierer der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Ängste vor sozialem Abstieg nehmen zu, während immer mehr Menschen ihre Zukunftsperspektiven als unsicher bezeichnen. Die Unsicherheit in Leben und Arbeiten ist mittlerweile zu einer dominanten Einstellung in der Bevölkerung geworden. Dabei ist von fehlender Sicherheit über die eigenen Zukunftsperspektiven nicht mehr nur ein kleiner unprivilegierter Teil der Gesellschaft betroffen, sondern die breite Mitte der Gesellschaft. Es ist mithin der Kern des sozialen Gemeinwens, der von Instabilität und Fliehkräften geprägt ist: Die zunehmend fehlende Akzeptanz der Demokratie nicht nur in Ostdeutschland verweist darauf, dass unser demokratisches Parteiensystem nicht mehr ungeteilte Zustimmung erfährt. Das Gefühl, nicht mehr Teil des gesellschaftlichen Lebens zu sein, die Erwerbsarbeit als täglichen Kampf gegen Prekarität oder Arbeitslosigkeit zu erfahren sowie sich und die eigene Familie nicht mehr ernähren zu können, ist ein besorgniserregender Sprengsatz für die Demokratie. Es ist aber auch ein Sprengsatz für die wirtschaftliche Entwicklung unseres Landes. Denn wir wissen aus internationalen Erfahrungen seit langem, dass nur eine sichere Gesellschaft, in der die Verteilung zwischen Arm und Reich nicht ungleich und die soziale Spaltung verhindert wird, mittelfristig ökonomisch produktiv sein kann. Kein Mensch wird im Arbeitsleben produktiv sein und die Bereitschaft zur Weiterbildung entwickeln, wenn er täglich um seinen Arbeitsplatz fürchten muss. Die Kunden werden nicht bereit sein, Geld auszugeben, wenn sie nicht wissen, wie sie in Zukunft ihr Auskommen finanzieren sollen. Die

hohe Sparrate in Deutschland spricht Bände. Und ein Mensch, der sich unsicher fühlt, wird kein Vertrauen in die wirtschaftliche Entwicklung und nicht zuletzt auch in die Politik ausprägen.

Es war eine der Grundüberzeugungen der sozialen Marktwirtschaft, dass nur in sicheren und homogenen Gesellschaften die Quelle für wirtschaftlichen Aufschwung sprudeln kann. Insofern haben und sollten sich ökonomische Prosperität und sozialer Fortschritt gegenseitig bedingen. Diese Idee, der sich auch die Gewerkschaften stets verpflichtet fühlen, gerät angesichts der Globalisierung der Weltwirtschaft und der Dominanz der Finanzmärkte an ihre Grenzen. Die soziale Marktwirtschaft erlebt dadurch einen Legitimationsverlust, der die soziale Verantwortung der Unternehmen immer mehr in der Hintergrund rücken lässt:

Erstens üben die Finanzmärkte eine extreme Dominanz auf die Wirtschaftsbeziehungen aus. Ich gebe Klaus Dörre Recht, wenn er mittlerweile von einem „finanzmarktgetriebenen Kapitalismus“ spricht. Die Finanzmärkte drücken Löhne und Sozialstandards nach unten. Die Beschäftigten werden zum Spielball international agierender Anlagefonds, die – mit einer extremen Kapitalmacht ausgestattet – auf die kurzfristige Rendite ausgerichtet sind. In dieser Form des Kapitalismus zählt nicht die mittelfristige Wirtschaftsbilanz der Unternehmen, sondern alleinig die vierteljährliche Bilanz, also der schnelle Profit. Ein nachhaltiges Wirtschaften rückt in den Hintergrund – zu Lasten einer nachhaltigen Wachstumsentwicklung und der Beschäftigten. Ihre Versuche, durch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit dem spekulativen Spiel der Kapitalmärkte zu trotzen, sind zum Scheitern verurteilt. Das ist der Kern des Problems, warum das alte Grundversprechen der Sozialdemokratie „Leistung gegen Teil-

haben“ zu garantieren, erodiert ist. Die Menschen leisten zwar immer mehr und sind flexibler geworden, trotzdem werden Arbeitszeiten erhöht, Löhne gesenkt und demokratische Teilhaberechte beschnitten. Gleichzeitig nimmt die gesellschaftliche Ungleichheit wieder zu. Ein soziales und demokratisches Gemeinwesen kann dies auf Dauer nicht aushalten.

Mit der Dominanz der Finanzmärkte geht *zweitens* die Prekarisierung der Arbeitsgesellschaft einher. Wir haben in Deutschland mittlerweile ca. 7 Millionen Niedriglohnbezieher. Allein knapp eine Million Beschäftigte erhalten zu ihrem Arbeitseinkommen noch ergänzende Leistungen des Arbeitslosengeldes II. Der Niedriglohnsektor ist in Deutschland Realität und wächst schnell. Existenzsichernde Löhne werden mehr und mehr verdrängt. Die Prekarisierung der Arbeitsgesellschaft ist auch verbunden mit der starken Ausweitung der Zeitarbeit sowie der Zunahme befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Bereits jeder vierte junge Mensch arbeitet heute auf Zeit. Betrug das Verhältnis von unbefristeten zu befristeten Neueinstellungen 1991 noch vier zu eins, beläuft es sich heute auf fünf zu vier. Damit sind unbefristete Neueinstellungen heute fast genauso häufig wie befristete. Klaus Dörre hat einmal mehr hervorgehoben, dass die Prekarisierung nicht nur ein Thema von Niedriglöhnern ist, sondern mittlerweile auch auf die eher gesicherten Beschäftigungssegmente „ausstrahlt“. Die Gewerkschaften spüren diesen „prekären Lohndruck“ in jeder Tarifverhandlung aufs Neue. Durch die Angst der Belegschaften vor Arbeitsplatzverlust steigt ihre Bereitschaft zur Hinnahme von Reallohnverlusten und Arbeitszeitverlängerungen. In manchen Branchen sind Gewerkschaften nicht mehr in der Lage, anständige Tariflöhne zu vereinbaren, geschweige denn Tariferhöhungen durchzusetzen. Dort sind demokratische Teilhaberechte außer Kraft gesetzt. Die Arbeitgeber schüren diese Entwicklung mit ihrer Forderung nach Abschaffung der Tarifautonomie. Wo aber sozialer Schutz, demokratische Teilhaberechte und existenzsichernde Löhne nicht mehr gewährleistet sind, ist die soziale Marktwirtschaft insgesamt gefährdet.

Drittens formulieren die Menschen neue Ansprüche an die Erwerbsarbeit. Dies gilt vor allem für die Erwerbsansprüche von Frauen. Die Gesellschaft muss die Anforderungen an die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erfüllen und eine moderne soziale Infrastruktur bereithalten. Gleichzeitig muss die Nachfrage nach Weiterbildung gedeckt und die Wünsche nach einer selbstbestimmten Gestaltung von Arbeiten und Leben erfüllt werden. Der demographische Wandel, die älter werdende Gesellschaft, bedingt ebenso neue Ansprüche an die Erwerbsarbeit. So ist der breite Ausbau sozialer Dienstleistungen in diesem Zusammenhang nicht nur sozialpolitisch erforderlich, sondern auch ökonomisch sinnvoll. Die zeitpolitische Entzerrung der Erwerbsbiografie sowie die altersgerechte Gestaltung der Arbeitswelt sowie des Übergangs von Beschäftigung in die Rente sind neue Herausforderungen für einen modernen Sozialstaat. Die Gestaltungserfordernisse in diesem Bereich werden derzeit massiv unterschätzt, viel zu oft stehen finanzielle Fragen im Vordergrund der demographischen Debatte.

Heide Pfarr stellt in ihrem Beitrag fest, dass „es den Gewerkschaften als auch der SPD an einem attraktiven und überzeugenden Gegenentwurf zu den schlichten Sozialabbau- und Deregulierungskonzepten“ fehlt. Dies für die SPD zu widerlegen, ist meine Aufgabe nicht. Ich will aber doch versuchen, meinen Beitrag zur „Ehrenrettung“ gewerkschaftlicher Reformkonzepte zu leisten. Vielfach ist nämlich die gewerkschaftliche Debatte um eine soziale Gestaltung von Arbeiten und Leben viel weiter, als dies der (medialen) Öffentlichkeit bekannt ist. Ich will dies in acht Schlussfolgerungen thesenartig zusammenfassen:

1. *Der Sozialstaat hat einen Mehrwert.* Er ist nicht „Kostgänger“ oder „Wachstumsbremse“, wie es die Marktradikalen uns weismachen wollen, sondern Grundlage für soziale wie ökonomische Innovations- und Investitionsfähigkeit. Er ist Garant für Demokratie, Freiheit und Emanzipation. Denn ohne Sozialstaat werden die Menschen nicht bereit und in der Lage sein, mehr zu kaufen, mobiler zu sein oder an Bildung und Weiterbildung zu partizipieren. Nur auf Basis von Gerechtigkeit und Sicherheit ist ökonomische Prosperität möglich.

2. Eine moderne *Sozialpolitik ist Bildungspolitik* und umgekehrt. Der bisherige Sozialstaatsbegriff muss um die Bildung erweitert werden. Erweiterung heißt aber auch, dass ein vorsorgender Sozialstaat in Zukunft nicht ohne nachsorgende Elemente wird auskommen können. Deswegen bekennen sich die Gewerkschaften zu einem Sozialstaat der „zweiten und dritten Chance“, der Rechte und Pflichten sinnvoll miteinander vereinbart. Bildung als Sozialpolitik leistet einen Beitrag zur Emanzipation der Gesellschaftsmitglieder als auch zum wirtschaftlichen Erfolg.
3. Selbstbestimmtes Leben, Arbeiten und Wirtschaften muss in einer *neuen Form der Vollbeschäftigung* realisiert werden. Vom Ziel der Vollbeschäftigung sollte sich nicht gelöst werden, vielmehr brauchen wir eine soziale und ökonomische Politik, die auf nachhaltiges Wachstum ausgerichtet ist, und die Ansprüche der Menschen an die Gestaltung von Arbeiten und Leben befriedigt.
4. Der Erhalt von Sozialstaatlichkeit und das Primat der Politik in Zeiten der Globalisierung sind nur durch eine *soziale Regulation der Finanzmärkte* durchzusetzen. Notwendig ist daher eine neue Sozialarchitektur für die europäische Ökonomie. Dabei muss ein nachhaltiges Wirtschaften durch eine Form der mittelfristigen Investition in Wachstumsfelder unterstützt werden.
5. Der moderne Sozialstaat basiert auf einem Doppelspiel von *Flexibilität und Sicherheit*. Die Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen der Unternehmen müssen mit Sicherheitsgarantien wie Anrechten auf lebensbegleitende Bildung und Förderung einhergehen. Das Sicherheitsversprechen bezieht sich nicht nur auf die klassischen Sozialversicherungssysteme, sondern gerade auch auf demokratische Teilhaberechte. Mitbestimmung und Tarifautonomie sind deshalb Grundpfeiler des deutschen Sozialstaates und der sozialen Marktwirtschaft.
6. Soziale Demokratie muss ein Leitbild der „*guten und anständigen Arbeit*“ verfolgen. Dazu brauchen wir eine „De-Prekarisierung“ der Arbeitsgesellschaft, beispielsweise durch gesetzliche Mindestlöhne. Ich unterstütze ausdrücklich eine „untere Grenze oder Haltelinie“, die den Menschen eine existenzsichernde Erwerbsarbeit ermöglicht.
7. Die Politik muss auch das untere Drittel der Gesellschaft im Blick haben. Deshalb plädiere ich für einen „*ehrlichen, nicht diskriminierenden zweiten Arbeitsmarkt*“. Im ökonomischen Strukturwandel wird die Arbeitslosigkeit ohne öffentliche Beschäftigung in Feldern des gesellschaftlichen Bedarfs nicht abgebaut werden können. Die 1 €-Jobs sind hier nicht der richtige Weg. Gerade auch für ältere Arbeitnehmer/innen muss öffentlich geförderte Arbeit ausgebaut werden.
8. Ein Sozialstaat, der auch in der Mitte der Gesellschaft Akzeptanz finden soll, muss auf einer *modernen Arbeitszeitpolitik* gründen. Eine neue Zeitpolitik für flexible Lebens- und Erwerbsläufe ist der Nukleus einer neuen Vollbeschäftigung. Wir brauchen Anreize auf Guthaben für Bildungszeiten, Erziehungszeiten oder Auszeiten. Eine gerechte Verteilung der Arbeit, das heißt auch eine Verkürzung der allgemeinen Regelarbeitszeiten, bleibt dabei weiterhin ein erstrebenswertes und gesellschaftspolitisch sinnvolles Ziel.

Der Sozialstaat als Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung

IMPULS

Heinz-J. Bontrup

Der Sozialstaat ist nicht nur Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung, sondern er ist im umfassenden Sinne zur Daseinsvorsorge und zum Schutz des Individuums vor unsozialen sowie ungerechten Ergebnissen oder Effekten in einer auf Markt und Wettbewerb sowie auf dem Lohnarbeitsverhältnis, und damit auf dem Privateigentum an Produktionsmitteln, basierenden Wirtschaftsordnung dringend notwendig. In einer solchen Ordnung müssen die materiellen Niveauunterschiede hinsichtlich der Versorgung ihrer Mitglieder durch den Sozialstaat wenigstens bis zu jenem Punkt kompensiert werden, der eine *friedliche soziale Koexistenz* zwischen den Menschen ermöglicht. Nur dann sind auch positive ökonomische Ergebnisse zu erwarten.

Es ist wohl unbestritten, dass erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in den hoch entwickelten kapitalistischen Industriestaaten ein umfassendes Sozialstaatssystem aufgebaut wurde. Sicher am stärksten in den skandinavischen Ländern. Die „soziale Frage“ hatte dabei einen langen Marsch zurückzulegen. In Folge der sozialen Verelendung zu Zeiten des „Manchester-Kapitalismus“ kam es zunächst zur noch völlig unzureichenden Bismarck’schen Sozialversicherung. Hier ging es im Grunde darum, eine untere Einkommensgrenze für diejenigen zu sichern, die der Kapitalismus nicht brauchte (die Alten, die Kranken, die Arbeitslosen).³ „Die Einführung (...) war kein

administrativer Akt, sondern eine weitreichende politische Entscheidung der herrschenden Klasse in Deutschland. Sie hatte aus den Erfahrungen mit der Pariser Kommune von 1871 gelernt. Mit dem Konzept von ‚Zuckerbrot‘ und Peitsche‘ sollte das bestehende Gesellschaftssystem überlebensfähig gemacht werden.“⁴ Der Sozialstaat hat demnach von Anfang an einen ambivalenten Charakter. „Als Eingriff in die Arbeitsvertragsfreiheit und Einkommensverwendung sowie als Ergänzung der Markteinkommen durch öffentliche Transferzahlungen stellte die staatliche Sozialversicherung einerseits eine Veränderung des kapitalistischen Wirtschaftssystems dar. Andererseits trug sie durch die Milderung sozialen Elends und die Verstetigung der Massenkaukraft bei gleichzeitigem Verzicht auf tiefergehende Eingriffe in das Herrschaftsverhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb zur Stabilisierung des Kapitalismus bei.“⁵ Der Soziologe Klaus Offe stellt diesbezüglich fest: „Der Sozialstaat konserviert die Kontrolle des Kapitals über die Produktion und damit die Grundstruktur des industriellen und Klassenkonflikts zwischen Kapital und Arbeit; in keiner Weise begründet er Institutionen, die einer ‚Arbeiter-selbstverwaltung‘ ähneln. Zur gleichen Zeit stärkt er aber das Potential der Lohnarbeiter, sich der Kontrolle durch das Kapital zu widersetzen.“⁶ Es kommt also durch den Sozialstaat zu einer Machtbegrenzung des Kapitals.

3 Vgl. Thurow, Lester C., Die Zukunft des Kapitalismus, 3. Aufl., Regensburg, Düsseldorf 1998, S. 347.

4 Deppe, Hans-Ulrich, Zur sozialen Anatomie des Gesundheitssystems, Frankfurt a. M. 2000, S. 12.

5 Alber, Jens, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt a. M. 7 New York 1982, S. 41f.

6 Offe, Klaus, Zu einigen Widersprüchen des modernen Sozialstaates, in: ders., „Arbeitsgesellschaft“. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt a. M./New York 1984, S. 328.

Richtig etablierte sich ein Sozialstaat in Deutschland erst nach dem Zweiten Weltkrieg, obwohl schon in der Weimarer Reichsverfassung die „Soziale Sicherung“ erstmals als *Staatsziel* aufgenommen wurde. Während der Weimarer Zeit (1918 bis 1933) kam es aufgrund der instabilen ökonomischen Verhältnisse (Inflation, Arbeitslosigkeit), aber auch vor dem Hintergrund einer politischen Zerrissenheit, noch zu keiner großartigen gesetzlichen Penetration sozialer Belange,⁷ mit der Folge, dass auf dem Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise 1932/33 für die arbeitslosen Massen kein wesentliches soziales Netz vorhanden war und dadurch eine politisch-gesellschaftliche Radikalisierung einsetzte und diese wiederum in einer *deutschen Katastrophe* endete. Wenn auch diese Katastrophe niemals eine letztgültige, allumfassende Erklärung finden wird, so steht aber außer Zweifel fest, „dass die *Massenarbeitslosigkeit* mit ihrer materiellen und psychischen Verelendung breiter Schichten des deutschen Volkes den Nationalsozialisten zu der ‚kritischen Wählermasse‘ verholfen hat, die dann die ‚Machtergreifung‘ so leicht machte.“⁸

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren zunächst alle Parteien von der Funktionsweise der kapitalistischen Ordnung tief enttäuscht. In ihrem „Ahlener Programm“ vom 3. Februar 1947 schrieb die CDU: „Das kapitalistische System ist den staatlichen und sozialen Lebensverhältnissen des deutschen Volkes nicht gerecht geworden.“ Die SPD forderte in ihren „Politischen-Leitsätzen“ vom Mai 1946: „Die Sozialdemokratie erstrebt eine sozialistische Wirtschaft durch planmäßige Lenkung und gemeinwirtschaftliche Gestaltung. Die Sozialisierung hat zu beginnen bei den Bodenschätzen und den Grundstoffindustrien. Alle Betriebe des Bergbaus, der

Eisen- und Stahlerzeugung und -bearbeitung bis zum Halbzeug, der große Teil der chemischen Industrie und die synthetischen Industrien, die Großbetriebe überhaupt, sind in das Eigentum der Allgemeinheit zu überführen.“ Ähnliches, plus Mitbestimmung auf einzelwirtschaftlicher Ebene und eine soziale Gerechtigkeit durch angemessene Beteiligung aller Werktätigen am volkswirtschaftlichen Gesamtertrag und Gewährung eines ausreichenden Lebensunterhaltes für die infolge Alter, Invalidität oder Krankheit nicht Arbeitsfähigen, forderte das erste „DGB-Grundsatzprogramm“ von 1949. Trotz dieser politischen Absichtserklärungen bestand aber die gesellschaftliche Chance für eine Abschaffung kapitalistischer Verhältnisse, oder anders formuliert, für die Umsetzung einer gesamtwirtschaftlichen Planung, der Etablierung von gesellschaftlichen Gemeineigentum und einer demokratisierten Wirtschaft durch eine rechtlich abgesicherte, gleichberechtigte Partizipation der Arbeitnehmer in den Unternehmen ohne ein antagonistisches Lohnverhältnis spätestens nach der ersten Bundestagswahl am 14. August 1949 in Westdeutschland nicht mehr. Die Westdeutschen wählten mehrheitlich ein rechts-liberales bürgerliches Bündnis aus CDU/CSU/FDP und Deutsche Partei (DP). Damit wurde der nicht lange währende „sozialistische Zeitgeist“ zu Grabe getragen. Was übrig blieb, war ein verfassungsrechtlich nicht näher bestimmtes und verankertes Sozialstaatsgebot (Artikel 20 und 28 GG) als Baustein der nach dem Zweiten Weltkrieg von Alfred Müller-Armack theoretisch entwickelten Sozialen Marktwirtschaft.⁹ Diese basiert aber trotz des „Sozialen“ entscheidend auf dem Markt- und Wettbewerbsprinzip sowie auf einem Lohnarbeitsverhältnis.

7 „Insgesamt blieb – aus heutiger Sicht betrachtet – das Leistungsniveau (in der Weimarer Zeit, d.V.) kärglich und das Leistungsspektrum auf wenige Risiken und Bevölkerungsgruppen beschränkt. (...) Auch die in der Weimarer Republik eingeführte Arbeitslosenversicherung bestand die Bewährungsprobe nicht, vor die sie in der Weltwirtschaftskrise gestellt wurde.“ Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele Gerhard, Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland, Bd. 1, 3. Aufl., Wiesbaden 2000, S. 27.

8 Zinn, Karl Georg, Wie Reichtum Armut schafft. Verschwendung, Arbeitslosigkeit und Mangel, 2. Aufl., Köln 2002, S. 166.

9 Das *Grundgesetz* spricht sich allerdings nicht für eine bestimmte Wirtschaftsordnung aus. Dennoch deuten viele Indizien auf eine „Soziale Marktwirtschaft“ hin. Dazu gehören die Grundfreiheiten des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG), die Koalitionsfreiheit (Art. 9 GG), die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl (Art. 12 GG) sowie die Garantie des Privateigentums in Verbindung mit der Sozialbindung und einer Sozialisierungsklausel (Art. 14 und 15 GG), aber auch eben die Sozialstaatsklausel (Art. 20 und 28 GG).

Zum Lohnarbeitsverhältnis

Das kapitalistische Lohnarbeitsverhältnis, das auf der Trennung der Produzenten (Arbeiter) von ihren Produktionsmitteln basiert, brachte den abhängig Beschäftigten zu Beginn des Kapitalismus – ohne jeglichen Sozialstaat – nichts anderes als Elend und restringierte die gesamtwirtschaftliche ökonomische Entwicklung. Der Kapitalismus und sein staatlich politischer Überbau zeigte sich aber im Laufe der Zeit flexibel und anpassungsfähig. Zwischen das mehrwert-(profit)schaffende Ausbeutungsverhältnis an den Arbeitsmärkten wurde immer mehr das „Soziale“ geschoben. Durch eine kollektiv finanzierte Absicherung im Fall von Arbeitslosigkeit, Erwerbsunfähigkeit, Alter und Krankheit wurden die in der Regel vermögenslosen Lohnarbeiter abgesichert und geschützt. Daneben wurde durch arbeits- und tarifrechtliche Bestimmungen die *arbeitsmarktimmmanente strukturelle Unterlegenheit* der abhängig Beschäftigten ein Stück weit abgebaut. Auf diese Weise konnte das Ziel einer Verteilungsgerechtigkeit der Marktergebnisse ins Visier genommen werden. Damit wird aber letztlich nicht der Klassencharakter des Lohnarbeitsverhältnisses aufgelöst.

So reicht bei der Verteilung der primären Markteinkommen zwischen abhängig Beschäftigten und Unternehmern – hier ist der Sozialstaat noch außen vor – die ausschließliche Sicht einer *neutralen Verteilung* (Produktivitäts- plus Inflationsrate) des durch Arbeit geschaffenen Überschussproduktes nicht aus.

- Erstens ändert diese „neutrale“ Verteilung der Einkommenszuwächse nichts am Status quo der bisher kumulierten Vermögensbestände.¹⁰ Eine über den Verteilungsspielraum hinausgehende Lohnerhöhung, die eine inflationäre Wirkung hätte, würde zudem sofort mit einer *restriktiven Geldpolitik* der Notenbank beantwortet und es käme zu Wachstums- und Be-

schäftigungseinbrüchen. Die Leidtragenden wären in erster Linie die Arbeitnehmer.

- Zweitens ist nicht sicher, ob überhaupt der verteilungsneutrale Spielraum in den jeweiligen Tarifverhandlungen ausgeschöpft werden kann, was vor dem Hintergrund der bestehenden Massenarbeitslosigkeit in den letzten beiden Jahrzehnten jedenfalls in Summe nicht mehr annähernd gelangt und hierdurch schwerwiegende negative makroökonomische Wachstums- und Beschäftigungseffekte ausgelöst wurden.¹¹
- Und drittens, dies ist entscheidend, beschränkt sich selbst eine verteilungsneutrale Arbeitnehmer-Partizipation ausschließlich auf die Konsumgütersphäre. Sie durchbricht nicht das *Ausbeutungsverhältnis lohnabhängiger Arbeit*, also einer Mehrarbeit für das Kapital. Die abhängig Beschäftigten erhalten günstigstenfalls für ihre täglichen Mühen maximal die Summe der gesamtwirtschaftlich arbeitsteilig produzierten Konsumgüter.

Im Jahr 1960 hat dies in einer wirtschaftlich-sektoralen Betrachtung noch einmal der Ökonom und Jesuiten-Pater Oswald von Nell-Breuning unmissverständlich formuliert: „An der Erzeugung beider Arten von Gütern (Konsum- und Investitions- oder Kapitalgütern, d.V.) wirken die Arbeitnehmer mit; für die Arbeitsleistung in diesen beiden Zweigen der Produktion zahlen die Unternehmer ihnen Arbeitslohn; dieser Arbeitslohn erscheint in der Erfolgsrechnung der Unternehmer als Kosten. Verwenden die Arbeitnehmer nun den ganzen Arbeitslohn zum Kauf der geschaffenen *Konsumgüter*, so heißt das: Die Unternehmer erhalten die ganze von ihnen als Kosten aufgewendete Lohnsumme zurück und geben dafür nur die produzierten Konsumgüter ab; die neugeschaffenen *Investitions- oder Kapitalgüter* verbleiben ihnen sozusagen gratis und franko. Man könnte das auch so ausdrücken: Die Arbeitneh-

10 Nach einer neuen Untersuchung durch das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (EZW) verfügten 2002 nur 6,2 v.H. der bundesdeutschen Haushalte überhaupt über *Betriebsvermögen*, das auf 661 Mrd. Euro geschätzt wird. Hierin enthalten sind nicht das Geld- und Immobilienvermögen der Haushalte, wobei allein das Nettogeldvermögen bei über 2,5 Billionen Euro liegt und rund 10 v.H. der Haushalte über mehr als 50 v.H. des Geldvermögens verfügen. Die Konzentration ist beim Betriebsvermögen noch viel höher. Hier verfügten 2002 2,4 v.H. der privaten Haushalte über fast 90 v.H. des Vermögens. Vgl. ZEW, Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Berlin 2005.

11 Vgl. Schäfer, Claus, Weiter in der Verteilungsfalle – Die Entwicklung der Einkommensverteilung in 2004 und davor, in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/2005, S. 603 - 615.

mer schenken den Unternehmern die Investitions- oder Kapitalgüter und sind zufrieden, als Entgelt für ihre Leistung im Produktionsprozess denjenigen Teil der produzierten Güter zu erhalten, der in Konsumgütern besteht. Auf diese Weise werden die Unternehmer reicher und reicher, die Arbeitnehmer bleiben Habenichtse.“¹²

Ohne eine *Kapitalbildung in Arbeitnehmerhand* (materiell oder in Form einer rechtlichen immateriellen Verfügungsgewalt),¹³ ohne eine Partizipation der Arbeitnehmer an den *Investitions- oder Kapitalgütern*, die jeweils im Zuge einer erweiterten Kapitalakkumulation das Wachstum und damit die Verteilung innerhalb einer Volkswirtschaft bestimmen, ist in der Tat die Macht in Form des „*Investitionsmonopols*“ (Erich Preiser) zugunsten des Kapitals gegenüber der Arbeitnehmerschaft nicht auflösbar. Die Entscheidung sowohl über das *wie* der Produktion als auch über das *wer* erhält das geschaffene Überschuss- bzw. Mehrprodukt aus der Produktionsverwertung – was auch über die Ausstattung des Sozialstaats entscheidet – liegt ausschließlich, autokratisch bzw. antidemokratisch beim Kapital. Bis heute wurde als Ergänzung zur parlamentarischen Demokratie keine *Wirtschaftsdemokratie* umgesetzt,¹⁴ zu deren Etablierung auf *einzelwirtschaftlicher Ebene* aber unabdingbar die folgenden zwei Punkte gehören: Erstens geht es um die Umsetzung *ethischer und sozialer Belange* in der Ökonomie. Hierbei muss es zu einer Zurückdrängung von entwürdigenden ökonomischen Abhängigkeiten, die aus einem Machtmissbrauch entstehen, kommen. Zweitens geht es um den begründeten Anspruch einer Partizipation der abhängig Beschäftigten als *Teilhabe* des von den Lohnarbeitenden geschaffenen Überschussproduktes (Mehrproduktes) und um *Teilnahme* an den Entscheidungsprozessen in Betrieb

und Unternehmen. Beide Punkte sind unter den Bedingungen eines heute von der Politik geschaffenen und zu verantwortenden dominanten *neoliberalen Markt- und Wettbewerbsregimes* nicht nur nicht umsetzbar, sondern derart in die Defensive geraten, dass sogar das Gegenteil stattfindet: ein gesellschaftlicher und ökonomischer kontraproduktiver *Lohn- und Sozialstaatsabbau*.

Der Staat muss den Markt zähmen

Dies widerspricht erstens den nach dem Zweiten Weltkrieg festgelegten ordnungstheoretischen Vorstellungen einer *Sozialen Marktwirtschaft* und zweitens der etwas später erfolgten Befürwortung einer *keynesianisch ausgesteuerten Wirtschaftspolitik*. Die Theorie der Sozialen Marktwirtschaft setzt nicht auf die heute wieder viel besungenen „*Selbstheilungskräfte des Marktes*“. So schrieb der ordoliberal Ökonom Wilhelm Röpke 1958: „Die Gesellschaft als Ganzes kann nicht auf dem Gesetz von Angebot und Nachfrage aufgebaut werden. (...) Mit anderen Worten: die Marktwirtschaft ist nicht alles.“ Und er fuhr fort, dass eine „extreme Kommerzialisierung, Mobilisierung und Rivalisierung (...) das unfehlbare Rezept (ist), eine freie Wirtschaft durch moralisch blinde Übertreibung ihres Prinzips zu zerstören und schließlich eine Malaise zu schaffen, von dem man das Schlimmste befürchten muss.“¹⁵ Auch Müller-Armack schrieb: „Das Zutrauen in die Selbstheilungskräfte der Wirtschaft hat sich den Wirtschaftskrisen gegenüber nicht behaupten lassen. (...) Die Fehler und Unterlassungen der liberalen Marktwirtschaft liegen so letztlich in der Enge der ökonomischen Weltanschauung beschlossen, die der Liberalismus vertrat. Sie veranlasste ihn, den instrumenta-

12 von Nell-Breuning, Oswald, Kapitalismus und gerechter Lohn, Freiburg i. Br. 1960, S. 140f.

13 Vgl. Oswald von Nell-Breuning, Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 9/1953, S. 513 - 519, Bontrup, Heinz-J., Gewinn- und/oder Kapitalbeteiligungen – ökonomische Utopie oder Notwendigkeit?, in: Intervention. Zeitschrift für Ökonomie, Heft 1/2005, S. 95 - 114.

14 Vgl. dazu ausführlich Bontrup, Heinz-J., Müller Julia u.a.: Wirtschaftsdemokratie. Alternative zum Shareholder-Kapitalismus, Hamburg 2006, Bontrup, Heinz-J., Arbeit, Kapital und Staat. Plädoyer für eine demokratische Wirtschaft, 3. Aufl., Köln 2005, Plener, Ulla, Wirtschaften für's Allgemeinwohl. Weg zur sozialen Gerechtigkeit, Berlin 2001, Stein, Eckehart, Demokratisierung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1995, Werner, Harald (Hrsg.), Wirtschaftsdemokratie, Bonn, Vilmar, Fritz, Wirtschaftsdemokratie – Zielbegriff einer alternativen Wirtschaftspolitik, in: Helmedag, Fritz/Reuter, Norbert, Der Wohlstand der Personen, Marburg 1999, Sik, Ota, Humane Wirtschaftsdemokratie, Ein dritter Weg, Hamburg 1979, Abendroth, Wolfgang, Wirtschaftsdemokratie oder Sozialismus? (1959), in: Abendroth, W., Gesammelte Schriften, Bd. 1, Hannover 2006, Naphatli, Fritz, Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928.

15 Röpke, Wilhelm, Jenseits von Angebot und Nachfrage, Erlenbach, Zürich, Stuttgart 1958, S. 173f.

len Charakter der von ihm ausgeschalteten Ordnung zu verkennen und die Marktwirtschaft als autonome Welt zu nehmen (...).“¹⁶ Ähnlich äußerte sich Walter Eucken. Er warnte 1946 in einem Gutachten, das erst 1999 veröffentlicht wurde, vor der Etablierung einer „freien“ Marktwirtschaft. Er spricht hier bereits alle die Punkte an, die uns heute nachhaltig zu schaffen machen. Die Macht der Großunternehmen und Konzerne auf den nationalen wie den internationalen Märkten als auch die damit einhergehende Unterminderung des *Primats der Politik*. Eucken warnte vor dieser Machtfülle, als er schrieb:

„Also ‚Freie Wirtschaft‘? Auch diese Frage haben wir aufgrund historischer Erfahrung mit Nein zu beantworten. Gründe: Bei dem Wort ‚Freie Wirtschaft‘ erinnern sich viele Menschen an die schwere Wirtschaftskrise 1929/32, die in einigen großen Industrieländern Millionen aus der Arbeit warf, die zu einem Zusammenbruch der weltwirtschaftlichen Beziehungen führte, in deren Verlauf die Produktion in vielen Industrie- und Agrarländern rasch zusammenschrumpfte und aus der sich schwerwiegende politische Folgen ergaben. Sollen wir wieder eine solche Wirtschaftsordnung herstellen? – Sicherlich: nein. Woran krankte die ‚Freie Wirtschaft‘? Die sogenannte Freie Wirtschaft war eine vermachtete Wirtschaft. (...) Die Bildung zahlreicher Monopole, Teilmonopole und Oligopole war die Folge der Freien Wirtschaft. (...) Und als die Wirtschaft immer mehr von solchen Machtgebilden durchsetzt wurde, musste sie krisenanfällig und instabil werden; Arbeitslosigkeit musste entstehen und soziale Kämpfe brachen aus. Diese Machtgruppen haben auch den internationalen Handel schwer beeinträchtigt, indem die großen Konzerne, Kartelle, Pools und Trusts ihren Machtbereich über die nationalen Grenzen ausdehnten, dabei oft in Konflikt miteinander gerieten oder – bei Abkommen untereinander – die Märkte erstarren ließen. (...) Die wirtschaftlichen

Machtgruppen gewannen politischen Einfluss, wurden auch zu politischen Machtfaktoren und untergruben dadurch die freie staatliche Verfassung.“¹⁷

Trotz der hinreichend vorliegenden theoretischen als auch empirischen Erkenntnisse und Mahnungen ordoliberaler Ökonomen im Hinblick auf die Macht von Unternehmen und das Nichtlösen externer Markteffekte, setzt die Politik heute wieder einseitig auf eine von Adam Smith aufgestellte – über den Markt und Wettbewerb vermittelte – „Harmonielehre“. Demnach führt das egoistisch motivierte Handeln des Einzelnen letztlich zu einem insgesamt gesamtwirtschaftlichen Vorteil (Wohlfahrt). Dabei wird immer wieder der einzelwirtschaftliche Effizienzvorteil hervorgehoben, ohne aber die Effizienzverluste aus wirtschaftlichem Machtmissbrauch und sozialen Kosten (u.a. aus einer gigantischen Umweltzerstörung) in Rechnung zu stellen. Die Gesellschaft als Ganzes müsse dem Wettbewerb und Markt ausgesetzt werden. Auch öffentliche Institutionen, selbst Bildung und Gesundheitsgüter. „Ein dogmatisch gewordener Glaube an das vermeintlich segensreiche Wirken freier (wettbewerblicher) Märkte ist weit verbreitet. Die daraus resultierenden Irrtümer und Illusionen haben sich bei vielen Akteuren aus Wirtschaft, Politik und Medien zu einer Unfähigkeit gesteigert, die Wirklichkeit richtig wahrzunehmen. Es ist dieser Realitätsverlust, der sie zu unschuldigen Betrügnern macht,“ stellte der vor kurzem verstorbene US-amerikanische Ökonom John Kenneth Galbraith fest.¹⁸ Die Ideologie des heute gegebenen neoliberalen Regimes ist dafür verantwortlich.¹⁹ Propagandisten verkünden weltweit eine blinde interessenorientierte Markt- und Wettbewerbsgläubigkeit, fast sektenmäßig, ohne eine wissenschaftlich kritische Analyse und Distanz. Man muss von einem „gefährlichen Wahn“ sprechen, wie der US-amerikanische Ökonom Paul Krugman konstatiert.²⁰

16 Müller-Armack, Alfred, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Bern 1976, S. 107.

17 Eucken, Walter, Ordnungspolitik (1946), veröffentlicht von Oswald, Walter, Münster, Hamburg, London 1999, S. 13ff.

18 Galbraith, John Kenneth, Die Ökonomie des unschuldigen Betrugs. Vom Realitätsverlust der heutigen Wirtschaft, München 2005, S. 35.

19 Vgl. Müller, Albrecht, Machtwahn. Wie eine mittelmäßige Führungselite uns zugrunde richtet, München 2006.

20 Vgl. Krugman, Paul, Competitiveness – a dangerous obsession, in: Foreign Affairs, Volume 73, Number 2/1994.

Märkte, Wettbewerb und ihr Versagen

Diesem Wahn hatte schon 1926 der große britische Ökonom Sir John Maynard Keynes (1883 bis 1946) widersprochen, als er das „Ende des Laissez-Faire“ beschrieb. Er sah deutlich, dass ein markt- bzw. wettbewerblicher Selbstlauf, die „unsichtbare Hand“ (Adam Smith) ohne die kontrollierende und steuernde starke „Hand des Staates“, allenfalls suboptimale gesamtwirtschaftliche Ergebnisse zeitigt und er zog daraus die Konsequenz, als er sagte: „Ich bringe den Staat ins Spiel; die Laissez-Faire-Doktrin gebe ich auf.“²¹ Keynes erkannte einen im System angelegten entscheidenden „Webfehler“: eine „kapitalistische Rationalitätsfalle“ oder, um es mit Oliver Landmann zu sagen, eine „Kollektivillusion“, die das Auseinanderfallen von einzel- und gesamtwirtschaftlicher Logik beschreibt. „Wenn ich meine Ausgaben individuell reduziere, um meine laufenden Ausgaben an die Einnahmen anzupassen, kann ich davon ausgehen, dass mir das gelingt, weil meine Sparentscheidung keinen Einfluss auf meine Einnahmen hat. Wenn aber alle Wirtschaftssubjekte ihre Ausgaben reduzieren, vermindert das auch ihre Einnahmen.“²² In dieser „Rationalitätsfalle“ spiegelt sich auch die gesellschaftliche Mystifikation von Wettbewerb und Markt wider. Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene können für alle Unternehmen und für alle Beschäftigten keine Vorteile im Wettbewerb erzielt werden. Es gibt eine sozialdarwinistische Auslese von Gewinnern und Verlierern und eben keine „Win-Win-Konstellation“. Die Ökonomie des Äquivalententausches lässt grundsätzlich keine simultane Verbesserung beider Tauschpartner zu. „Wo Gleichheit ist, ist kein Gewinn“ (Abbe Galiani). So kann auch in der Marktsphäre (Zirkulation) kein zusätzlicher Tauschwert in Form eines größeren Werts reali-

siert werden, der ausschließlich inkl. des Mehrwerts (Mehrprodukts) in der Produktionssphäre geschaffen und am Markt lediglich vereinnahmt wird. Hinzu kommt, dass nach dem Austausch genauso viel Waren vorhanden sind wie vorher auch, was aber nicht ausschließt, dass sich die Tauschpartner durch den Austausch tatsächlich besserstellen. Dies betrifft dann aber nur den Gebrauchswert, wo beide profitieren bzw. gewinnen können, nicht jedoch den Tauschwert. Bezieht man den Äquivalententausch auf den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf, so sind die nationalen Transaktionen der Unternehmen ohne Auslandsaktivitäten immer gleich Null. Die im Inland getätigten Ausgaben (Kosten) des einen sind die Einnahmen (Umsätze) des anderen. Fangen vor diesem ökonomisch gesetzlichen Hintergrund – aus einzelwirtschaftlichen (betriebswirtschaftlichen) Gewinninteressen – Unternehmen an, ihre Kosten zu senken, so schaden sie sich damit letztlich alle nur selbst, weil automatisch in Folge das Umsatz- und Gewinnniveau sinkt. Es ist ein gesamtwirtschaftliches Nullsummenspiel auf abgesehenem Niveau. „Kostensenkungen, die große Wunderwaffe der neoliberalen Ökonomen, politischen Laienspieler und Unternehmensberater,“ schreibt Heiner Flassbeck zu Recht, „sind – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – zwingend ein ‚Rohrkrepierer‘.“²³

Dies gilt insbesondere für das Senken von *Arbeitskosten*. Zwar gehen hier zunächst nicht wie z.B. bei einer Senkung der unternehmerischen Materialkosten, welche als Vorleistungen eingekauft wurden,²⁴ die Einnahmen anderer Unternehmen zurück, weil „nur“ die Arbeitseinkommen der Beschäftigten des kürzenden Unternehmens als Gegenbuchung betroffen sind,²⁵ aber mit dem Rückgang sinkt schließlich das *Masseneinkommen*. Hierdurch kommt es zu einem Aus-

21 Zitiert bei Willke, Gerhard, John Maynard Keynes, Frankfurt a.M. 2002, S. 18.

22 Vgl. Bofinger, Peter, Wir sind besser, als wir glauben, Wohlstand für alle, 3. Aufl., München 2005, S. 112.

23 Flassbeck, Heiner, Wie Deutschland wirtschaftlich ruiniert wurde. Ein Bericht aus dem Jahr 2010, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 8/2003, S. 956f.

24 Alle in den Preis eines Gutes eingehende Kosten beruhen aber natürlich letztlich auf dem „Faktor“ Arbeit in Verbindung mit Naturgebrauch. Nur Arbeit ist dabei neuwertschaffend. Auch Material- oder Kapitalkosten sind – wie alle übrigen Vorleistungen – Kosten „vorgetaner“ Arbeit, denn auch Materialien und Maschinen sind mit Hilfe von Arbeit hergestellt worden.

25 Eine Senkung der Arbeitseinkommen wirkt sich bei den abhängig Beschäftigten außerdem demotivierend aus, so dass es zu Produktivitätsverlusten und in Folge zu steigenden kontraproduktiven Stückkostensteigerungen kommt. Auch wirkt ein Rückgang der Arbeitseinkommen negativ auf dringend benötigte Innovationsprozesse in den Unternehmen.

fall an konsumtiver und in Folge an investiver gesamtwirtschaftlicher Nachfrage. Insgesamt geht das wirtschaftliche Wachstum zurück und dann spätestens sind *alle* Unternehmen mehr oder weniger negativ betroffen. Aber auch der *Staat* hat weniger Steuereinnahmen und kürzt womöglich daraufhin seine Staatsausgaben (Sozialausgaben), dann fällt noch einmal Nachfrage aus und die Wirtschaftskrise ist perfekt. In der Krise versuchen die Unternehmen sich durch einen verschärften *Preiswettbewerb*, der zu einer gefährlichen gesamtwirtschaftlichen Deflation führen kann, individuell zu retten. Dazu müssen die Unternehmen aber die Kosten noch mehr absenken, es entstehen Verluste, sie bauen Arbeitsplätze ab, worauf hin die Arbeitslosigkeit steigt, die Nachfrage geht noch weiter zurück und es kommt zu einer endgültigen destruktiven Abwärtsspirale.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen des Sozialstaats

Aber nicht nur die Absenkung der Arbeitskosten und damit der Lohneinkommen bewirkt einen Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Bei allen negativen (individuellen) Auswirkungen neoliberaler Wirtschaftspolitik auf die Krisenverlierer (Arbeitslose, Kranke, Rentner und sonst auf soziale Hilfe Angewiesene) ist zu beachten, dass auch ein Abbau des Sozialstaates negative *gesamtwirtschaftliche Wirkungen* zeitigt und somit letztlich auf Grund von Wachstums- und Beschäftigungsverlusten immer mehr vermeintliche Einschnitte ins soziale Netz nötig werden. Veränderungen an bestimmten Größen oder Aggregaten haben nämlich – siehe noch einmal die Ausführungen zur „kapitalistischen Rationalitätsfalle“ – weitreichende *Kreislauf-Folgewirkungen*. Wenn beispielsweise die gesetzlichen Lohnnebenkosten gesenkt werden, um damit die Arbeitskosten der Unternehmen zu drücken und gleichzeitig die Nettolöhne der abhängig Beschäftigten zu erhöhen, so mag dies hier positive einzelwirtschaftliche Wirkungen zeigen. Dies hängt aber von verschiedenen Prämissen ab. Erstens dürfen die Arbeitskostensenkungen bei den Unternehmen nicht in zusätzlichen Gewinnen versanden, die

allenfalls die Einkommen der Kapitaleigner oder auf Finanzmärkten die Profite der Versicherungen, Banken und Fonds erhöhen, aber ohne Wachstums- und Beschäftigungseffekte bleiben. Gehen dagegen die Arbeitskostensenkungen in Preissenkungen ein, steigen zwar die realen Lohneinkommen – für die Unternehmen auf den Binnenmärkten ist es aber ein wettbewerbliches Nullsummenspiel. Nur auf den Auslandsmärkten kann so ein Wettbewerbsvorteil, aber auch nicht ohne negative Folgen, erzielt werden. Und auch der Erhöhung der Nettolohnposition steht bei einer Absenkung der gesetzlichen Lohnnebenkosten, bei Eintreten des jeweiligen Leistungsfalls, also Arbeitslosigkeit, Krankheit und Rente/Pflege, eine entsprechende Kürzung der Lohnersatzleistungen entgegen. Daher ist es ökonomisch überhaupt nicht nachvollziehbar, wie ein heute lohnabhängig Beschäftigter ernsthaft eine Senkung gesetzlicher Lohnnebenkosten gutheißen kann. Er ist zwar selbst erst bei Eintritt des „Sozialereignisses“ betroffen, was im Fall der Rente noch lange hin sein mag, es trifft ihn aber irgendwann, und bereits heute diejenigen, die auf Leistungen und damit auf Einkommen aus der Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherung angewiesen sind. Kommt es hier zu Kürzungen, so fällt Konsumnachfrage aus. Dies übrigens umso mehr, je höher der Umverteilungseffekt von den niedrigen zu den höheren Einkommen ist. Da man allgemein davon ausgehen kann, dass die Sozialeinkommensempfänger eine höhere marginale Konsumquote haben als die beschäftigten Arbeitnehmer, ist der gesamtwirtschaftliche, sich noch multiplikativ verstärkende Nachfrageeffekt, negativ. Das Wachstum geht zurück mit allen negativen Implikationen im Hinblick auf die investive Nachfrage der Unternehmen und auf Beschäftigungseffekte.

Von dieser Destruktion bleibt natürlich auch der Staat nicht verschont. Geht das Wachstum und damit die Lohneinkommen und auch die Gewinne zurück, sinken auch die Steuereinnahmen. Will der Staat sich nicht (weiter) verschulden, so muss er die Staatsausgaben senken, was noch einmal zusätzlich das Wachstum nach unten drückt. Immer mehr damit einhergehende Arbeitslosigkeit führt schließlich zwangsläufig zu

einer in Summe immer größer werdenden sozialen Alimentation, die in weiteren Sozialausgabenkürzungen endet. Ein Teufelskreislauf! Im Grunde ist es fatal, weil eigentlich auch der Politik bekannt sein sollte, wie im Krisenverlauf die *automatischen Konjunkturstabilisatoren* wirken. Das wirtschaftliche Kreislaufsystem benötigt auch die Kaufkraft der Sozialeinkommen zur Absorption der immer produktiver hergestellten Konsumgüteräquivalente. Ansonsten droht eine gefährliche gesamtwirtschaftliche deflatorische Lücke und Arbeitslosigkeit.

Keynesianische Alternative

Soll es daher zu keiner weiteren negativen ökonomischen Entwicklung kommen, insbesondere bezogen auf Arbeitslosigkeit und prekären Beschäftigungsverhältnissen, wovon auch die weitere Entwicklung des Sozialstaats abhängt, so ist ein radikales Umdenken in Richtung einer *keynesschen europäischen Marktintervention* notwendig.²⁶ Dazu wird heute sicher ein klassischer (einfacher) am deficit spending ausgerichteter Kurs nicht mehr hinreichend sein. Daher ist der *Keynesianismus* mit einem „Plus“ zu ergänzen. Zu diesem „Plus“ zählt erstens eine verschärfte Zurückdrängung *privatwirtschaftlicher Marktmacht in Europa* durch eine abgestimmte Wettbewerbs- und Antikartellpolitik, die auf vermachteten Märkten auch in die einzelwirtschaftliche Preisbildung eingreifen muss. Es ist unerträglich, dass bis heute noch nicht einmal in der EU ein Europäisches Kartellamt geschaffen wurde. Die Zurückdrängung von Marktmacht ist sowohl im Hinblick auf ihre missbräuchlichen Wirkungen innerhalb der Wirtschaft selbst notwendig, als auch im Kontext eines „staatsmonopolistischen Kapitalismus“, indem die demokratisch gewählte Politik ihr Primat auf Druck von Großunternehmen und Konzernen nur noch zur Hofierung und Subventionierung von „Monopolunternehmen“ oder marktbeherrschender Großunternehmen und international agierender Konzerne einsetzt und sich offensichtlich nicht mehr dem gesamten Volk verpflichtet fühlt.

Zum Keynes „Plus“ zählt zweitens eine in Europa abgestimmte *Finanzpolitik*, die eine uneingeschränkte antizyklische Staatsausgabenpolitik ermöglicht. Dazu ist der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der wie eine konjunkturelle „Zwangsjacke“ wirkt, abzuschaffen. Darüber hinaus muss eine weitgehende harmonisierte Steuerpolitik eingeführt werden. Dies gilt sowohl für die indirekten Verbrauchssteuern als auch für die direkten Ertrags- und Vermögenssteuern. Den international agierenden Unternehmen dürfen keine wettbewerblichen nationalen Steuervorteile eingeräumt werden. Dies führt zu einem kontraproduktiven Steuerwettbewerb, bei dem letztlich alle Länder verlieren und ein paar wenige Großunternehmen und Konzerne gewinnen. Auch den produktiv schwächeren Ländern in der EU muss man diesen Zusammenhang verdeutlichen. Aus Steuern können sie letztlich keine Wettbewerbsvorteile generieren. Die erhobenen Steuern müssen außerdem so hoch sein, dass insgesamt staatliche Ausgaben ohne eine Ausweitung der Staatsverschuldung – sieht man einmal von Staatsausgaben zur kurzfristigen konjunkturellen Belebung ab – in den Ländern der EU für öffentliche Infrastruktur und Güter sowie für ein das originäre Marktergebnis kompensierendes Sozialstaatsmodell möglich sind. Zum Ausgleich der schwächeren Länder müssten die stärkeren Länder, gemessen an makroökonomischen Zielgrößen wie Produktivität, Stand der Arbeitslosigkeit und Pro-Kopf-Einkommen u.a., einen entsprechend höheren Prozentsatz ihres Bruttonationaleinkommens in einen zu erhöhenden EU-Haushalt einzahlen. Der aktuelle Haushalt von knapp 1 Prozent des europäischen Bruttonationaleinkommens reicht nicht aus. Der EU-Haushalt sollte deshalb in jährlichen Schritten um 0,5 Prozentpunkte erhöht werden, bis nach 8 Jahren die Größe von 5 Prozent des europäischen Bruttonationaleinkommens erreicht ist. Mit einem Haushalt in dieser Größenordnung könnten Unterstützungen zur Stabilisierung der schwächeren Länder geleistet und auch die *Struktur- und Regionalpolitik* sowie ein europäisches Sozialmodell ausgebaut werden. Unterstützend hinzukommen muss eine rigorose

26 Vgl. dazu ausführlich Etxezarreta Niren/Grahl, John/Huffschmid, Jörg, Mazier Jacques u.a., EuroMemo 2005, Hamburg 2005.

strafrechtliche Bekämpfung vorliegender enormer Steuerkriminalität in Europa, man denke nur an Umsatzsteuerdelikte.

Die Finanzpolitik muss drittens durch eine abgestimmte *Geldpolitik* der Europäischen Zentralbank (EZB) ergänzt werden. Dazu ist die einseitige Ausrichtung der EZB auf die Wahrung einer Preisniveaustabilität in Richtung einer holistischen Verantwortung für Wachstum und insbesondere für Beschäftigung bzw. den Abbau der Massenarbeitslosigkeit auszubauen. Die EZB muss hierzu in ihren Statuten demokratisiert werden. Sie hat einmal im Jahr dem Europäischen Parlament Rechenschaft bezüglich ihrer Geldpolitik abzulegen.

In Europa müssen die Gewerkschaften verstärkt um eine massive *Arbeitszeitverkürzung* kämpfen. Ohne eine Verknappung der Ware Arbeitskraft lässt sich die Produktions-Produktivitätsschere nicht mehr schließen. In Deutschland ist ein gesetzlicher Mindestlohn einzuführen.

Auf weltweitem Parkett ist viertens eine verschärfte *Kapitalverkehrskontrolle der internationalen Finanzmärkte* bzw. der Geldanlagen einzurichten. Dies gilt insbesondere für spekulative Anlagen. Hier kann durch eine *Tobin-Tax* und durch weltweit festgelegte Börsenumsatzsteuern ein Vielfaches der heute gegebenen Herrschaft des Finanzkapitals bzw. der Finanzmärkte abgebaut werden. Und fünftens ist nicht zuletzt der heute uneingeschränkte Freihandel mit Gütern und Dienstleistungen – auch aus ökologischen Gründen – von den einzelnen Volkswirtschaften soweit einzuschränken, dass nicht permanent gegen die wirtschaftspolitische Zielgröße eines weitgehend *ausgeglichenen Außenbeitrags* verstoßen wird. Dies würde den *internationalen Wettbewerb*, auf dem heute fast alles ausgerichtet und dem alles andere untergeordnet wird, ein Stück weit zähmen und in eine vernünftige ökonomische und gesellschaftspolitische Bahn lenken. Wir brauchen nicht nur Freihandel, sondern wir brauchen auch eine international abgestimmte Handelspolitik.

Evelyne Gebhardt

KOMMENTAR

Kommentar zu Heinz-J. Bontrup

Viele der Hypothesen und Schlussfolgerungen in den bemerkenswerten Aufsätzen von Herrn Bontrup habe ich als anregend und einleuchtend empfunden. Folgende Prämissen des Autors scheinen mir zutreffend zu sein:

- Die Aufgaben des Sozialstaates umfassen weit mehr als den schlichten Austausch von Transferleistungen und erwerbsbezogenem Statuserhalt. Der Sozialstaat europäischer Prägung ist organisierte Solidarität und kann auf eine einzigartige Erfolgsgeschichte verweisen. Er ist kein Wachstumshindernis, sondern eine wirtschaftliche Produktivkraft.
- Die Renaissance des neoliberalen Konzeptes der „Selbsteilungskräfte des Marktes“ weist den falschen Weg und ist völlig ungeeignet, den Sozialstaat zu ersetzen. Dabei muss das Primat der Politik wieder stärker sichtbar und spürbar werden.
- Der Sozialstaat muss angesichts der strukturellen Herausforderungen weiterentwickelt werden und er muss Antworten finden auf die Probleme, die im Hinblick auf die demographische Entwicklung, die nicht nur die Struktur der Alterspyramide, sondern auch das „Alterwerden“ der Menschen in unserer Gesellschaft einschließt, auf den Wettbewerbsdruck durch die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaftsprozesse und die zunehmende Mobilität der Menschen, auf die Folgen von Immigration und Migration sowie auf die Folgen des raschen technologischen Wandels.
- Das Europäische Sozialmodell muss weiterentwickelt werden, um Europa als Schutz- und Gestaltungsraum in der Globalisierung handlungsfähig zu machen.

Die Aufgaben des Sozialstaats

Für uns Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten darf sich der Fokus des Sozialstaates keinesfalls nur auf die Abfederung von Risiken oder die Alimentierung zur Absicherung des Status quo beschränken. Für uns bedeutet der Anspruch an das Sozialstaatsprinzip darüber hinaus die Gewährleistung der Teilhabe am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben, und zwar die Teilhabe aller. Die soziale Herkunft darf für die persönlichen Chancen zur gesellschaftlichen Teilhabe ebenso wenig entscheidend sein wie die Hautfarbe oder das Geschlecht, da stimme ich völlig mit dem Autor überein.

Zu Recht wird auf die fehlende Chancengleichheit im Bildungswesen hingewiesen, die auch als Defizit des Sozialstaats zu begreifen ist. Die Pisa-Studien haben jüngst wieder mit Fakten belegt, wie sehr wir die sozial und im Übrigen auch wirtschaftlich gebotene Ausschöpfung der Begabungsreserven unserer Kinder vernachlässigen. Hier herrscht dringender Handlungsbedarf.

Der Sozialstaat darf nicht zum bloßen Verwalter sozialer Probleme werden, sondern muss präventiv wirken. Der Sozialstaat sozialdemokratischer Prägung hat zwei Prämissen: Zum einen muss er die Menschen zum eigenverantwortlichen Leben aktivieren, ihnen Chancen eröffnen und dafür in die soziale Infrastruktur und bessere öffentliche Dienstleistungen investieren; zum anderen darf der nachsorgende Staat nicht unter die Räder kommen. Soziale Risiken wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Erziehungszeiten und Altersversorgung müssen solidarisch abgesichert sein.

Der neoliberale Wirtschaftsglaube weist den falschen Weg

Herr Bontrup beschreibt in seinen Ausführungen sehr detailliert die Konsequenzen einer neoliberal ausgerichteten Wettbewerbspolitik. Ich kann ihm da nur beipflichten. Neoliberale Ansätze würden genau das Gegenteil von dem bewirken, was ich soeben als Leitlinien eines Sozialstaats zu beschreiben versucht habe. Ein entfesselter Marktgeschehen wird immer einen Sog nach unten bewirken. Wenn Kostenstrukturen als bestimmendes Wettbewerbskriterium herangezogen werden, werden immer die verlieren, die mit dem Einkommen und Preisen weitere gesellschaftliche und soziale Leistungen mitfinanzieren müssen.

Ein gutes Beispiel dafür beschäftigt mich als Berichterstatterin im Europäischen Parlament gerade sehr, die Dienstleistungsrichtlinie. Wenn sich die Europäische Kommission mit ihrem ursprünglichen Vorschlag durchgesetzt hätte, so würden bald für viele grenzüberschreitende soziale Dienstleistungen bis hin zum Gesundheitsbereich und den Diensten der Daseinsvorsorge nur die Regeln des Herkunftslandes des Anbieters gelten. Das Herkunftslandprinzip hätte durch den Vorrang der Bestimmungen des Herkunftslandes der Dienstleistungsanbieter zu einem Wettbewerb zwischen den Solidarsystemen der Mitgliedstaaten geführt und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihren Familien in eine Abwärtsspirale gerissen. Die sozialen und arbeitsrechtlichen Errungenschaften sowie Umwelt-, Verbraucherschutz- und Qualitätsstandards hätten sich zwangsläufig dem niedrigsten Niveau in der Europäischen Union genähert.

Sozialstaat und Europäisierung

Der Erfolg bei den Beratungen zur Dienstleistungsrichtlinie kann als Vorlage dafür dienen, wie es gelingen kann, durch keine gemeinsamen europäischen Standards den Sozialstaat, den wir innerhalb der Europäischen Union in ganz unterschiedlicher Prägung vorfinden, zu sichern, zu „europäisieren“ und damit zukunftsfähig zu gestalten.

Die wirtschaftliche Verflechtung und die Mobilität innerhalb der Europäischen Union erfordert eine gemeinschaftliche Regulierung der Sozialpolitiken in Europa. Hier finde ich den Ausdruck des Autors sehr treffend, der von einer sozialen Integration spricht, die nicht allein auf nationaler Ebene bewältigt werden kann. Der Verlust der Handlungsfähigkeit der nationalen Politik im sozialen Bereich muss durch die Gestaltung des sozialen Europas kompensiert werden. Ansonsten sind die mit der europäischen Integration intendierten Wohlstandsgewinne durch die Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen und die Mobilität der Unternehmen und Beschäftigten nicht möglich. Ohne die nicht selten mühsame Vereinbarung gemeinsamer Mindeststandards wären Sozialdumping und der finanzielle Zusammenbruch einzelstaatlicher Sozialsysteme zu befürchten.

Die soziale Integration sollte auch von Maßnahmen zur Stärkung der Kompatibilität der unterschiedlichen Sozialsysteme flankiert werden, wobei hier die Traditionen der Mitgliedstaaten und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben müssen.

Die Europäische Union ist sich diesem europäischen Regulierungsauftrag durchaus bewusst, auch wenn sich die europäische Wirtschafts- und die Sozialintegration noch nicht im Gleichgewicht befinden, wie auch unsere beiden Autoren unterstreichen. Der Amsterdamer Vertrag hat die europäische Sozialgemeinschaft vor fast zehn Jahren aus der Taufe gehoben. Seit Amsterdam sind die Gleichstellung von Mann und Frau und das Gender Mainstreaming als Querschnittsaufgabe verankert und die Verbesserung der Umweltqualität und der Lebensqualität, ein hohes Beschäftigungsniveau, die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und die Gewährleistung eines hohen Maßes an sozialem Schutz als gemeinschaftliche Ziele der Union. Der Sozialartikel 136 EGV normiert gleich ein ganzes Bündel an sozialpolitischen Zielen und Maßnahmen, von der Verbesserung in der Arbeitsumwelt zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit bis hin zur Verwirklichung der Chancengleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt, die von der Union und den Mitgliedstaaten gemeinsam umgesetzt werden.

Die Methode der offenen Koordinierung wird genutzt, um den Erfahrungsaustausch zwischen den europäischen Staaten und deren Systemen zu intensivieren und von erfolgreichen Modellen anderer Mitgliedstaaten zu lernen, allerdings reicht diese Methode bei weitem nicht aus. Und hier gibt es mit Blick auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frau und Mann nicht nur im Berufsleben, die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das Bildungssystem durchaus noch einiges zu lernen. Aber wir haben in diesen Bereichen auch in Deutschland in den letzten Jahren das Eine oder Andere nach vorne gebracht.

Europa praktiziert also bereits eine transnationale Regulierung in der Sozialpolitik, die mit Inkrafttreten der Europäischen Verfassung einen weiteren Ausbau erfahren würde. Die Verfassung verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf das Prinzip der Sozialen Marktwirtschaft, auf den sozialen Fortschritt, die Förderung von sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz, auf die Solidarität zwischen den Generationen, den Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Diskriminierung und das Ziel der Vollbeschäftigung.

Besonders hervorzuheben ist auch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, mit der erstmals soziale Grundrechte Verfassungsrang erhalten werden, wie zum Beispiel das Recht auf Kollektivverhandlungen und -maßnahmen, den Schutz gegen ungerechtfertigte Entlassungen, gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen, auf den freien und unentgeltlichen Zugang zur Arbeitsvermittlung und vieles mehr.

Diese wenigen Beispiele widerlegen zum einen das sehr hartnäckige Gerücht, die Verfassung sei eine neoliberale Wirtschaftsverfassung. Sie belegen zugleich die wichtige Bedeutung der Verfassung im sozialpolitischen Bereich und ihre sozialdemokratische Handschrift. Ich sage es auch an dieser Stelle gern, wir brauchen die Verfassung ohne Aufweichungen und Rosinenpickerei und das möglichst bald.

Das Europäische Sozialmodell stärken und ausgestalten

Wenn ich den Autor richtig interpretiere, reicht ihm das bisher erreichte Maß an sozialer Integration auf europäischer Ebene noch nicht aus. Mir auch nicht. Wir müssen das Sozialmodell europäischer Prägung als gemeinsamen Schutz- und Gestaltungsraum ausbauen und stärken wie auch die Kompatibilität zwischen den unterschiedlichen Systemen verbessern.

Das Europäische Sozialmodell ist Ausdruck einer gemeinsamen Werteordnung, die auf der Wahrung des Friedens, sozialer Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität, Freiheit und Demokratie sowie der Achtung der Menschenrechte beruht. Das Modell drückt die in 60 Jahren der europäischen Integration gewachsene Werteorientierung aus, die maßgeblich zum gemeinschaftlichen Wohlstand beigetragen hat. Seine Charakteristika sind die Einheit der Werte, aber die Vielfalt der Systeme.

Das Europäische Sozialmodell stellt einen Wertekonsens dar, den des europäischen Mehrwerts sozialpolitischer Regulierung. Die Dienste im allgemeinen und im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse in den Bereichen Gesundheit, Bildung, öffentlicher Verkehr, Wasser- und Energieversorgung sind nicht nur für alle Bürger und Bürgerinnen wesentlicher Bestandteil der Lebensqualität, sondern auch für die Verbesserung der Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für den Zugang zu qualifizierten Arbeitskräften unabdingbar.

Die öffentliche Daseinsvorsorge nimmt eine Schlüsselrolle innerhalb des Europäischen Sozialmodells ein. Hier bedarf es europäischer Schutzregeln, die ein hohes Qualitätsniveau und freie Zugänglichkeit für die Nutzer gewährleisten sowie Rechtssicherheit für die in der Regel öffentlich-rechtlichen Anbieter.

Der Autor möchte das Soziale Europa stärken, was ich aus den geschilderten Gründen und auch angesichts der berechtigten Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger Europas für unerlässlich halte. Bei den skizzierten Instrumentarien bin ich nicht immer seiner Meinung.

So hielte ich eine Aufstockung des EU-Haushalts auf fünf Prozent des Bruttonationaleinkommens der Europäischen Union angesichts der Finanznot der öffentlichen Haushalte für problematisch und auch nicht durchsetzbar, wie Herr Bontrup es vorschlägt. Auch wenn ich mit ihm darin übereinstimme, dass die restriktive finanzielle Vorschau für die Jahre 2007 bis 2013 unverantwortlich ist und der Europäischen Union dringend die notwendigen finanziellen Mittel für ihre Politik gegeben werden müssen.

Den von ihm ebenfalls vorgeschlagenen Maßnahmen zur stärkeren Beteiligung des Europäischen Parlaments an der europäischen Geld- und Zinspolitik sowie an der Methode der offenen Koordinierung, sowie zur Bekämpfung des Steuerwettbewerbs bis hin zur Tobin-Steuer zur Kontrolle der internationalen Kapitalströme kann ich sehr wohl etwas abgewinnen. Die Einführung besserer Eigenmittel wie zum Beispiel einer „Europasteuer“ sollte auch diskutiert werden. Gerade im Bereich des Steuerdumpings zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union muss gehandelt werden und die Einstimmigkeit im Ministerrat fallen. Dieses ist schon seit langem ein großes Anliegen von SPD und SPE.

Ich möchte mit der Bemerkung schließen, dass der Aufsatz nicht nur eine hervorragende Diskussionsgrundlage bietet. Nein, er weist auch in die richtige Richtung. Europa ist eben mehr als ein gemeinsamer Markt. Europa ist auch ein Gesellschaftsmodell, das sich nicht zum Austoben neoliberaler Wirtschaftskonzepte eignet. Im Gegenteil, Europa muss sich seiner sozialstaatlichen Tradition bewusst sein, die enorme Wohlstandsgewinne ermöglicht haben und es von den Modellen in den USA und Asien unterscheidet.

Als Fazit bleibt mir festzustellen, dass das Europäische Sozialmodell auf vier Pfeilern ruht, die in Einklang zueinander gebracht werden müssen:

1. Die Wahrung der nationalen Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten, die die Grundlagen des gesellschaftlichen Zusammenhalts bilden, denn die Menschen definieren sich sehr stark über ihr Sozialstaatsmodell. Gleichzeitig muss die Kompatibilität der Sozialsysteme, die Portabilität der individuellen Ansprüche, der Austausch von Best Practices sowie die Formulierung und Verpflichtung zur Umsetzung gemeinsamer Mindeststandards verstärkt werden.

Die Grundelemente des Europäischen Sozialmodells bleiben dabei unverändert, die Gemeinsamkeit der Werte und die Vielfalt der Systeme.

2. Die Ausgestaltung der europäischen Sozialkomponente, die ihren Ausdruck zu allererst im Maastrichter Vertrag mit der Begründung der Unionsbürgerschaft, in der übrigens der Bürger und die Bürgerin zum ersten Mal vorkommen, gefolgt von der Implementierung eines Ansatzes von Beschäftigungspolitik im Amsterdamer Vertrag und schließlich die Ausgestaltung zum Sozialmodell in den Grundwerten der Europäischen Verfassung gefunden hat. Das betrifft auch den zum Sozialmodell gehörigen Schlüsselbereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Die Dienste der Daseinsvorsorge bedürfen europäischer Schutzregeln, die ein hohes Qualitätsniveau und die freie Zugänglichkeit für die Nutzer gewährleisten, sowie Rechtssicherheit für die in der Regel öffentlich-rechtlichen Anbieter.
3. Die Einführung einer sozialen Gesetzesfolgenabschätzung bei der Ausgestaltung der europäischen Gesetze und ihren möglichen Auswirkungen auf das Leben der Bürger und Bürgerinnen. Die Dienstleistungsrichtlinie hat es gezeigt, es ist eben nicht egal, ob die Dienstleistungsfreiheit dem Primat eines wirtschaftsliberalen Konzepts folgt, in dem mit dem Herkunftslandsprinzip ein System des Wettbewerbs zwischen den Sozialmodellen der Mitgliedstaaten eingerichtet wird, das unweigerlich Sozialdumping zur Folge hat, oder dem fairen Wettbewerb zwischen Unternehmen in einem gemeinsamen Binnenmarkt unter Achtung der Sozialstaatlichkeit, der ein Mehrwert an sozialen Rechten begründet.
4. Der soziale Mehrwert europäischer Regelungen muss auch durch eine Ausweitung individueller und kollektiver europäischer Grundrechte gestaltet werden. Dafür müssen die in der Grundrechtecharta enthaltenen sozialen und partizipativen Rechte, wie das Recht auf Arbeit, auf Mitbestimmung, auf Sozialpartnerschaft, auf eine Arbeitsvermittlung sowie der Schutz vor unrechtmäßigen Entlassungen und die Möglichkeiten zur direktdemokratischen Partizipation, als rechtskräftige Individual- und Kollektivansprüche für die Bürger und Bürgerinnen in der Europäischen Union ausgebaut werden.

Ottmar Schreiner

KOMMENTAR

Kommentar zu Heinz-J. Bontrup

„Die weitaus meisten Europäer erwarten von ihrem Staat, dass er für ihre soziale Sicherheit im Alter, bei Krankheit oder Unfall, vor allem bei Arbeitslosigkeit, Verantwortung übernimmt. Sie sind bereit, ihm dabei zu helfen, die nötigen Beiträge zu zahlen, aber einen Staat, der seinen Bürger im Falle der Krise, sei es eine persönliche oder eine der gesamten Wirtschaft, ins Bodenlose fallen ließe, könnten sie nur verachten. Er hätte ihre Loyalität verspielt (Erhard Eppler, „Auslaufmodell Staat“, 2005).

Dem Autor ist zunächst zuzustimmen, wenn er das Thema in einen größeren Zusammenhang stellt und darauf hinweist, dass soziale Sicherheit und Maßnahmen des sozialen Ausgleichs überhaupt erst die Voraussetzungen für eine „friedliche, soziale Koexistenz“ bzw. „die soziale Kohärenz und damit die Grundlagen gesellschaftlichen Zusammenhalts“ schaffen. Hier stellt sich aber die Frage, ob angesichts der fortschreitenden Spaltung unserer Gesellschaft in Gewinner und Verlierer die „Grundlagen gesellschaftlichen Zusammenhalts“ überhaupt noch vorhanden oder schon im Prozess der Auflösung sind. Das wachsende Auseinanderdriften der Gesellschaft ist Gegenstand einer aktuellen Milieustudie von Infratest („Gesellschaft im Reformprozess“, im Auftrag der FES). Die Quintessenz der Studie lautet, dass Deutschland gespalten ist in einen Teil, der leistungsorientiert und optimistisch ist, und einen anderen Teil, der sich im Stich gelassen fühlt und Angst vor der Zukunft hat. 63 Prozent der Menschen haben Angst vor den Veränderungen, fast die Hälfte empfindet ihr Leben als ständigen Kampf, ebenfalls die Hälfte befürchtet, auch den eigenen Lebensstandard nicht halten zu können, und 40 Prozent rechnen damit, im Alter von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Dieses Stimmungsbild entspricht den neueren sozialwissenschaftlichen Deutungen der deutschen Klassengesellschaft: eine an Einkommen, Bildung und Vermö-

gen privilegierte Oberschicht, eine zahlenmäßig erstarkte „abgehängte“ Unterschicht und eine heterogene, vielfach von Abstiegsängsten geplagte Mittelschicht.

Der nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland aufgebaute Sozialstaat beruhte auf dem grundlegenden Versprechen der Politik, dass die aus harter Arbeit bezahlte Sozialversicherung im Falle unverschuldeter Notlagen, also bei Krankheit und Arbeitslosigkeit, aber auch im Alter, den Fall ins Bodenlose verhindert und den in der Erwerbsphase erarbeiteten Lebensstandard in ausreichendem Maße schützt. Gleichzeitig sollte über eine gerechte Verteilung der Marktergebnisse „Wohlstand für alle“ erreicht werden. Im Verständnis der sozialen Marktwirtschaft sollte „die alte konservative soziale Struktur“, nämlich eine „dünne Oberschicht, die sich jeden Konsum leisten konnte“ und eine „sehr breite Unterschicht mit unzureichender Kaufkraft“ überwunden werden. „Allen arbeitenden Menschen soll nach Maßgabe der fortschreitenden Produktivität ein ständig wachsender Lohn zukommen (alle Zitate nach Ludwig Erhard: „Wohlstand für alle“). Der über Jahrzehnte tragende sozialstaatliche Grundkonsens ist von den neoliberalen Machteliten längst aufgekündigt worden.

„Wir entwickeln uns immer mehr von einer Sozialen Marktwirtschaft zu einem Kapitalismus, bei dem nur noch die Rendite zählt und bei dem die Leute honoriert werden, die nur die Kapitalrendite im Auge haben“ (R. Marx, Trier, Bischof, 5.10.2006). Merkmale dieser Entwicklung sind die anhaltend hohe Massenarbeitslosigkeit, die eminente Umverteilung des gesellschaftlichen Reichtums von unten nach oben, seit einer Dekade schon stagnierende oder gar rückläufige Löhne, die politisch geförderte Ausbreitung von Niedriglöhnen und prekären Jobs sowie die Radikalreformen bei der Rente und in der Arbeitsmarktpolitik.

Der These von Bontrup, „Die Entscheidung [...] über das *wer* erhält das geschaffene Überschuss- bzw. Mehrprodukt aus der Produktionsverwertung – was auch über die Ausgestaltung des Sozialstaats entscheidet – liegt ausschließlich, autokratisch bzw. antidemokratisch beim Kapital“, folge ich nicht. Die Ausgestaltung des Sozialstaats ist eine originär politische Entscheidung. Die Politik kann den Wünschen des Kapitals folgen, sie muss es aber nicht. Der doppelte Bruch mit einem sozialstaatlichen Kernprinzip, nämlich der Lebensstandardorientierung, war eine politisch von der früheren Bundesregierung gewollte Entscheidung, die auf m.E. falschen Annahmen beruhte. Sowohl im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wie bei der Rente wurde und wird das Prinzip der Lebensstandardorientierung bei Eintritt der Risiken Arbeitslosigkeit und Alter zunehmend ausgehöhlt und insgesamt als strukturbildendes Prinzip des bundesdeutschen Sozialstaats aufgegeben. Beim Wechsel von der aktiven zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik wird Arbeitslosigkeit vorrangig als individuelles Problem interpretiert. Die neue Philosophie lautete denn auch: Es gibt Arbeit, man muss sie nur finden. Die politisch gewollte Ausbreitung eines Niedrig- und Armutslohnsektors führt nunmehr zu einer neuerlichen Kehrtwende, nämlich der Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen. Auch die Absenkung der lebensstandardorientierten Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe war politisch gewollt: Der Druck auf Arbeitslose, jede Arbeit zu jedem noch so niedrigen Einkommen anzunehmen, sollte erhöht werden. Die damit auch avisierte Kostenreduktion von ca. 2,5 Mrd. Euro lag weit unter den durch die mehrfache Absenkung des Spitzensteuersatzes bewirkten Steuerausfällen. Die Rentenreformen führen dazu, dass schon in absehbarer Zeit unterdurchschnittlich verdienende Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer trotz jahrzehntelanger Versicherungszeiten von der Inanspruchnahme der Grundsicherung in Höhe der Sozialhilfe abhängig werden. Auch diese Weichenstellung war politisch gewollt. Mit dem Zukunftsangst provozierenden Argument, die demographische Überalterung der alten Industrieländer führe zum finanziellen Zusammenbruch der nach dem solidarischen Umlageverfahren konstruierten Sicherungssystem, wurde der Um-

bau der Sozialsysteme propagiert: nämlich der teilweise Systemwechsel zugunsten der Privatversicherungen. Diesen Systemwechsel können viele unterdurchschnittlich Verdienende aber nicht nachvollziehen, da ihnen die dazu nötigen finanziellen Ressourcen fehlen. Im Übrigen hängen die Leistungskraft einer Volkswirtschaft und die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme nicht zuerst von der Altersstruktur der Bevölkerung ab, sondern davon, dass die Zahl der Erwerbstätigen erhöht, zusätzliche Märkte erschlossen und die Arbeitsproduktivität weiter gesteigert wird. Die Reduktion des Leistungsniveaus in beiden Risikozonen – Arbeitslosigkeit und Alter – erzeugt Abstiegängste in der Bevölkerung, erhöht bei den Bessergestellten die Sparquote und bei den Wenigerverdienenden oft auch das Ausmaß der Verschuldung. Zusammen mit den gekürzten Sozial-einkommen führt dies zu weiteren Verschlechterungen bei der Binnenkonjunktur, schädigt also Wachstum und Beschäftigung. Bontrup weist zu Recht auf die Rolle der Sozialeinkommen als „automatische Stabilisatoren“ hin, da sie ganz überwiegend in den Konsum fließen. So beschloss z.B. der US-Kongress, als die Konjunktur nach dem 11. September 2001 einbrach, die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes nahezu zu verdoppeln.

Auch ein anderes US-amerikanisches Beispiel ist aufschlussreich. So begründete in den 1990er Jahren die damalige Clinton-Administration ihr Bemühen, den Zugang zu Krankenversicherungsleistungen zu verbessern u.a. damit, dies erhöhe die Produktivität der Arbeitnehmer und verbessere somit die Konkurrenzfähigkeit der US-amerikanischen Unternehmen im globalen Wettbewerb. Soziale und berufliche Sicherheit (Dauerarbeitsverhältnisse) bewirken ein höheres Maß an Arbeitszufriedenheit und fördern somit die Arbeitsproduktivität. Auch unter diesem Aspekt ist die politisch geförderte Ausdehnung prekärer Jobs sehr problematisch.

Die Senkung der Lohnnebenkosten avancierte in den 1990er Jahren zum nicht mehr hinterfragten Glaubensbekenntnis aller staatstragender Parteien – von der FDP über die CDU/CSU und SPD bis zu den Grünen. Tatsächlich ist der Anteil der Lohnnebenkosten mit 18–19 Prozent an den Arbeitnehmerentgelten in den letzten 40 Jahren konstant geblieben. Von der oft suggerierten „ex-

plationsartigen“ Zunahme kann überhaupt keine Rede sein. Die angeblich weit überhöhten Lohnnebenkosten wurden dann gerne zum Vorwand für Sozialleistungskürzungen genommen. Darauf verweist Bontrup zu Recht. Über die Lohnnebenkosten hinaus, die makroökonomisch ohne jede Aussagekraft sind, wurde seit Mitte der 1990er Jahre der politische Druck auf die Löhne verstärkt. Durch „moderate“ Lohnentwicklungen sollten Wachstum und Beschäftigung gefördert werden. Laut Eurostat sind die Löhne in Deutschland von 1995 bis 2004 um 0,9 Prozent gesunken. Das ist der Statistik zufolge die schlechteste Lohnentwicklung in Europa. An der Spitze liegt das ebenfalls stark exportorientierte Schweden mit einem Zuwachs von 25 Prozent. An zweiter Stelle folgt Großbritannien, das im gleichen Zeitraum die Arbeitslosigkeit mehr als halbieren konnte, mit 24 Prozent. Die höchst ungerechte Verteilung des Sozialprodukts in Deutschland ist die Hauptursache für die seit Jahren anhaltend schwache Binnenkonjunktur und ein wichtiger Grund dafür, dass neueren Umfragen zufolge rund drei Viertel der Deutschen den Politikern vorwerfen, sich zu wenig um Gerechtigkeit zu kümmern.

Bei den vom Autor angeführten „Zwängen der Globalisierung“ handelt es sich um einen schillernden Begriff. Unstreitig ist, dass in den letzten 15 Jahren eine Entgrenzung wirtschaftlicher Transaktionen und eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren – insbesondere des Kapitals – stattgefunden hat. Streitig ist allerdings, welche Konsequenzen dies hat. Die neoliberalen Globalisierungsoptimisten sehen keinen politischen Steuerungsbedarf und plädieren vor allem für den Abbau sozialstaatlicher Leistungen und bestehender gesellschaftlicher Leistungserwartungen – Privatisierung ist für sie das (keineswegs neue) Gebot der Stunde. Die Globalisierungspessimisten setzen sozialstaatliche Leistungen und gesellschaftliche Leistungserwartungen sehr hoch an und beklagen dann das „Ende der Politik“. Beides weist darauf hin, dass der durch die Globalisierung entstehende Regelungsbedarf objektiv kaum vorgegeben, sondern selbst in hohem Maße politisch konstruiert und auch politisch konstruierbar ist.

Die Globalisierung erfordert immer noch dieselbe Antwort, mit der Deutschland und auch

andere Länder ihre Erfolge im vergangenen Jahrhundert erreicht haben: eine große Zahl von Erfindungen und Patenten, eine hohe Produktqualität, eine starke gesamtwirtschaftliche Produktivität und eine möglichst optimale Bildung und Ausbildung für die jungen Menschen.

Den Nationalstaaten verbleiben nach wie vor in wichtigen Politikbereichen ganz erhebliche Handlungsspielräume. So haben kleinere Länder wie Holland oder Dänemark, die aufgrund der Weltmarktoffenheit ihrer Volkswirtschaften in starkem Maße vermeintlichen oder wirklichen Globalisierungszwängen ausgesetzt sind, in den letzten zehn Jahren die Arbeitslosigkeit ganz erheblich reduziert, ohne dass es dabei zu starken Eingriffen in das soziale Sicherungsnetz gekommen ist. Wenn der Autor das „Bismarcksche“ System der sozialen Sicherheit überfordert sieht, „weil der Notfall nicht mehr die Ausnahme ist, sondern Prekarität das Leben der Mehrheit prägt“, dann muss daran erinnert werden, dass es politische Entscheidungen waren, die zu einem starken Anschwellen prekärer Beschäftigungsverhältnisse geführt haben. Im Übrigen spricht nichts gegen eine – wie von ihm geforderte – stärkere Umfinanzierung von Sozialleistungen über Steuern. Die entscheidende Frage ist dann aber, wer die neuen Steuerlasten tragen soll.

Das Plädoyer des Autors für eine stärkere Europäisierung der Sozialpolitik wird von mir geteilt. „Wenn wir es nicht schaffen, in den nächsten 10 Jahren, aus dieser höchst erfolgreichen wirtschaftspolitischen Konstruktion Europa, auch eine sozialpolitisch erfolgreiche Europäische Union zu machen, inklusive die Massenarbeitslosigkeit in Europa abzubauen, dann wird Europa scheitern. Man kann Europa nicht gegen die Befindlichkeiten der Arbeitnehmerschaft zu einem Erfolg führen. Das sind die meisten Menschen in Europa, die sind ja nicht blöder, die einfachen Menschen, als die selbsternannten Eliten, nein. Wenn wir gerne hätten, dass Europa nicht auf der Strecke bleibt, dann müssen wir die europäischen Arbeitnehmer, über einen Mindestsockel an europaweit gültigen Arbeitnehmerrechten, wieder für die Europäische Union begeistern.“ (Jean-Claude Juncker anlässlich der Verteilung des Karlspreises in Aachen am 25.05.2006).

Zukünftige Entwicklung der Beschäftigung und der Beschäftigungsfelder sowie Handlungsoptionen

IMPULS

Impuls: Hans-J. Barth

Die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland zeigt in jüngster Zeit wieder ein erfreulicheres Bild. Nachdem das Bruttoinlandsprodukt zwischen 2000 und 2005 jahresdurchschnittlich nur um 0,6% zugenommen hatte, stieg es 2006 um 2,7%. Die Auftriebskräfte scheinen inzwischen stark genug, um die dämpfenden Einflüsse, die im laufenden Jahr von der Mehrwertsteuererhöhung ausgehen, in Grenzen zu halten, so dass es nicht unrealistisch ist, auch für 2007 mit einem Wirtschaftswachstum von etwa 2% zu rechnen. Mittlerweile schlägt sich die wirtschaftliche Belebung auch am Arbeitsmarkt nieder. Entgegen dem Trend der vergangenen Jahre nahm zuletzt nicht nur die Anzahl der Erwerbstätigen im Ganzen, sondern auch die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wieder zu, und die Anzahl der registrierten Arbeitslosen war Ende 2006 mit 4,083 Millionen um 523.000 niedriger als ein Jahr davor.

Bei dem Versuch, sich ein Bild von den mittelfristigen Arbeitsmarktperspektiven zu machen, kann man jedoch nicht einfach davon ausgehen, dass sich die immer noch erheblichen Beschäftigungsprobleme mit einem weiteren Anziehen der Konjunktur von selbst lösen. Zu fragen ist nicht nur, wie es mit der quantitativen Entwicklung von Arbeitskräftenachfrage und Arbeitskräfteangebot steht, sondern auch, wie beide in qualitativer Hinsicht zueinander passen. Das will ich in den ersten zwei Teilen meiner Ausführungen tun, um danach in einem dritten Teil Handlungsbedarf und Handlungsoptionen anzusprechen. Den Zeithorizont meiner Betrachtung bildet das Jahr 2020. Bei den zahlenmäßigen Angaben kann ich mich auf den Deutschland Report der Prognos AG stützen.

1. Perspektiven der Arbeitskräftenachfrage und des Arbeitskräfteangebots

Was zunächst die Arbeitskräftenachfrage und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung betrifft, kann man sich ohne Frage unterschiedliche Szenarien vorstellen, je nachdem, wie man die zukünftigen weltwirtschaftlichen Verhältnisse einschätzt und was man der Anpassungsfähigkeit und Anpassungsbereitschaft der deutschen Wirtschaft zutraut.

Auch wenn es an protektionistischen Tendenzen der einen oder anderen Art nicht fehlt, dürfen die internationalen Güter- und Kapitalmärkte weiter zusammenwachsen. Wie in der Vergangenheit bringt das für die deutsche Wirtschaft auf der einen Seite einen verstärkten Wettbewerbsdruck mit sich, auf der anderen Seite eröffnen sich ihr aber auch vermehrte Absatzchancen im Ausland. Dass Deutschland in den zurückliegenden Jahren beim Wirtschaftswachstum international zu den Schlusslichtern zählte, hatte nicht zuletzt damit zu tun, dass es sich mit dem globalisierungsbedingten Strukturwandel schwer tat. Inzwischen sieht es diesbezüglich besser aus: Die Unternehmen haben ihre Innovationsaktivitäten intensiviert, die Tarifparteien tragen dem erhöhten Flexibilitätsbedarf Rechnung, und die Politik ist dabei, Reformen nachzuholen, die sie lange vor sich hergeschoben hat.

Man kann deshalb annehmen, dass die Exporte für weiteren Auftrieb sorgen werden. Der vermehrte Wettbewerbsdruck, der zu ständigen Verbesserungen von Fertigungsverfahren und Produkten zwingt, lässt auch bei den Investitionen eine stärkere Expansion als in den zurückliegenden Jahren erwarten. Der Zuwachs des Staatsver-

brauchs dürfte sich hingegen in engen Grenzen halten, wenn – wie angekündigt – mehr in die öffentliche Infrastruktur und in die Bildung investiert und zugleich die Haushaltskonsolidierung fortgesetzt werden soll. Beim privaten Verbrauch dürfte die Ausweitung zwar höher ausfallen, sehr viel höher aber nicht, weil die verfügbaren Einkommen der Arbeitnehmerhaushalte wegen weiter steigender Abgaben weniger als die Bruttoeinkommen zunehmen. Von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage werden außerdem wachsende Anteile auf Importe entfallen, also nicht im Inland produktionswirksam werden.

Angesichts der differenzierten Nachfrageentwicklung und der unterschiedlichen Risiken und Chancen, die aus der Globalisierung resultieren, wird sich der sektorale Strukturwandel fortsetzen (Folie 1). Mit deutlich höheren Wachstumsraten als in der ersten Hälfte dieses Jahrzehnts ist in der zweiten Hälfte im Produzierenden Gewerbe samt dem Baugewerbe sowie bei Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen für Unternehmen, aber auch bei privaten Dienstleistungen, zu rechnen. Schwächer dürfte die Expansion außer in der Land- und Forstwirtschaft auch in den Bereichen Handel, Gastgewerbe und Verkehr ausfallen. Im nächs-

ten Jahrzehnt wird der Dienstleistungssektor dann im Ganzen weiter an Gewicht gewinnen, während die Expansion im Produzierenden Gewerbe wieder etwas verhaltener sein dürfte. Im Ergebnis führt das beim Bruttoinlandsprodukt zwischen 2005 und 2010 zu einer voraussichtlichen Wachstumsrate von 1,6% p.a. und zwischen 2010 und 2020 zu einer von 1,5% p.a.

Der Arbeitskräftebedarf nimmt selbstredend nicht in gleichem Maße zu. Das wäre nur dann der Fall, wenn die Arbeitsproduktivität unverändert bliebe. Davon ist nicht auszugehen. Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, müssen alles daran setzen, so effizient wie nur möglich zu produzieren. Was die Straffung des Personalbestands an Rationalisierungsspielräumen hergab, ist inzwischen jedoch größtenteils ausgeschöpft. So kräftig wie in den zurückliegenden Jahren werden die Produktivitätssteigerungen daher voraussichtlich nicht mehr ausfallen. Die Prognos AG veranschlagt sie für 2005 bis 2010 auf knapp 1,3% jährlich und für 2010 bis 2020 auf knapp 1,5%, verglichen mit annähernd 2,3 % zwischen 2000 und 2005 (Folie 2).

Gesamtwirtschaftlich gesehen ist demzufolge nach Jahren des Personalabbaus wieder mit einem

Folie 1

Mäßiges Wirtschaftswachstum, fortschreitender Strukturwandel

Veränderungsraten in % p.a.

	2000-2005	2005-2010	2010-2020
Land- u. Forstwirtschaft, Fischerei	1,3	0,4	0,0
Produzier. Gewerbe (ohne Bau)	1,3	2,1	1,4
Baugewerbe	- 4,3	1,5	0,2
Handel, Gastgewerbe, Verkehr	1,3	0,7	1,3
Finanzdienstl., Vermietung, Dienstl. f. Unternehmen	1,4	2,8	2,3
Öffentl. u. priv. Dienstl.	- 0,6	1,2	1,5
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000	0,6	1,6	1,5

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

Folie 2

Verhaltener Beschäftigungsanstieg

Veränderungsraten in % p.a.

	2000-2005	2005-2010	2010-2020
Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2000	0,63	1,58	1,51
Produktivität je Erwerbstätigen	2,28	1,26	1,49
Erwerbstätige	-1,65	0,32	0,02

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

Anstieg der Arbeitskräftenachfrage zu rechnen, allerdings mit keinem starken. Zwischen 2005 und 2010 dürfte die Anzahl der Erwerbstätigen im jährlichen Mittel um gut 0,3% zunehmen, danach bis 2020 aber nur noch geringfügig. In absoluten Zahlen entspricht dem bis 2010 ein Zuwachs um insgesamt 600.000 auf 39,4 Millionen Personen, bis 2020 ein weiterer Anstieg um noch 100.000 auf 39,5 Millionen. Die Abflachung der Beschäftigungszunahme im nächsten Jahrzehnt spiegelt freilich nicht nur nachfrageseitige Einflüsse wider, sondern auch die Folgen eines zunehmenden Fachkräftemangels. Ich komme darauf noch zurück.

Das leitet zu den Perspektiven des Arbeitskräfteangebots über. Damit ist zunächst die künftige Bevölkerungsentwicklung angesprochen. Hier sind die prognostischen Unsicherheiten, was Geburtenhäufigkeit und Lebenserwartung in der Zeit bis 2020 betrifft, verhältnismäßig gering. Größer sind sie bezüglich der Wanderungsströme über die Außengrenzen. In ihren Vorausschätzungen geht die Prognos AG von einer durchschnittlichen jährlichen Nettozuwanderung von rund 200.000 Personen aus. Nimmt man die natürliche Bevölkerungsentwicklung und die Außenwanderungen zusammen, so steigt die Einwohnerzahl bis 2010 noch leicht auf 82,8 Millionen (Folie 3). Im Verlauf des nächsten Jahrzehnts machen die Nettozuwanderungen das wachsende Geburtendefizit im Inland jedoch immer weniger wett, und die Einwohnerzahl beginnt zu sinken. Mit

82,6 Millionen ist sie 2020 nicht mehr höher als 2005.

Obwohl die Zuwanderer die Altersstruktur tendenziell verbessern, weil sie im Durchschnitt jünger als die ansässige Bevölkerung sind, nimmt der Anteil der Kinder und Jugendlichen ab, während sich der der Älteren stetig vergrößert. Waren 2005 von 1000 Einwohnern noch 191 älter als 65 Jahre, werden es 2020 schon 222 sein. Der Anteil der Einwohner im Erwerbsalter wird zunächst zwar nur wenig sinken, nach 2010 aber beschleunigt abnehmen und 2020 bereits niedriger sein als heute. Absolut geht ihre Zahl von 55,05 Millionen im Jahr 2005 auf 53,56 Millionen Ende des nächsten Jahrzehnts zurück.

Nun ist die Bevölkerung im Erwerbsalter nicht mit dem Erwerbspersonenpotenzial gleichzusetzen. Denn nicht alle, die zwischen 15 und 65 Jahre alt sind, wollen oder können einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Jahr 2005 lag die (konjunkturbereinigte) Erwerbsquote bei durchschnittlich 80,2% (Folie 4), wobei die Erwerbsbeteiligung traditionell nicht nur zwischen Männern und Frauen, sondern auch von Altersgruppe zu Altersgruppe deutliche Unterschiede aufweist, was eine entsprechend differenzierte Vorausschätzung erfordert:

- Bei den Jugendlichen beiderlei Geschlechts ist eher von einer abnehmenden Erwerbsbeteiligung auszugehen. Auf der einen Seite spricht zwar einiges dafür, dass die Ausbildungs- und insbesondere die Studienzeiten bei einem ver-

Folie 3

Zunehmende Alterung der Bevölkerung

Altersgruppe	Mio. Personen			Anteil in %		
	2005	2010	2020	2005	2010	2020
bis 14	11,70	11,18	10,63	14,2	13,5	12,9
15-24	9,73	9,37	8,25	11,8	11,3	10,0
25-34	9,91	10,16	10,29	12,0	12,3	12,5
35-44	13,91	11,83	10,52	16,8	14,3	12,7
45-54	11,98	13,44	11,74	14,5	16,2	14,2
55-64	9,53	10,15	12,85	11,5	12,3	15,6
65-74	9,12	9,25	9,07	11,0	11,2	11,0
75-84	5,20	5,50	6,71	6,3	6,6	8,1
85 u. älter	1,53	1,93	2,54	1,8	2,3	3,1
Insgesamt	82,59	82,81	82,60	100,0	100,0	100,0

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

Folie 4

Abnehmendes Erwerbspersonenpotenzial

	2005	2010	2020
Bevölkerung im Erwerbsalter ¹⁾ Mio. Personen	55,05	54,95	53,65
Erwerbsquote ²⁾ %	80,2	82,2	81,8
Erwerbspersonenpotenzial Mio. Personen	44,16	45,18	43,88
Männer	24,56	25,08	24,30
Frauen	19,60	20,10	19,58

1) 15 bis 64 Jahre

2) konjunkturbereinigt

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

stärkten Wettbewerb der Bildungssysteme in Europa kürzer werden; auf der anderen Seite dürften aber wachsende Qualifikationsanforderungen mehr Jugendliche veranlassen, einen höheren Bildungsabschluss anzustreben,

was zu einem späteren Eintritt ins Berufsleben führt.

- In den oberen Altersklassen wird die Erwerbsbeteiligung demgegenüber, anders als in der Vergangenheit, nicht mehr zurückgehen, son-

dem um einiges steigen. Der Grund dafür ist in erster Linie in der Erschwerung der Frühverrentung und der schrittweisen Heraufsetzung der Altersgrenze zu sehen.

- In den mittleren Altersgruppen ist bei den Männern mit keinen nennenswerten Veränderungen der Erwerbsbeteiligung zu rechnen. Bei den Frauen verhält sich das anders. Mitbedingt durch den Wandel im gesellschaftlichen Rollenverständnis und die bessere berufliche Qualifikation, geben immer weniger Frauen ihre Berufstätigkeit mit der Heirat auf, und viele unterbrechen sie nach der Geburt von Kindern nur für kurze Zeit, mit der Folge, dass die Erwerbsbeteiligung gerade der verheirateten Frauen seit längerem einen steigenden Trend aufweist. Dieser dürfte sich in Zukunft fortsetzen, zumal es inzwischen auch erklärtes Ziel der Politik ist, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Insgesamt resultiert daraus bis 2010 ein Anstieg der durchschnittlichen Erwerbsquote um zwei Prozentpunkte auf 82,2%. Im Jahr 2020 liegt sie dann mit 81,8% leicht darunter. Das überrascht auf den ersten Blick. Die Erklärung dafür ist jedoch allein die, dass die mittleren Altersgruppen, in denen die Erwerbsbeteiligung besonders hoch ist, dann schwächer besetzt sind.

Zusammen führen die demographische Entwicklung und die Veränderungen der Erwerbsbeteiligung dazu, dass das Erwerbspersonenpotenzial mit rund 45,2 Millionen Ende dieses Jahrzehnts noch um eine Million Personen größer sein wird als 2005. Bis 2020 wird es dann jedoch um 1,3 Millionen Personen auf rund 43,9 Millionen zurückgehen.

Stellt man die voraussichtliche Entwicklung des Erwerbspersonenpotenzials der Entwicklung der Erwerbstätigenzahl gegenüber, so zeigt sich, dass die gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzlücke in den nächsten Jahren noch etwas größer werden dürfte (Folie 5). Erst nach 2010 dürfte sie sich zurückzubilden beginnen. Im Jahr 2020 könnte die Anzahl der Erwerbslosen noch bei 4,4 Millionen und damit um rund eine Million unter dem Stand von 2005 liegen.

Nicht alle, die bei der Stellensuche leer ausgehen, werden als Arbeitslose erfasst, weil sich ein Teil – die sogenannte Stille Reserve – wegen geringer Vermittlungsaussichten oder fehlender Ansprüche auf finanzielle Leistungen nicht bei den Arbeitsämtern meldet. Für wie viele Personen das gilt, lässt sich nur grob schätzen; erfahrungsgemäß nimmt ihre Zahl jedoch zu, wenn sich die Aussichten auf eine Beschäftigung mit steigender Arbeitsnachfrage bessern. Berücksichtigt man das,

Folie 5

Unbefriedigende Arbeitsmarktbilanz

Mio. Personen

	2005	2010	2020
Erwerbstätige	38,8	39,4	39,5
Selbstständige	4,3	4,4	4,6
Arbeitnehmer	34,5	35,0	34,9
Erwerbspersonenpotenzial	44,2	45,2	43,9
Erwerbslose	5,4	5,8	4,4
Reg. Arbeitslose	4,9	4,5	3,4
Stille Reserve	0,5	1,3	1,0

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

dann könnte sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen 2010 noch auf 4,5 Millionen und 2020 auf 3,4 Millionen belaufen.

2. Verlierer und Gewinner im Strukturwandel

Nun muss man beachten, dass die Bewegung am Arbeitsmarkt größer ist, als es in den zahlenmäßigen Veränderungen des Erwerbspersonenpotenzials und der Erwerbstätigen zum Ausdruck kommt. Das gilt schon deshalb, weil bei der Erwerbstätigenentwicklung Beschäftigungszuwächse in den vom Strukturwandel begünstigten Wirtschaftsbereichen mit Beschäftigungsrückgängen in Bereichen saldiert sind, die weniger expandieren, Produktion auslagern oder Marktanteile an ausländische Konkurrenten verlieren.

- Weniger Arbeitsplätze wird es im Jahr 2020 aller Voraussicht nach außer in der Land- und Forstwirtschaft vor allem im Verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe sowie in der Energie- und Wasserversorgung und dem Bergbau geben, also in weiten Teilen des primären und

sekundären Sektors der Wirtschaft (Folie 6). Mit Arbeitsplatzverlusten ist außerdem im Handel, im Bereich Verkehr und Nachrichtenübermittlung – d.h. bei Bahn und Post – sowie in der Öffentlichen Verwaltung und der Sozialversicherung zu rechnen.

- Die meisten Bereiche des tertiären Sektors dürften jedoch Arbeitsplatzgewinne verzeichnen. An erster Stelle sind dabei die sogenannten sonstigen unternehmensbezogenen Dienstleistungen zu nennen, die von Architektur- und Planungsbüros über Makler, Messegesellschaften, Rechtsanwalts-, Steuerberatungs- und Treuhandkanzleien bis hin zu Seminarveranstaltern, Softwarehäusern, Unternehmensberatern und Werbeagenturen reichen. Datenverarbeiter und Datenbankanbieter sowie der F+E-Bereich dürften ebenfalls einen der vorderen Plätze belegen. Immobilien- und Leasingfirmen komplettieren das Bild. Deutliche Arbeitsplatzgewinne sind zum Teil aber auch bei personenbezogenen Dienstleistungen zu erwarten, allen voran das Gesundheitswesen, wofür allein schon die demographische Entwicklung spricht. Nennenswert mehr Arbeitsplätze dürften

Folie 6

Arbeitsplatzverluste und -gewinne nach Wirtschaftsbereichen

2004–2020

Verluste	1.000	Gewinne	1.000
Land- u. Forstwirtsch., Fischerei	-268	Gastgewerbe	+168
Bergbau	-25	Banken u. Versicherungen	+62
Verarbeitendes Gewerbe	-849	Grundstückswes. u. Vermietung	+155
Energie- u. Wasserversorgung	-86	Datenverarbeitung u. F + E	+483
Baugewerbe	-263	sonst. Dienstl. f. Unternehmen	+1.099
Handel	-168	Erziehung u. Unterricht	+122
Verkehr u. Nachrichtenüberm.	-144	Gesundheits- u. Sozialwesen	+512
Öff. Verwalt. u. Sozialversich.	-407	Häusl. Dienste, sonst. öff. u. private Dienstleister	+272
Zusammen	-2.210		+2.873

Quelle: Prognos Deutschland Report 2030

ten sich darüber hinaus im Bereich der häuslichen Dienste, im Erziehungs- und Unterrichtswesen sowie im Gastgewerbe finden. Im Kredit- und Versicherungsgewerbe dürften sich die Zuwächse hingegen in vergleichsweise engen Grenzen halten.

Insgesamt gesehen wird sich somit die Bedeutung des tertiären Sektors als wichtigstem Arbeitgeber in Zukunft noch verstärken.

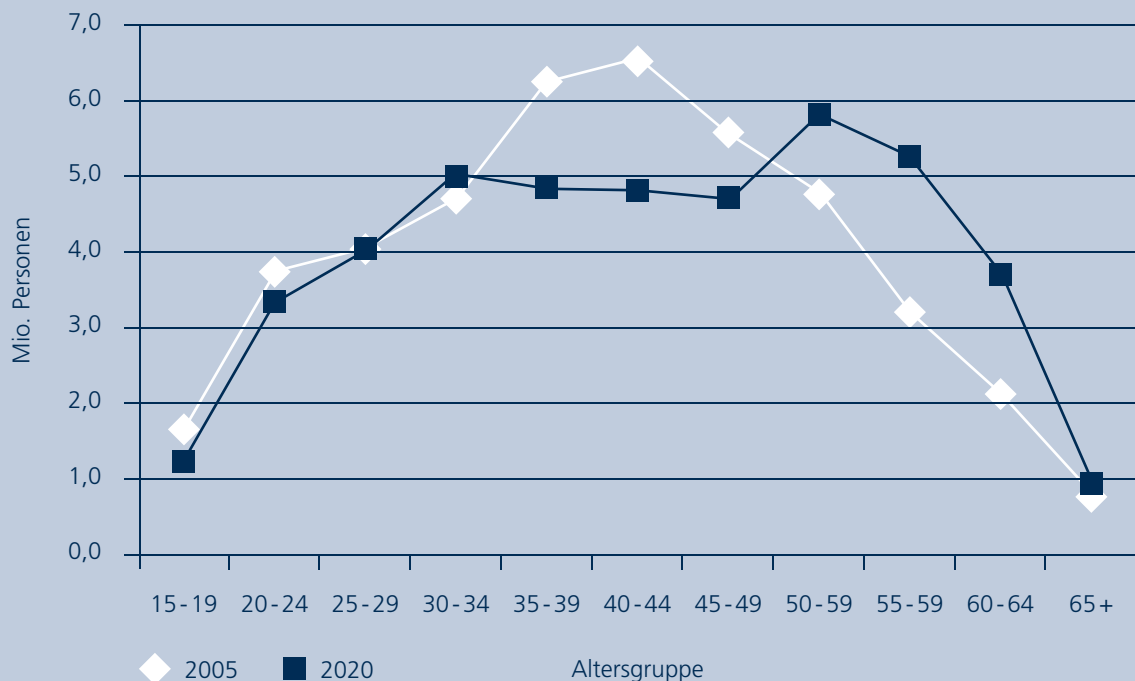
Was in der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktbilanz ebenfalls nicht aufscheint, sind Stellenangebote, die aus Mangel an Fachkräften nicht besetzt werden können. Hervorzuheben ist das nicht zuletzt deshalb, weil sich die Arbeitsplatzstruktur nicht nur zwischen den einzelnen Wirtschaftsbereichen, sondern auch innerhalb derselben dadurch ändert, dass sich mit der zunehmenden Internationalisierung der Märkte und mit dem technischen Fortschritt Art und Inhalt der Tätigkeiten auf den jeweiligen Arbeitsplätzen

wandeln. Während wissensbasierte Tätigkeiten weiter an Gewicht gewinnen, nimmt der Umfang einfacher Tätigkeiten quer über die Wirtschaft ab.

Arbeitskräfte mit geringer oder nicht mehr zeitgemäßer Qualifikation werden es daher auch bei einer insgesamt steigenden Nachfrage am Arbeitsmarkt schwer haben, eine neue Stelle zu finden; dagegen werden sich Arbeitskräfte, die das geforderte Wissen und Können mitbringen, in vielen Fällen den Arbeitgeber aussuchen können. Der Mismatch am Arbeitsmarkt dürfte daher ein Problem bleiben. Mit zunehmenden Fachkräftengruppen ist nicht zuletzt deshalb zu rechnen, weil das Durchschnittsalter der Belegschaften steigt und der wachsende Bedarf aus dem Nachwuchs immer weniger gedeckt werden kann. Heute stellen noch die 35- bis 44-Jährigen die am stärksten besetzte Altersgruppe (Folie 7); Ende des nächsten Jahrzehnts werden es bereits die 50- bis 59-Jährigen sein.

Folie 7

Erwerbspersonenpotenzial nach Altersgruppen



3. Handlungsbedarf und Handlungsoptionen

Ob eine expansivere Finanzpolitik und eine lockerere Geldpolitik – die Entscheidung für letztere müsste auf europäischer Ebene fallen – mittelfristig zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen könnten, wird wahrscheinlich kontrovers bleiben, zumal dies auch mit davon abhängt, welches dann die Reaktion der internationalen Kapitalmärkte wäre. Unstreitig sollte aber sein, dass der Versuch, den internationalen Wettbewerb durch Handelshemmnisse zu beschränken, einem so exportabhängigen Land wie Deutschland mehr schaden als nutzen würde. Die Erfahrung spricht dafür, dass es für alle am internationalen Handel Beteiligten besser ist, wenn die Länder mit dem höheren Einkommensniveau auf offensive statt auf defensive Strategien setzen, das heißt den Strukturwandel durch verstärkte Innovationsaktivitäten voranbringen und ihren Vorteil im Produktwettbewerb statt im Kostenwettbewerb mit den nachdrängenden Schwellen- und Transformationsländern suchen.

Neben einer auf Vermehrung des Arbeitsplatzangebots durch Verbesserung der Innovations- und Investitionsbedingungen zielenden Politik wird auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik und nicht zuletzt der Bildungspolitik eine wichtige Rolle zukommen, wenn Fachkräftemangel und Mismatch am Arbeitsmarkt nicht zum Wachstums- und Beschäftigungshemmnis werden sollen.

Deshalb darf es nicht dabei bleiben, dass viele Jugendliche schon an der Schwelle zum Berufsleben an einem Mangel an Ausbildungsplätzen scheitern. Selbst wenn es zutrifft, dass einem Teil der Schulabgänger die Ausbildungsreife fehlt, ändert das doch nichts daran, dass nur etwa die Hälfte der ausbildungsberechtigten Betriebe tatsächlich ausbildet. Darüber hinaus bedarf das duale Ausbildungssystem der Weiterentwicklung. Dabei geht es insbesondere darum, dem absehbaren Wandel der tradierten Berufsbilder verstärkt Rechnung zu tragen. Das bedeutet nicht nur, dass die bestehenden Ausbildungsordnungen rascher an die Veränderungen der Tätigkeitsinhalte ange-

passt werden müssen, sondern auch, dass zahlreiche überkommene Ausbildungsberufe durch gänzlich neue zu ersetzen sind. Zudem gilt es, die jeweiligen Ausbildungsordnungen so zu gestalten, dass spätere Übergänge zwischen verwandten Berufen leichter möglich werden, die berufliche Mobilität also gefördert und nicht gehemmt wird. Für Hochschulstudiengänge gilt im Grundsatz dasselbe.

Wissen und Können veralten heute schneller als früher. Eine ständige Aktualisierung ist daher für jeden Einzelnen zur Sicherung seiner Beschäftigungsfähigkeit und für jedes Unternehmen zur Sicherung seiner Wettbewerbsfähigkeit unerlässlich. Weiterbildungsmaßnahmen von wenigen Tagen im Jahr, die zudem vorwiegend Jüngeren und ohnehin schon höher Qualifizierten zugute kommen, reichen dazu immer weniger aus. Als Investition in Humankapital muss Weiterbildung alle Mitarbeitergruppen umfassen. Zur Schaffung der erforderlichen zeitlichen Freiräume und zur Aufteilung der Weiterbildungskosten bietet sich etwa die Einrichtung von individuellen Lernzeitkonten an. Das Startkapital dafür können gesetzliche Ansprüche auf Bildungsurlaub sowie tarifvertraglich geregelte Zeitansprüche für Weiterbildung liefern. Für eine Aufstockung lassen sich auf Langzeitkonten angesammelte Überstundenguthaben nutzen.

Die Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit durch berufliche Weiterbildung von jungen Jahren an ist – wie ausländische Beispiele zeigen – auch eine der zentralen Voraussetzungen dafür, dass ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer länger beruflich aktiv bleiben. Nicht minder wichtig sind frühzeitig einsetzende Maßnahmen der Gesundheitsförderung und -prävention. Wie man beides erfolgreich miteinander verknüpft, kann man eindrücklich von Finnland lernen, das bezüglich der Erwerbsquote der 55- bis 64-Jährigen einen beachtlichen Turn-around geschafft hat.

Quantitative und qualitative Aspekte der künftigen Arbeitsmarktentwicklung stehen in enger Wechselbeziehung. Von Fortschritten beim Abbau von qualifikatorischen Ungleichgewichten hängt

es mit ab, welche Fortschritte sich beim Abbau der Arbeitslosenzahlen erreichen lassen. Illusionen sollte man sich aber nicht machen: Nicht alle Erwerbspersonen werden imstande sein, die Qualifikationsanforderungen des ersten Arbeitsmarktes zu erfüllen. Die Verbesserung der Beschäftigungschancen Geringqualifizierter wird auch in Zukunft ein wichtiges Handlungsfeld bleiben. An Vorschlägen dazu mangelt es nicht. Ob ein Kombilohnmodell, wie es die Mehrheit des Sachverständigenrates im letzten Jahresgutachten zur

Diskussion gestellt hat, der geeignetere Weg ist, oder das von Bofinger, Walwei, Dietz und Genders vorgeschlagene Konzept, das neben der Einführung einer negativen Einkommensteuer für Vollzeitbeschäftigte mit geringem Einkommen als weitere Komponenten eine Einschränkung der Hinzuverdienstmöglichkeiten für Arbeitslose, die Abschaffung der Minijobs und einen relativ niedrig angesetzten Mindestlohn als „Leitplanke“ umfasst, will ich hier nicht entscheiden.

Ludwig Stiegler

KOMMENTAR

Kommentar zu Hans-J. Barth

Die Arbeitswelt befindet sich im Umbruch. Ein nicht geringer Teil der Industriearbeitsplätze geht verloren, neue Beschäftigungschancen entstehen, vorwiegend im Dienstleistungsbereich. Große Anstrengungen müssen unternommen werden, damit Deutschland den Anschluss an die Zukunftsmärkte nicht verliert. Beschäftigung und Wohlstand lassen sich nur sichern, wenn es gelingt, im internationalen Wettbewerb aufstrebender Volkswirtschaften einen hohen Anteil der Wertschöpfung in unserem Land zu sichern. Hiervon ist das künftige Beschäftigungsniveau abhängig.

I. Um Hochlohnland bleiben zu können, muss in diesem Land Wertschöpfung auf hohem Niveau stattfinden. Grundorientierung für unseren Wirtschaftsstandort sollte ein Produkt- und kein Kostenwettbewerb sein. Wirtschafts- und Bildungspolitik ist gefordert, damit sich unser Standort in einem international verschärfenden Wettbewerb behaupten kann. Eine Bildungsexpansion ist erforderlich, damit aufgrund der immer kürzeren Innovationszyklen und der damit verbundenen raschen Entwertung des einmal Gelernten der Anschluss an die Zukunftsmärkte nicht verloren geht. Zuwächse an Wertschöpfung verspricht der Dienstleistungsbereich. Diese müssen schon genutzt werden, allein schon um den Verlust von klassischen Industriearbeitsplätzen ausgleichen zu können.

Bereits heute umfassen die in Deutschland erwirtschafteten Dienstleistungen 70% der Wertschöpfung, erbracht von 72% der Erwerbstätigen. Deutschland hat sein Potenzial in diesem Bereich allerdings noch nicht erschöpft. Es liegt im Bereich der Dienstleistungen weit hinter den USA, Großbritannien und den skandinavischen Ländern zurück.

Chancen für neue qualifizierte Arbeitsplätze bestehen im Bereich Telekommunikations-, Me-

dien-, Finanz- und Logistikdienstleistungen. Neue Märkte entstehen im Bereich der regenerativen Energie und der umwelt- und ressourcenschonenden Technologien, der Werkstoff- und Mikrotechnologien. Hohe Wertschöpfungspotenziale versprechen Entwicklungen zur ökonomischen, sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit wie der Ausbau regenerativer Energie, der Speicherung, Verteilung und effizienten Nutzung von Energien, die Schonung natürlicher Ressourcen durch neue Verfahrens- und Produktionstechniken.

Ein weiterer Bereich sind die Dienstleistungen am Menschen, die unter den bisher gegebenen Marktbedingungen sich nur sehr begrenzt haben ausbilden können. Zu nennen sind v.a. die Bereiche Erziehung, Bildung, Ernährung, Gesundheit und Pflege. Beschäftigungspotenziale entstehen durch die auszumachende Tendenz, Dienstleistungen aus privaten Haushalten auszulagern. Ich nenne in diesem Zusammenhang die Kinderbetreuung, Haushaltsführung, Einkaufsservice, Pflege- und Versorgungsleistungen. Aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung dürfte der Bedarf nach derartigen Dienstleistungen stetig anwachsen.

II. Sind die Weichen im Bereich der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik richtig gestellt und treffen die Unternehmensführungen die strategisch richtigen Entscheidungen, wird es an diesem Standort auch in Zukunft genügend Arbeit geben. Die Frage ist, wie sich das hierfür notwendige Arbeitskräftepotenzial entwickeln wird und welchen Veränderungen sich die Erwerbsarbeit stellen muss. Die Arbeitswelt befindet sich in einem Wandlungsprozess, der mit dem schwankenden Angebot an Arbeitskräften und der Sicherung der Alterssicherungssysteme überwiegend über Erwerbsarbeit zu tun hat. Dieser hat erheblichen Einfluss auf die rechtliche und soziale Absiche-

rung der Arbeitnehmer und auf die Teilhabe am erwirtschafteten Wohlstand. Drei Problembereiche möchte ich in diesem Zusammenhang ansprechen:

- die Folgen der demographischen Entwicklung für den Arbeitsmarkt,
- die Entwicklung des Niedriglohnssektors in Deutschland,
- die Zurückdrängung regulärer Arbeitsverhältnisse zugunsten von atypischen Arbeitsverhältnissen mit geringerer rechtlicher Absicherung.

III. Die allseits bekannte demographische Bevölkerungsentwicklung bringt eine Veränderung des durchschnittlichen Lebensalters der Arbeitnehmer und eine starke Schwankung des Arbeitskräfteangebots mit sich. Nach dem jetzigen Kenntnisstand zur demographischen Entwicklung sinkt bis 2020 das Erwerbspersonenpotenzial im Vergleich zu 2005 um 1,5 Millionen auf etwa 43 Millionen Menschen. Nach Schätzungen des Statistischen Bundesamtes schrumpft das Potenzial an Erwerbspersonen bis 2050 um ca. 10 Mio. Menschen auf 40,8 Mio. Dagegen steigt nach Berechnungen des IAB der Bedarf der Unternehmen an Erwerbstätigen bis 2020 um 1,1 Millionen auf etwa 40,5 Millionen. Die Arbeitsmarktlücke wird sich voraussichtlich ab 2010 beginnen zu schließen. Der Umfang der Nachfrage an Arbeitskräften hängt allerdings maßgebend vom künftigen Wirtschaftswachstum und der Produktivitätsentwicklung ab.

Um dem steigenden Bedarf an Arbeitskräften bei abnehmender Bevölkerungsgröße befriedigen zu können, müssen mehrere Strategien gefahren werden.

Im begrenzten Umfang lässt sich das Problem über Arbeitsmarktmigration lösen. Größere Bedeutung hat die Anhebung der Erwerbsquote von Frauen. Hier liegen erhebliche Potenziale ungenutzt. Wir können es uns nicht länger leisten, auf gut ausgebildete Frauen zu verzichten, nur weil nicht genügend Kinderbetreuungsangebote zur Verfügung stehen.

Ohne Alternative ist die Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Entsprechend den Lissabonzielen ist die Beschäftigungsquote der über 50-Jährigen deutlich anzuheben. Wegen der Zunahme der durchschnittlichen Lebenserwartung kann auch die Dauer der Erwerbsarbeit nicht auf dem jet-

zigen Stand bleiben. Der relative Überfluss an Arbeitskräften – Arbeitnehmer mit Topqualifikationen sind bereits heute Mangelware – wird in den nächsten Jahren ein Mangel an Facharbeitskräften folgen. Es verschiebt sich die Altersstruktur der Erwerbstätigen, wenn die stark besetzten Jahrgänge mittelfristig aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden. Stellt heute noch die Altersgruppe der 35- bis 45-Jährigen den größten Teil der Erwerbspersonen, werden es ab 2020 die 50- bis 60-Jährigen sein.

Neben der sich abzeichnenden demographischen Bevölkerungsentwicklung kommt ein weiteres Problem hinzu. Forciert man nicht schnell und massiv die berufliche Weiterbildung, wird es ein „Mismatch-Problem“ auf dem Arbeitsmarkt infolge unzureichender Ausbildung, unzureichender beruflicher Weiterbildung und Entwertung von Ausbildung infolge von Langzeitarbeitslosigkeit geben. Hohe Unterbeschäftigung könnte einhergehen mit einem Mangel an Fachkräften. Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung gelangt zu der Einschätzung, dass bis zum Jahr 2015 auf dem Arbeitsmarkt für Akademiker, aber auch bei betrieblich ausgebildeten Fachkräften ein Angebotsmangel entstehen wird. Langzeitarbeitslosigkeit oder nicht der einer erreichten Qualifikation entsprechenden Unterbeschäftigung verschärfen dieses Problem durch fortschreitende Dequalifizierung des Humankapitals. Hier stellt sich für die Bildungspolitik eine gewaltige Aufgabe. Den künftigen Anforderungen des Arbeitslebens werden wir nur mit Verbreitung einer Kultur des lebenslangen Lernens entsprechen können.

Zur Erhöhung des Anteils älterer Arbeitnehmer gibt es keine Alternative. In Deutschland ist im Vergleich zum EU-Durchschnitt bzw. den USA die Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern unterdurchschnittlich. Das Lissabonziel von 50% ist noch nicht erreicht. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeit und Technik (IAT) müssten bei Erreichung dieser Zielmarke ca. 800.000 mehr ältere Arbeitnehmer, als es derzeit der Fall ist, beschäftigt werden.

Ein erster Schritt in Richtung einer höheren Beschäftigungsquote der Älteren ist mit der Initiative 50-Plus getan.

Es werden vorhandene Arbeitsmarktinstrumente zur Förderung der Beschäftigung Älterer hiermit ausgeweitet und fortentwickelt:

- Ein Instrument ist der Kombilohn für Menschen ab 50 Jahre: Ältere Arbeitslose mit Restansprüchen auf Arbeitslosengeld, die eine Beschäftigung mit einem niedrigeren Nettoentgelt als vor ihrer Arbeitslosigkeit aufnehmen, sollen einen teilweisen Ausgleich für die Lohn einbußen bekommen.
- Außerdem sollen Arbeitgeber, die ältere Arbeitnehmer einstellen, einen Eingliederungszuschuss zum Lohn erhalten.
- Neben der europarechtskonformen Ausgestaltung der Befristungsregelungen für Beschäftigte ab 52 Jahren werden die Rahmenbedingungen für die berufliche Weiterbildung verbessert und Anreize für die Inanspruchnahme von Qualifizierungsmaßnahmen geschaffen.

Bisher hat dieser nicht unbedingt neue Förderansatz allerdings wenig gebracht. Dies mag zum einen daran liegen, dass vielen Unternehmen, insbesondere im mittelständischen Bereich, die Förderinstrumente bei Einstellung von älteren Arbeitnehmern nicht kennen. Die Personalpolitik vieler Unternehmen ist auch von Vorurteilen gegenüber älteren Arbeitnehmern geprägt. Vielfach nimmt man noch an, ältere Arbeitnehmer seien weniger leistungsfähig, nicht mehr so flexibel wie jüngere und hätten eine geringere Technikakzeptanz. Dies entspricht natürlich nicht der Realität. Ältere Arbeitnehmer haben ein hohes Maß an Erfahrung und betrieblichen Wissen. Durch intensivere Teilnahme an (betrieblicher) Fortbildung könnte ihr Potenzial durch die Aktualität des beruflich erforderlichen Wissens noch deutlich verbessert werden. Denn es besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Beschäftigungschancen Älterer. Dies alles muss aber auch in den Köpfen der für Personalpolitik Verantwortlichen ankommen. Solange die Personalpolitik der Unternehmen und der Verwaltungen nicht aktiver Verbündeter einer Kultur der Alterserwerbsarbeit wird, laufen Förderprogramme weitgehend leer.

Es reicht daher nicht, das Füllhorn staatlicher Förderung über neue oder erweiterte Förderinstrumente auszuschütten. Ein höherer Anteil

der Beschäftigung Älterer lässt sich nur erreichen, wenn eine Kultur der Beschäftigung Älterer geschaffen werden kann. Der hierzu erforderliche gesellschaftliche Diskurs befindet sich noch in den Anfängen. Hierzu gehört ein Masterplan für Beschäftigungsbiographien für ein ganzes Erwerbsleben. Für ältere Arbeitnehmer müssen Formen der Beschäftigung gefunden werden, die ihren spezifischen Fähigkeiten entsprechen. Stichworte sind hier altersgerechte Arbeitsplätze, eine Arbeitsteilung zwischen den Generationen, bei der altersbedingte typische Stärken und Schwächen berücksichtigt werden. Dies ist mit Maßnahmen der Gesundheitsprävention und Gesundheitsfürsorge zu flankieren. Die Arbeitsorganisation muss sich auf altersgerechtes Arbeiten einstellen, insb. Beschäftigung altersgerecht und lernfördernd gestalten, im Erwerbsverlauf qualifizieren, altersgemäße Tätigkeitswechsel im Rahmen eines Gesundheits- und Eingliederungsmanagement ermöglichen. Unternehmen können beispielsweise besondere Beschäftigungs- und Qualifizierungseinrichtungen errichten. Dem Leistungsvermögen der Älteren lässt sich mit einem betrieblichen Zeitmanagement Rechnung tragen. Altersgemischte Teams und Job-Rotation sind geeignet, gesundheitlich eher belastende Tätigkeiten durch andere Aufgaben auszugleichen. Der jeweiligen Belastungssituation von Arbeitsplätzen kann im Übrigen mit kürzeren Arbeitszeiten, flexiblen Rentenübergängen (Stichwort Teilrente) Rechnung getragen werden. Die Politik kann diesen Prozess mit gezielter Förderung flankieren, im Übrigen aber nur eine moderierende Rolle einnehmen. Es ist die Fantasie von Tarifpartnern und der Unternehmensführung gefragt. Für die Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus – nicht nur für die Älteren – tragen Staat, Wirtschaft und Tarifvertragsparteien gemeinsame Verantwortung.

Damit eine Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wieder zum Normalfall wird, muss allerdings mit Tabus aufgeräumt werden. Ich nenne in diesem Zusammenhang das Senioritätspinzip. Es ist nicht zwingend, dass Ältere nur wegen ihres Lebensalters mehr als Jüngere verdienen müssen. Über Einkommen muss allein Leistung und Produktivität entscheiden. Ältere Arbeitnehmer ha-

ben beste Chancen, sich in diesem Wettbewerb zu behaupten; vorausgesetzt, sie werden entsprechend ihren Fähigkeiten und Stärken eingesetzt und kontinuierlich beruflich weitergebildet. Überhaupt muss die berufliche Fortbildung ein fester Bestandteil des Erwerbslebens werden. Sie ist Garant dafür, dass die Fähigkeiten der Arbeitnehmer mit sich verändernden beruflichen Anforderungen Schritt halten. Die Unternehmen müssen entsprechend ihre Personal- und Qualifizierungsstrategien überdenken, ihre Entlohnungssysteme ändern und v.a. mehr in berufliche Bildung investieren.

IV. Für die Politik stellt sich die Aufgabe, adäquate Rahmenbedingungen für den sich ausweitenden Niedriglohnsektor zu schaffen.

Es hat sich im beachtlichen Umfang ein Niedriglohnsektor auch in Deutschland herausgebildet. Niedrigentlohnte Arbeit nimmt zu, verbunden mit einer starken Lohnspreizung im unteren Bereich zur übrigen Einkommensentwicklung, die für Erwerbsarbeit in den letzten Jahren ebenfalls nicht günstig verlief. Über 900.000 Beschäftigte, ca. die Hälfte von ihnen im Vollzeitwerb, erhalten aufstockend Leistungen nach dem SGB II. Diese Entwicklung verdeutlicht ein Verteilungsproblem; niedrige Entlohnung ist nicht immer Folge von geringer Wertschöpfung der Arbeitnehmer, sondern nicht selten Folge ausreichender Marktmacht. Sie trifft nicht nur die Geringqualifizierten.

Trotz des betriebenen Aufwandes der aktiven Arbeitsmarktpolitik schaffen wir es derzeit nicht, einen Großteil der Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Einfache Beschäftigung wird immer weniger nachgefragt. Klassische Hilfstätigkeiten sind weitgehend entfallen. Die Anforderungen an die Erwerbsarbeit steigen, weil neuartige Produkte und Dienstleistungen besondere Anforderungen stellen und sich die internationalen Wettbewerbsbedingungen verschärfen.

Der Niedriglohnsektor muss neu geregelt werden, nicht um diesen auszuweiten, sondern mit dem Ziel, allen Beschäftigten eine gerechte Teilhabe am erwirtschafteten Ertrag zu sichern und Beschäftigung für die zu organisieren, die ansonsten ohne Chancen auf dem Arbeitsmarkt

sind. Über Lösungsansätze zu all diesen Fragen hat unter der Leitung von Franz Müntefering die Arbeitsgruppe Arbeitsmarkt beraten. Ob in der gegenwärtigen Machtkonstellation sich brauchbare Lösungsansätze finden lassen, bleibt abzuwarten. Aus meiner Sicht sollten folgende Grundorientierung nicht aus den Augen verloren werden. Im Regelfall sollte der Lebensunterhalt über (Vollzeit-)Erwerbsarbeit gesichert werden. Die Aufstockung von Erwerbseinkommen zur Sicherung des Lebensunterhaltes kann überhaupt nur in Betracht kommen für Beschäftigte mit geringem Leistungsvermögen bzw. geringer Qualifikation. Durch Weiterqualifizierung sollte die Chance für den beruflichen Aufstieg offen bleiben.

Folgende Maßnahmen scheinen mir zur Neuordnung des Niedriglohnsektors die wichtigsten zu sein:

Über Mindestlöhne ist die angemessene Verteilung des erwirtschafteten Ertrages zu sichern. Kombilöhne können aus meiner Sicht überhaupt nur in Betracht kommen, wenn über Mindestlöhne Lohndumping verhindert wird. Andernfalls bestünde die Gefahr, durch Eingliederungs- und Lohnzuschüsse Löhne herunter zu subventionieren, was – veranstaltete man dies außerhalb von Modellprojekten in der Breite – den Sozialstaat bei ungewissem Beschäftigungseffekt überforderte.

Wir müssen uns aber auch der Arbeitsuchenden annehmen, die derzeit aufgrund geringer Qualifikation unter den gegebenen Bedingungen keine Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Es geht hier vornehmlich um Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen. Das von Klaus Brandner und dem Arbeitsminister von Nordrhein-Westfalen Laumann erarbeitete Konzept „Job-Perspektive, Arbeit für Langzeitarbeitslose ohne Chancen auf dem regulären Arbeitsmarkt“ zeigt einen vielversprechenden Weg für Personengruppen mit Vermittlungshemmnissen auf, diesen den Zugang zu unter den Bedingungen des Arbeitsmarktes nicht zugänglichen sinnvollen Beschäftigungen zu eröffnen, ohne reguläre Arbeitsplätze zu verdrängen. Für die Fallmanager der Arbeitsagenturen stellt sich dabei allerdings die schwierige Aufgabe, die geeignete Zielgruppe herauszufiltern.

V. Regularbeitsverhältnisse mit ordentlichem Kündigungsschutz und anderen arbeitsrechtlichen Absicherungen werden verstärkt in atypische Beschäftigungsformen umgewandelt: Teilzeit, befristete Beschäftigung, Leiharbeit, Mini- und Midijobs, Scheinselbständigkeit und geringfügige Beschäftigung nimmt im besonderen Umfang zu. Der Einbruch bei sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung konnte gestoppt werden, erreicht aber immer noch kein befriedigendes Niveau. Mit der Initiative der EU-Kommission, Grünbuch: Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, mit dem offenbar ein Impuls zur Modernisierung des Arbeitsrechts gestartet werden soll, hat die Problematik der atypischen Beschäftigung eine europäische Dimension gewonnen.

Für die Politik stellt sich die Aufgabe, den Erosionsprozess im Arbeitsrecht zu stoppen. Dass es europataugliche Fortentwicklungen im Arbeitsrecht gibt, ohne dieses in der Substanz auszuzeh-

ren, zeigt sich bei der Weiterentwicklung der Mitbestimmung bei der Europäischen Gesellschaft und der Verschmelzung von Gesellschaften aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Im Zuge des Zusammenwachsens der Arbeitsmärkte in der EU und der grenzüberschreitenden Aktivitäten von Arbeitnehmern ist es erforderlich, sich in der EU zu Einzelfragen des Arbeitsrechts zu verständigen, die sich in grenzüberschreitenden Arbeitsprozessen ergeben, etwa die Frage, wer Arbeitnehmer und wer selbständig ist. Ein einheitliches europäisches Arbeitsrecht, schon gar eins, das dem deutschen Arbeitsrecht entspräche, ist allerdings unrealistisch, wie die schleppenden Beratungen zu einer EU-Arbeitszeitrichtlinie verdeutlichen. Es kann im Übrigen nicht darum gehen, reguläre Arbeit den atypischen Beschäftigungen anzugleichen und die rechtlichen und sozialen Absicherungen hierfür abzubauen. Dies führte nicht zu mehr Beschäftigung, sondern nur zu höheren Lasten des Sozialstaates.

Beschäftigungspolitik: Makroökonomische Analysen und Handlungsoptionen Volkswirtschaftliche Bedingungen einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik in Deutschland

IMPULS

Impuls: Michael Dauderstädt

Eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik hängt von binnenwirtschaftlichen und außenwirtschaftlichen Faktoren ab. In letzter Zeit wurden außenwirtschaftliche Bedingungen (die notorische „Globalisierung“) gern für alle Probleme, auch für die Arbeitslosigkeit, verantwortlich gemacht. Damit sollte man aber nicht von hausgemachten Ursachen ablenken. Der folgende Aufsatz widmet sich deshalb zunächst den binnenwirtschaftlichen Bedingungen, bevor er im zweiten Teil auf die außenwirtschaftlichen, vor allem europäischen Faktoren eingeht.

Deutschland allein zu Hause²⁷

Die Beschäftigung in Deutschland hängt vom Export ab. So hört man es immer wieder. In der Tat geht etwa ein Drittel der einheimischen Produktion ins Ausland. Damit arbeitet auch ein ähnlich großer Anteil aller Beschäftigten für den Export (etwas weniger, da die Exportsektoren eher kapitalintensiv und hochproduktiv sind). Aber da auch etwa ein Drittel der in Deutschland nachgefragten Waren aus dem Ausland stammt, gehen im Außenhandel wieder ein Drittel der Jobs „verloren“. Der Nettoeffekt an Beschäftigung durch den Außenhandel, vor allem durch den Exportüberschuss, hält sich also in Grenzen. Es sind immer noch der deutsche Konsum und die Investi-

tionen in Deutschland, die die deutschen Erwerbstätigen beschäftigen. Ihren Bestimmungsgründen wenden wir uns daher zuerst zu, wobei wir von der Angebotsseite über die Nachfrageseite zu den Politikvorschlägen kommen.

Wachstum, Produktivität und Beschäftigung – ein spannungsreiches Angebotsdreieck

Beschäftigung hängt vom Wachstum einer Volkswirtschaft ab. Das ist eine Binsenweisheit, die auch durch den Blick auf die Geschichte gestützt wird. In den Zeiten des Wirtschaftswunders mit hohen Wachstumsraten war auch die Arbeitslosigkeit in Deutschland niedrig, während sie in den folgenden Jahrzehnten mit im Vergleich geringem Wirtschaftswachstum anstieg. Aber hinter dieser scheinbar einfachen Wahrheit verbergen sich weitaus komplexere Zusammenhänge.

Der erste Schritt zu einem tieferen Verständnis berücksichtigt die Produktivität als die entscheidende Klammer zwischen Wachstum und Beschäftigung. Produktivität ist das Verhältnis von Wertschöpfung (Output) zu Arbeit (Input). Die Wertschöpfung kann entweder physisch gemessen werden (z.B. Tonnen Stahl, Anzahl Computer mit gegebener Leistung, Haarschnitte) oder in der Regel monetär, also in Geld, wobei sich die Wert-

27 Dieser Abschnitt enthält Passagen aus zwei Aufsätzen des Autors, die anderweitig publiziert wurden: „Vollbeschäftigung in Deutschland: Die 100-Milliarden-Euro-Frage“ (Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte) und „Soziale Produktivität oder Umverteilung? Herausforderungen für eine Politik der neuen Wertschöpfung“ (Berliner Republik).

schöpfung als Differenz zwischen den Kosten der Inputs und dem Wert (Preis) des Outputs ergibt. Wächst die Produktivität, so wächst bei gleichbleibendem Arbeitseinsatz auch der Output. Wächst umgekehrt der Output – etwa wegen steigender Nachfrage – so nimmt die Beschäftigung nur in dem Maße zu, wie das Outputwachstum das Produktivitätswachstum übersteigt.

Die Wachstumsrate, bei der somit die Beschäftigung zunimmt und die Arbeitslosigkeit zurückgeht, wird als „Beschäftigungsschwelle“ bezeichnet. Sie hängt vor allem vom Produktivitätswachstum ab. Je höher dies ausfällt, desto später beginnt der Rückgang der Arbeitslosigkeit. Konservative Ökonomen vermuten, dass hohe Löhne eine hohe Produktivität erzwingen, die sie als „Entlassungsproduktivität“ interpretieren, da viele Arbeitnehmer mit niedriger Produktivität zu diesen hohen Löhnen nicht mehr beschäftigt werden. Sie fordern daher niedrige Löhne, um das Produktivitätswachstum und damit die Beschäftigungsschwelle zu senken. In Deutschland lag die Beschäftigungsschwelle dank des hohen Produktivitätswachstums lange bei über 2%. Nur wenn das Wirtschaftswachstum darüber stieg, nahm auch die Beschäftigung zu. Ansonsten sprach man vom Wachstum ohne Beschäftigung („jobless growth“). In jüngster Zeit ist die Beschäftigungsschwelle auf unter 2% gesunken, da der Produktivitätsanstieg zurückgegangen ist. Wovon hängt nun der offensichtlich so entscheidende Produktivitätsfortschritt ab?

Das Produktivitätswachstum hängt selbst vom Wirtschaftswachstum ab (Verdoorn'sches Gesetz). Konjunkturell senkt eine höhere Kapazitätsauslastung im Aufschwung die Stückkosten und erhöht somit die Wertschöpfung und die Produktivität. Langfristig spielen die Investitionen, die Spezialisierung im Außenhandel (dazu unten mehr) und der technische Fortschritt die wichtigere Rolle. Die Produktivität hängt also nicht nur von der Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes, sondern auch von der Nachfrage ab. Ist die Nachfrage nach einem bestimmten Gut oder

Dienstleistung hoch und steigt damit sein Preis, so nimmt die monetäre Produktivität der zu seiner Erstellung genutzten Arbeitskraft zu, selbst wenn die physische Produktivität (z.B. gemessen in Stück pro Stunde) gleich bleibt. Beispiel: Wenn wegen hoher Ölpreise der Holzpreis steigt, steigt auch die monetäre Produktivität des Holzfällers. Es lohnt sich dann, sowohl in die Kapitalausstattung seines Arbeitsplatzes (Motorsäge statt Axt) zu investieren als auch einen an sich schlechteren Holzfäller (mit geringerer physischer Produktivität) einzustellen oder einen gleich produktiven zu höherem Lohn.

Angesichts dieser Zusammenhänge entpuppt sich die (neo-)klassische Erklärung der Arbeitslosigkeit, dass nämlich die Löhne (genauer: der Anspruchslohn des Arbeitssuchenden) höher als die Produktivität (genauer: die Produktivitätserwartung des potenziellen Arbeitgebers) sei, als fragwürdig. Denn die Produktivität des einzelnen Arbeitnehmers ist kaum messbar und vorhersagbar, da sie von den anderen betrieblichen und volkswirtschaftlichen Faktoren abhängt. Zwar gibt es der Person des Arbeitnehmers inhärente Qualitäten wie etwa Qualifikation, Intelligenz, Gesundheit, Kraft, Geschicklichkeit sowie soziale Kompetenzen (Pünktlichkeit, Ehrlichkeit, Zuverlässigkeit, Hilfsbereitschaft etc.), aber ihre Auswirkungen auf die Wertschöpfung sind eher indirekt. Trotzdem wird ein Arbeitgeber zunächst immer die im weitesten Sinn bestqualifizierten Bewerber/innen einstellen und erst mit zunehmender Knappheit auch weniger Qualifizierte (ganz zu schweigen etwa von Behinderten).

Deutsche Unternehmen haben – zumindest bis 1990 – viel in die Kapitalausstattung von Arbeitsplätzen niedrig Qualifizierter investiert, um deren Produktivität auf das in Deutschland soziokulturell erwünschte und auf dem Markt auch vorherrschende Lohnniveau zu heben.²⁸ Die gnadenlose Expansion des Niedriglohnsektors produziert auf Dauer einen Kapitalstock (wie ihn die USA und Großbritannien schon lange haben), der nur eine geringe Produktivität ermöglicht, was

28 Vgl. Winfried Koeniger und Marco Leonardi „Wage inequality, investment and skills“ in *Economic Policy*, January 2007, S. 72-116

dann gern als das neue Gleichgewicht des freien Marktes (niedriger Lohn = niedrige Grenzproduktivität der Arbeit) interpretiert wird. Die Arbeitgeberseite wünscht sich eine Entlohnung, die sich an der konjunkturellen und strukturellen Ertragslage der Betriebe orientiert, und somit ein Ende des Flächentarifvertrags. Aber eine solche Politik bindet das Kapital an weniger ertragreiche Tätigkeiten und bremst den Strukturwandel hin zu einer produktiveren Verwendung aller Produktionsfaktoren. So erklärt sich dann wegen der geringen Lohnzuwächse, der Schwäche der Gewerkschaften und der Arbeitsmarktreformen das Absinken der Beschäftigungsschwelle in den letzten Jahren.

So scheinbar erfreulich ein geringeres Produktivitätswachstum für die Beschäftigung sein mag, so unerfreulich ist es für die Wohlstandentwicklung eines Landes. Denn letztlich ist eine wachsende Produktivität die entscheidende Wohlstandsquelle und auch die Grundlage der Wettbe-

werbsfähigkeit. Die andere Quelle, die Zunahme des Arbeitseinsatzes, hat ihre Grenzen im Bevölkerungswachstum und bringt immer auch Arbeitsleid im Sinne entgangener anderer Nutzen (Freizeit, Familienarbeit etc.) mit sich. In der Vergangenheit (vor allem 1950-1973) hat hohes Produktivitätswachstum vieles ermöglicht: höhere Realeinkommen, sinkende Arbeitszeiten (pro Tag und Woche, mehr Urlaub), mehr öffentliche Güter und Dienstleistungen. Damals war das auch nicht mit wachsender Arbeitslosigkeit verbunden (sondern im Gegenteil mit Zuwanderung von Gastarbeitern), weil die Nachfrage dank der Massenkaufkraft wuchs und der Produktivitätsfortschritt partiell auch in Arbeitszeitverkürzung umgesetzt wurde.

Der Zusammenhang zwischen Produktivität und Pro-Kopf-Einkommen lässt sich noch genauer darlegen, wobei die Bedeutung einiger wichtiger Faktoren deutlich wird:

$$\text{BIP/Kopf} = \text{BIP/Std} \times \text{AnzahlStd/B} \times \text{B/E} \times \text{E/A} \times \text{A/Pop}$$

wobei

BIP/Kopf	= Pro-Kopf-Einkommen (pro Jahr)
BIP/Std	= Stundenproduktivität
Anzahl Std	= Anzahl Arbeitsstunden pro Jahr
B	= Beschäftigte
E	= Erwerbsbevölkerung
A	= Arbeitsbevölkerung (zwischen 15 und 64)
Pop	= Gesamtbevölkerung

Damit ist:

AnzahlStd/B	= durchschnittliche Jahresarbeitszeit in Stunden pro Beschäftigten
B/E	= Beschäftigungsquote; 1-B/E = Arbeitslosenquote
E/A	= Erwerbsquote
A/Pop	= der Anteil der 15-64-jährigen an der Gesamtbevölkerung (Demographiefaktor)

Das Pro-Kopf-Einkommen hängt zunächst von der Stundenproduktivität ab. Das ist im Kern die oben noch eher unspezifisch beschriebene Produktivität. Im internationalen Vergleich steht Deutschland dabei gar nicht so schlecht²⁹ da. Aber unser Pro-Kopf-Einkommen liegt deutlich niedriger, da im Durchschnitt ein Beschäftigter in Deutschland weniger Arbeitsstunden arbeitet als in anderen Ländern (teils wegen der menschlicheren Arbeits-

zeiten, teils wegen des Anteils an Teilzeitbeschäftigten), weil die Arbeitslosigkeit höher und die Beschäftigtenquote (d.h. der Anteil der Menschen, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, an der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter, d.h. 15-64) niedriger und weil durch die demographische Entwicklung den Anteil der Über-64-Jährigen schneller wachsen lässt, als der Anteil der Unter-15-Jährigen schrumpft. Fasst man diese

²⁹ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft „Vision Deutschland“ 2005, S.239

Tabelle 1

Produktivität, Beschäftigung und Reichtum im internationalen Vergleich (2000-03/04)

	Dimension	D	USA	S	UK
BIP/Stunde	USD	36,5	36,8	32,5	27,3
BIP/Erwerbsfähige	USD	34726	48734	37917	33186
BIP/Einwohner	USD	23415	32434	24513	21742
Faktor X		642	881	754	796

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft „Vision Deutschland“ 2005, S.239, eigene Berechnungen

Einflüsse in einem Korrekturfaktor zusammen (Faktor X in Tabelle 1), so multipliziert sich die deutsche Spitzenstundenproduktivität nur mit 642 statt mit 881 in den USA oder 754 in Schweden. Selbst die wenig produktiven Briten erreichen dank eines hohen Faktors X fast das deutsche Pro-Kopfeinkommen. Allerdings verbergen sich hinter der niedrigen Arbeitslosigkeit in vielen der angeblich beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder statistisch-sozialpolitische „Tricks“. Sie haben aus der Erwerbsbevölkerung viele Menschen als „erwerbsunfähig“ herausgerechnet.³⁰ Damit steigt die Beschäftigungsquote B/E (im Gegenzug sinkt die Arbeitslosenquote 1-B/E), während die Erwerbsquote E/A sinkt.

Daraus ergeben sich unterschiedliche Ansätze, um Wachstum und/oder Beschäftigung zu erhöhen. Gehen wir die einzelnen Faktoren durch, wobei jeweils erst einmal unterstellt ist, dass die anderen Faktoren gleich bleiben (was eine heroische Annahme ist, die nur unter bestimmten Bedingungen gilt):

- Eine Steigerung der Stundenproduktivität erhöht den Output, ohne die Beschäftigung zu erhöhen. Damit ist sie die beste Form der Wohlfahrtsmehrerung (wenn sich dahinter nicht nur eine reine Forcierung des Arbeitstempos verbirgt).
- Die Verlängerung der Arbeitszeit erhöht auch den Output. Soweit sie einer freiwilligen Präferenz entspricht (wie leider (?) oft bei Überstunden

den oder bei Teilzeitkräften, die auf Vollzeit wechseln wollen), ist das ebenfalls ein Wohlfahrtsgewinn, wenn er nicht durch eine Verringerung der Anzahl der Beschäftigten erkauft ist. Umgekehrt hoffen vor allem Gewerkschaften, durch eine Verringerung der Arbeitszeit die Arbeitslosigkeit zu senken. Das setzt wiederum voraus, dass der Output und die Stundenproduktivität gleich bleiben oder ihre Veränderungen nur gering ausfallen.

- Ähnliches gilt für die Beschäftigtenquote. Wenn mehr Menschen (in der Regel vorher nicht berufstätige Frauen) dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen (und auch beschäftigt werden), so kann das den Wohlstand zumindest in seiner marktbezogenen Form erhöhen (davon abzuziehen sind Wohlstandseinbußen z.B. durch ausfallende familiäre Sorgearbeit). Wenn weniger belastbare Menschen – etwa durch arbeitsmarktpolitischen Druck – wieder beschäftigt werden, dürfte die Stundenproduktivität sinken.
- Eine demographische Entwicklung, die die Zahl der Menschen im arbeitsfähigen Alter reduziert, schränkt das Wachstum auch ein.

Mehr Beschäftigung und eine höhere Produktivität steigern also das Wachstum in Form eines größeren Marktangebots an Gütern und Dienstleistungen. Aber damit sich diese Kausalkette auch schließt, bedarf es der Nachfrage, der wir uns im nächsten Abschnitt zuwenden.

30 Vgl. Regina Konle-Seidl und Kristina Lang „Von der Reduzierung zur Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials. Ansätze zur Integration von inaktiven und arbeitslosen Sozialleistungsbeziehern im internationalen Vergleich“ IAB-Forschungsbericht Nr. 15/2006

Nachfrage braucht Einkommen und Schulden

In den letzten Jahren, ja Jahrzehnten hat Deutschland sein Arbeitskräftepotenzial nicht ausgeschöpft. Produktivitätssteigerungen führten eher zum Beschäftigungsabbau als zu neuem Wachstum. Würden alle ca. vier Millionen Arbeitslosen beschäftigt, würden sie selbst bei unterdurchschnittlicher Produktivität und entsprechend geringem Lohn (z.B. 20.000 €/Jahr) einen Output von etwa 100 Milliarden € produzieren, der das BIP um 5% steigern würde. Eine solche Wertschöpfung entspräche dem der gesamten Landwirtschaft und Bauindustrie. Wo käme die Nachfrage dafür her?

Der klassischen Marktlehre und Angebotspolitik zufolge wäre die Nachfrage kein Problem, da die aus der unterstellten Wertschöpfung resultierenden Einkommen ex post naturgemäß ausreichen, um den so erstellten Output zu kaufen. Ein Problem könnte allerdings selbst ex post die relativ hohe Sparquote der Gewinneinkommensbezieher sein. Ex ante dagegen entsteht zusätzliche Nachfrage dadurch, dass ein oder mehrere Wirtschaftssektoren sich entscheiden, weniger zu sparen bzw. sich zu verschulden. Diese Nachfrage kann – wie in den letzten Jahren – aus dem Ausland kommen, wo sich etwa Länder wie die USA oder Spanien im Zuge von Immobilienbooms hoch verschuldet haben. In der Masse und langfristig dürfte jedoch eine ausreichende Nachfrage nur im Binnenkonsum zu suchen und zu finden sein, der ca. 90% der Nachfrage ausmacht, wenn man die Ex- und Importe saldiert. Diese Konsumnachfrage kann entweder direkt von den Haushalten oder vom Staat entfaltet werden. Nicht zuletzt dank der ungleichen Einkommensverteilung und – vielleicht noch bedeutsamer – der ungleichen Verteilung zusätzlichen Einkommens ist die zusätzliche Nachfrage derzeit nicht im absehbaren und sozial wünschenswerten Bereich des „nachholenden“ Konsums der ärmeren Bevölkerung zu finden, die versucht an den Standard der reicheren heranzukommen. Offensichtlicher Nach-

holbedarf bestünde auch im öffentlichen Sektor, der aber schon defizitär ist. Stattdessen neigen die Haushalte angesichts ständiger Dramatisierungen ihrer Zukunft eher zu vermehrtem Sparen, während gleichzeitig der Staat von allen Seiten ermahnt wird, seinen Haushalt zu konsolidieren. Nur das Ausland verschuldet sich weiter gern gegenüber Deutschland, was seine deutschen Gläubiger, die es 2004 mit 7% des BIP finanzierten, mit Entspannung dulden – im erstaunlichen Gegensatz zur Angst vor der wachsenden Staatsverschuldung. Kein Wunder, wenn den potenziellen Produzenten (Investoren) nicht klar und damit zu riskant ist, wo diese Nachfrage liegen könnte.

Vor allem die Geldpolitik könnte die Anreize zum Entsparen bzw. zur Kreditaufnahme durch eine expansive Politik erhöhen. Warum hat die Bundesbank oder die Europäische Zentralbank dies nicht offensiver getan, als die Arbeitslosigkeit mit jeder Rezession zunahm? Beide Banken befürchteten, dass die durch eine solche Politik entstehende Nachfrage nicht den realen Output und die Beschäftigung erhöhen würde, sondern nur die Preise. Eine extrem monetaristische Position leugnet jede reale Wirkung der Geldpolitik, der sie nur einen Einfluss auf das Preisniveau zutraut, während das Beschäftigungsniveau nur von den Löhnen abhängt. Während in Deutschland solche Theorien politikmächtiges Ansehen genießen, sind sie international eher eine überholte Randposition.³¹ Jenseits dieser fundamentalen geldpolitischen Position befindet sich die europäische Geldpolitik in einer besonderen Schwierigkeit, da sie ihre Ausrichtung an der Konjunktur und Preisentwicklung des gesamten Euroraumes vornimmt, der gerade zu Beginn stark von dem Boom in seiner Peripherie (vor allem Spanien, aber auch Griechenland, Portugal, Irland) geprägt war, der dort durch die niedrigen Realzinsen nach der Euroeinführung ausgelöst wurde. Diese Zinspolitik war aber für das konjunkturschwache Deutschland, das historisch immer relativ niedrigere Zinsen als seine Nachbarn hatte, zu restriktiv.³²

31 Vgl. Paul de Grauwe und Cláudia Costa Storti „Monetäre Politik und reale Ökonomie“, in Ronald Schettkat und Jochem Langkau (Hrsg.): „Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine neue Wirtschaftspolitik“, Bonn 2007

32 Vgl. Bofinger, Peter (2003): The Stability and Growth Pact neglects the Policy Mix between Fiscal and Monetary Policy, in: *intereconomics, Review of European Economic Policy*, Heft 1, S.4-7; mehr dazu unten im Abschnitt „Die europäische Dimension“

In der Tat würde eine beliebig expansive Geld- oder Fiskalpolitik, die die monetäre Nachfrage in Deutschland ohne Rücksicht auf das Angebot aufblähen würde, auch (und ab einem bestimmten Punkt vielleicht sogar überwiegend) die Preise erhöhen und die Importnachfrage ankurbeln. Eine ausgewogene Wirtschaftspolitik prüft also, wie weit der aktuelle Output unter dem potenziellen Output; d.h. der Angebotskapazität, liegt. Die Differenz zwischen beiden wird die Okun-Lücke genannt. Solange diese Lücke besteht, trägt eine expansive Geld- und Fiskalpolitik zu einer höheren Beschäftigung des Kapitalstocks bei, und zwar sowohl der Anlagen als auch des Humankapitals, also zu einer niedrigeren Arbeitslosigkeit. Die deutsche Wirtschaftspolitik hat diese Möglichkeit in der Vergangenheit weitgehend vernachlässigt, ja oft versucht, den Staatshaushalt prozyklisch in einer Rezessionsphase zu konsolidieren, statt dem dann automatisch auftretenden Defizit seine Stabilisierungswirkung zu ermöglichen.³³

Diese Sorge um die wachsende Staatsverschuldung ist nun jenseits konjunktureller Schwankungen nicht unbegründet. In Deutschland hat, nicht zuletzt bedingt durch die Kosten der Vereinigung, die öffentliche Schuldenlast stark zugenommen. Die damit einhergehende laufende Zinslast schränkt die Handlungsfähigkeit des Staates ein. Sie stellt auch eine Umverteilung von den Steuerzahlern zu den Vermögensbesitzern, die den großen Teil der Staatsschuld halten, dar, womit sich die Einkommensungleichheit weiter verschärfen dürfte. Aber andere, gern vorgetragene Bedenken sind gegenstandslos. Wir leben damit nicht auf Kosten unserer Kinder, denn diese erben nicht nur die Verbindlichkeiten, sondern auch die Forderungen. Kein Erbe beklagt sich über die Staatsschuldtitel in seiner Erbmasse. Solange die Maßnahmen, die mit Schulden finanziert werden, das reale Wachstum und die Produktivität der Volkswirtschaft erhöhen, nutzen sie auch künftigen Generationen. Hier gilt für den Staat das Gleiche wie für Schulden anderer Akteure wie Unternehmen oder Haushalte, bei

denen entsprechende Klagen, man lebe auf Kosten der Kinder, merkwürdigerweise nie geäußert werden.

Zur Stabilisierung der Nachfrage trägt auch eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik bei, deren Zuwachsraten der Summe aus Produktivitätsfortschritt und Zielinflationsrate entspricht. Bleibt die Lohnentwicklung dahinter zurück, so erhöhen sich entweder die Gewinne oder die Preise sinken. Im ersten Fall besteht die Gefahr einer zu geringen Nachfrage, da die Sparquote der Gewinneinkommensbezieher in der Regel höher ist als die der meist ärmeren Lohnabhängigen. Im zweiten Fall steigt das Realeinkommen, aber es ist keineswegs sicher, dass dann automatisch die Nachfrage wächst (im Ökonomenjargon: der Pigou'sche Realkasseneffekt eintritt).

Aber die Nachfrage, die zu Vollbeschäftigung in Deutschland führen würde, müsste nicht nur von der Größenordnung, sondern auch von der Zusammensetzung her passen. Ein Volumen von 100 Milliarden € entspricht in etwa der Wertschöpfung der gesamten Bauindustrie und der Landwirtschaft. Worauf würde sich eine zusätzliche Nachfrage richten? Welche Güter und Dienstleistungen wären real zu erstellen? Eine Option wäre Importsubstitution, also bisher eingeführte Produkte, für die ja offensichtlich eine Nachfrage da ist, durch deutsche zu ersetzen. Da Deutschland (außer Rohstoffen und high-tech Produkten) gerade solche Güter importiert, die im Ausland von relativ gering Qualifizierten hergestellt werden, würde dies auch zum Qualifikationsprofil passen. Aber dazu müssten die Löhne und anderen Kosten ähnlich niedrig sein. Solange dies nicht der Fall ist, dürften es angesichts des allgemeinen Strukturwandels vor allem Dienstleistungen sein, die nachgefragt würden. Außerdem würde eine solche Importsubstitutionsstrategie den deutschen Leistungsbilanzüberschuss noch mehr erhöhen, was nicht nur zu handels- und wettbewerbspolitischen Konflikten führen würde, sondern das Ausmaß der ohnehin absurden Finanzierung des ausländischen Konsums zulasten des deutschen potenzieren würde. Sucht man nach

33 Vgl. Robert M. Solow „Die Beschränktheit der makroökonomischen Diskussion überwinden“ und Charles Wyplosz „Deutschland in der Währungsunion“, beide in Ronald Schettkat und Jochem Langkau (Hrsg.): „Aufschwung für Deutschland. Plädoyer international renommierter Ökonomen für eine neue Wirtschaftspolitik“, Bonn 2007

Vorbildern in anderen Hocheinkommensländern, so kommt die Nachfrage aus dem Binnenmarkt zu einem wichtigen Anteil in Form haushaltsbezogener Dienstleistungen, die Leistungen ersetzen, die vorher vor allem Frauen in der Familie und marktfern erbrachten.

Marktbedingungen politisch gestalten

Angesichts dieser Problemkonstellation bieten sich mehrere Lösungsansätze an, die in unterschiedlichem Mischungsverhältnis stärker auf Märkte oder stärker auf staatliches Handeln setzen, aber letztlich immer eine politische Gestaltung der Märkte voraussetzen. Diese Ansätze können auch kombiniert werden.

- 1. Beschäftigung in öffentlichen Dienstleistungen:** Dies ist die „schwedische“ Lösung. Einige typische Probleme marktwirtschaftlicher Lösungsansätze (Rentabilität, Kaufbereitschaft der Kunden, Kosten der Qualifizierung der Arbeitskräfte) treten hier nicht oder nur indirekt in anderem Gewande (politischer Widerstand, Steuerflucht) auf. Die Bevölkerung würde über das Steuersystem gewissermaßen „gezwungen“, dieses Dienstleistungsangebot anzunehmen. Die volle Umsetzung des Beschäftigungsprogramms würde daher die Staatsquote brutto um etwa 5% des BIP erhöhen. Netto wäre die Erhöhung allerdings geringer, da gleichzeitig der Transferbedarf bei Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfe um etwa 2% des BIP zurückginge. Dazu käme eine höhere Staatsverschuldung, um die nötigen Investitionen zu finanzieren, die selbst bei niedriger Kapitalintensität der geplanten öffentlichen Dienstleistungen um mindestens 5% des BIP steigen würde.
- 2. Subventionierter Niedriglohnsektor:** Dies ist – mit unterschiedlichen Graden und Formen der Subvention – der amerikanische, britische und zunehmend auch kontinentaleuropäische Weg. Man setzt darauf, dass vorzugsweise pri-

vate Investoren die Beschäftigung schaffen, weil durch Subvention der Löhne (und eventuell auch der Investitionen) die Kosten attraktiv niedrig sind. Dabei wird unterstellt, dass die Investoren passende Angebote identifizieren, die auch auf kaufkräftige Nachfrage stoßen. Der Investor muss dabei kein großes Unternehmen, sondern kann auch ein individueller Arbeitsloser und nun neuer Selbständiger sein (Typ „Ich-AG“). Dieses Modell könnte – vor allem bei Investitionssubventionierung – auf wettbewerbspolitische Probleme auf europäischer Ebene stoßen. Steuer- und Beitragszahler subventionieren hier indirekt die Konsumenten der geförderten Leistungen, die dafür geringere Preise bezahlen müssen (aber zu höheren Preisen diese Leistungen gar nicht nachgefragt hätten).

- 3. Veränderung der Marktkonstellation:** Unter bestimmten Bedingungen sind die Konsumenten bereit, bestimmte Dienstleistungen zu einem Preis zu erwerben, der den Produzenten (einschließlich der zunächst wenig produktiven) eine ordentliche Entlohnung ermöglicht. Diese Bereitschaft könnte auch daraus resultieren, dass die nachgefragten Leistungen nur zu einem bestimmten Preis zu haben sind, da billigere Anbieter politisch – z.B. durch Mindestlohnregelungen oder Einschränkung der Zuwanderung bzw. Arbeitnehmerfreizügigkeit – vom Markt ferngehalten werden. Marktzugangsregelungen funktionieren am oberen Ende der Einkommenspyramide recht gut (z.B. bei Professoren, Politikern, Managern, Apothekern, Ärzten, Anwälten). Märkte sind auch sonst durchaus in der Lage, die Konsumenten zu belasten, um ihnen ursprünglich ungewollte Leistungen anzubieten³⁴. Die Konsumentenhaushalte müssen dann eben einen größeren Anteil ihres Einkommens für diese von vorher Arbeitslosen erstellten Leistungen ausgeben. Sie würden dafür bei den Sozialabgaben partiell entlastet.

34 In den Preisen vieler Güter und Dienstleistungen stecken etwa die Kosten für Werbung, die es sogar erlaubt, ein System privater Fernsehsender mit einem Mehrmilliardenumsatz und zigtausend Beschäftigten zu unterhalten. Man stelle sich die Empörung vor, wenn man diese Umverteilung im politischen Raum in Gestalt einer Finanzierung zehn weiterer öffentlicher Fernsehkanäle durch eine Mehrwertsteuer vorgeschlagen hätte.

Eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich würde einen ähnlichen Effekt haben. Viele Arbeitslose könnten einen Job finden, wenn die Unternehmen das politisch reduzierte Arbeitsangebot wieder auf das alte Niveau bringen. Auch eine Ausweitung der Teilzeitarbeit (niederländisches Modell) würde die Arbeitslosigkeit senken. Aber die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung nähme dabei kaum zu. Das Lohnvolumen verteilt sich nur auf mehr Haushalte mit positiven Folgen für die soziale Integration.

Die wahrscheinlich beste Marktconstellation wäre eine gesamtwirtschaftliche Vollbeschäftigung, wie sie in den 1950/60er Jahren – bei allerdings niedrigerer Frauenerwerbsquote – vorhanden war. Die Knappheit an Arbeitskräften sorgt dann dafür, dass auch gering Qualifizierte zu relativ guten Löhnen Beschäftigung finden, da die Firmen große Anstrengungen durch Investitionen und entsprechende Reorganisation von Prozessen übernehmen, um geeignete Arbeitsplätze zu schaffen. Die Beschäftigung der weniger produktiven Arbeitskräfte treibt die Kosten hoch, aber dank der guten Nachfragesituation lassen sich diese Kosten weitgehend auf die Preise überwälzen. Daraus resultiert eine Inflationsgefahr, die in offenen Märkten außenwirtschaftliche Probleme durch Verlust der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auslösen könnte. Diese ist durch eine makroökonomische Steuerung zu bekämpfen, ohne den Nachfrage-Produktivitätsnexus durch zwanghafte Stabilitätsfixierung zu zerstören (wie es die Bundesbank oft tat und die EZB zu tun droht).

Unterm Strich bleibt das Dilemma, dass angesichts der technologischen Möglichkeiten und der internationalen Spezialisierung die meisten Arbeitslosen ohne langwierige und nicht immer aussichtsreiche Qualifikationsanstrengungen und größere Investitionen keine Güter oder Dienstleistungen erstellen können, die unter relativ freien Marktbedingungen zu Preisen Absatz fänden, die diesen neu Beschäftigten ein dem nationalen Durchschnitt halbwegs entsprechendes Einkommen böten. Um ein derartiges Einkommen zu sichern, bedarf es immer eines politischen Eingriffs, der Wohlstand in der einen oder anderen Form

(über Steuern oder über die Preise) umverteilt. Dabei mag der gesamte nationale Wohlstand durchaus steigen, wenn bisher Unbeschäftigte mit ihren wie immer bescheidenen Möglichkeiten einen zusätzlichen Beitrag leisten.

Diese bescheidenen Möglichkeiten zu steigern, wäre die erste Aufgabe. Deutschland braucht eine Bildungsoffensive, um den bedrohlichen Nachwuchs an gering Qualifizierten zu verringern. Der ohnehin riesige Sockel an schlecht Ausgebildeten nimmt derzeit weiter in einer Größenordnung zu, die von jeder Alterskohorte ca. 20 bis 25% umfasst. Diese Neuzugänge zählen dann weitgehend zu der Gruppe von im modernen Produktionssystem kaum produktiv zu Beschäftigenden. Nicht zuletzt dank der fortgesetzten Deregulierung, Liberalisierung und Öffnung der Produktmärkte haben nur Arbeitsplätze in hochkompetitiven, auf Kostensenkung und maximale Nutzung der Arbeitskraft getrimmten Unternehmen überlebt. Die Gruppe der dafür nicht (mehr) einsetzbaren Menschen hat inzwischen in den meisten entwickelten Volkswirtschaften beachtliche Ausmaße (ca. 10% der Erwerbsbevölkerung) erreicht, die aber statistisch unterschiedlich „versteckt“ werden (Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsrenten, Frühverrentung, Kriminelle, etc.).

Leichter wäre ein wirklicher Wohlstandszuwachs zu erzielen, wenn man das in Deutschland im Vergleich sowohl zu den USA als auch zu den skandinavischen Ländern wenig genutzte Potenzial qualifizierter Frauen in marktbezogene Beschäftigung bringen würde. Dieser Ansatz ließe sich auch mit den oben genannten Strategien 1 (Ausdehnung staatlicher Dienstleistungen) oder 2 (Ausweitung privater Dienstleistungen) kombinieren, mit denen die von diesen Frauen vorher verrichteten haushalts- und familienbezogenen Tätigkeiten angeboten werden könnten. Dabei lassen sich über die einfache Umverteilung und „Vermarktung“ von Arbeit hinaus ein Produktivitätszuwachs durch Spezialisierung erzielen. Ähnliches gilt für die Weiterbeschäftigung qualifizierter älterer Beschäftigter über das 65. Lebensjahr hinaus, primär auf freiwilliger Basis.

Beschäftigung im offenen Deutschland³⁵

Angebot und Nachfrage in Deutschland sind nicht unabhängig von den globalen und insbesondere europäischen Märkten. Zwar wird die Globalisierung gern überschätzt und für alle Fehlentwicklungen der deutschen Wirtschaft verantwortlich gemacht, aber ohne Einfluss ist sie nicht. Allerdings sind ihre Wirkungen anders, als es Globalisierungskritiker und -apologeten gern vortragen. Im Kern ist die weltwirtschaftliche Integration arbeitssparend, also beschäftigungsfeindlich, jedoch – bei angemessener nationaler und internationaler Wirtschaftspolitik – wohlstandsmehrend. Die europäische Integration wäre das geeignete Labor für eine solche Wirtschaftspolitik, hat aber bisher weitgehend versagt.

Außenwirtschaft und Beschäftigung

Die außenwirtschaftliche Verflechtung und Offenheit Deutschlands beeinflusst die Beschäftigung über drei grenzüberschreitende Ströme:

1. den Außenhandel mit Gütern und Dienstleistungen,
2. den Kapitalverkehr, insbesondere ausländische Direktinvestitionen mit der möglichen Folge von Produktionsverlagerungen,
3. die Migration von Arbeitskräften.

1. Der klassischen Theorie zufolge, die heute noch alle Freihändler inspiriert, soll der **Handel** die Wohlfahrt aller beteiligten Länder mehren, d.h. zu höherem Realeinkommen (wenn auch nicht unbedingt höherer Beschäftigung) führen. Aber die klassische Ökonomie setzt dabei voraus, dass die Produktionsfaktoren, vor allem Arbeit, sich rasch aus den durch Importkonkurrenz ruinierten Branchen in die expandierenden Exportsektoren bewegen. Die Löhne müssten in diesem Prozess eher steigen und nicht fallen, da ja die neuen Arbeitsplätze per definitionem produktiver sind. Die absoluten Lohn- und Produktivitätsunterschiede spielen keine Rolle, da sie durch einen entsprechenden Wechselkurs ausgeglichen werden.

Andere Ansätze der Außenhandelstheorie gehen davon aus, dass Länder die Branchen aufgeben, die knappe Produktionsfaktoren benutzen, und in die Branchen expandieren, die reichlich vorhandene Faktoren nutzen. Dabei wird unterstellt, dass reiche Länder sich auf kapitalintensive Produktion, die qualifizierte Arbeitskräfte benötigt, spezialisieren und arme Länder sich auf arbeitsintensive Produktion, die vor allem gering qualifizierte Kräfte einsetzt. Damit würde die Lohnspreizung in den reichen Ländern zu- und in den armen Ländern abnehmen. Inzwischen ist allerdings in den reichen Ländern die unqualifizierte Arbeit nicht mehr knapp und in vielen armen Ländern das Kapital dank hoher Auslandsinvestitionen (siehe 2.) auch nicht. Aber Knappheit definiert sich letztlich über den Preis. Da auch die Löhne der unqualifizierten Arbeitnehmer in reichen Ländern höher sind als in den armen, ist es immer noch günstiger, derartige Produktionen dort anzusiedeln, solange nicht die dort niedrigere Produktivität die Stückkosten über das Niveau der reichen Länder treibt.

Umgekehrt können die mit der wirtschaftlichen Entwicklung einhergehenden Produktivitätsfortschritte in den armen Ländern die komparativen Vorteile langfristig wieder so verändern, dass der Handel seinen Sinn verliert. Dann würden die beteiligten Länder wieder auf das Wohlfahrtsniveau vor der Arbeitsteilung zurückfallen.³⁶ Wenn solche Veränderungen von internationalen Produktivitäts- und Kostenstrukturen schnell ablaufen (z.B. wegen starker Wechselkursschwankungen), dann lohnt sich eine – an sich wohlfahrtsmehrende – Spezialisierung nicht, da die Kosten der Strukturanpassung die Nutzen übersteigen. In diesen Fällen wäre es besser, durch Protektionismus oder Subventionen den – ohnehin nur vorübergehenden – Marktdruck zu beschränken.

2. Die Beschäftigungswirkungen **internationaler Kapitalströme** sind oft weit geringer als ihr Volumen vermuten lässt. Ein erheblicher Teil dieser Finanztransaktionen verschiebt nur Forderungen und Verbindlichkeiten, ohne die realwirt-

35 Dieser Teil stützt sich u.a. auf folgende Aufsätze des Autors: „Der erweiterte europäische Spagat: Gemeinsamer Markt und sozialer Zusammenhalt“ Bonn 2005, sowie „Sind unsere Löhne zu hoch? Schlaflose Nächte in der Basarökonomie“ Bonn 2006.

36 Vgl. Samuelson, Paul A. (2004): Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: *The Journal of Economic Perspectives* Vol. 18 No.3 Summer, S.135-146

schaftliche Entwicklung und damit die Beschäftigung direkt zu beeinflussen. Indirekt mögen Vermögensveränderungen die Konsumneigung und damit Nachfrage und Beschäftigung beeinflussen. Selbst Direktinvestitionen bestehen häufig nur aus einem Wechsel des Eigentümers, wenn etwa ausländische Investoren Anteile an deutschen Firmen erwerben oder umgekehrt. Beschäftigungseffekte treten erst auf, wenn die neuen Eigentümer die Unternehmenspolitik in einer bestimmten Weise umorientieren – sei es, dass sie Arbeitsplätze abbauen wollen, sei es, dass sie expandieren möchten. Die in Deutschland vorherrschenden Befürchtungen unterstellen, dass ausländische Investoren in Deutschland eher Stellen abbauen und deutsche Investoren im Ausland die Beschäftigung dort auf Kosten deutscher Arbeitsplätze ausweiten wollen. Empirisch-statistisch lassen sich diese Bedenken kaum belegen, auch wenn es viele Einzelfälle gibt, die diese Einschätzung stützen.

Bei der **Produktionsverlagerung** verlegen Firmen Stufen des Produktionsprozesses und damit auch der Wertschöpfung an die Standorte, wo sie am kostengünstigsten und profitabelsten zu realisieren sind. Nicht alle Produktionsprozesse bieten sich dafür gleichermaßen an, aber dank immer weiter verbesserter Transport- und Informationstechnologien lassen sich immer mehr Arbeiten „outsourcen“ oder genauer „offshoren“. Dabei wird teurere und hochproduktive Arbeit durch billigere und weniger produktive ersetzt, womit aber letztendlich das Endprodukt billiger in der Herstellung wird. Der Profit steigt in dem Maße, wie die sinkenden Kosten nicht in die Preise weitergegeben werden, was für die globale Nachfrage bedenklich sein kann. Für die verbliebenen Jobs in den reichen Ländern verbessert sich die Lage, dank höherer Wettbewerbsfähigkeit und Absätze.³⁷ In den transnationalen Wertschöpfungsketten nehmen sie in der Regel ohnehin die privile-

gierten Stufen ein, auf denen die höchsten Wertzuwächse (sie entsprechen den hohen Löhnen) anfallen. Bei der Produktion eines Markenturnschuhs etwa machen die eigentlichen Produktionskosten (Material und Arbeit) weniger als ein Fünftel aus, während Design, Werbung und Vertrieb an kaufkräftigen Standorten den Rest einnehmen.

3. Einwandernde Arbeitnehmer erhöhen das Arbeitsangebot auf dem deutschen Arbeitsmarkt und drücken damit in gewissem Umfang auf die Löhne. Sie können aber nur dann langfristig zu niedrigeren Löhnen arbeiten, wenn sie entweder ihren Lebensmittelpunkt im Herkunftsland beibehalten, wo sie sich und ihre Familie zu niedrigeren Kosten ernähren können, oder dauerhaft mit einem erheblich schlechterem Lebensniveau zufrieden wären als ihre neuen deutschen Mitbürger. Im ersten Fall sind sie eher Pendler, was ihre Zahl beschränkt; im zweiten ist anzunehmen, dass sie nach und nach auf einer Annäherung von Bezahlung und Lebensniveau bestehen werden, wenn sie nicht durch andere Unterdrückungsmechanismen davon abgehalten werden (weil sie z.B. als illegale Einwanderer die Abschiebung befürchten müssen). Solche, auch oft schlechte Jobs sind attraktiv für Einwanderer oder Pendler, da die in reichen Ländern erzielten – auch oft für dortige Verhältnisse niedrigen – Löhne in ihren armen Herkunftsländern eine erheblich (5 bis 10 mal) höhere Kaufkraft haben. Gäbe es ein Nachbarland, das deutschen Arbeitnehmern zehnmal höhere Reallöhne als in Deutschland (also 250 €/h) anböte, dann würden deutsche Arbeitnehmer sie auch eifrig annehmen, selbst wenn es Spargelstehen wäre.

Alle diese drei Prozesse sind mit einer Fülle von Beispielen zu belegen. In der volkswirtschaftlichen Statistik erscheint ihre Bedeutung aber in einem deutlich schwächeren Licht. Die meisten empirischen Untersuchungen³⁸ finden nur eine

37 Vgl. Klodt, Henning (2004): Mehr Arbeitsplätze durch Auslandsinvestitionen, in: Die Weltwirtschaft Heft 4, S.373-389

38 Kinkel, Steffen (2006): Produktionsverlagerungen – eine Bestandsaufnahme? Präsentation auf der Konferenz „Arbeitsplätze auf der Flucht?“ Bonn (FES), 26. Januar 2006; Kirkegaard, Jacob F. (2004): Offshore Outsourcing – Much Ado about What?, in: *CES ifo Forum* Vol. 5, No.2, Summer, S. 22–29; Clement, Reiner und Johannes Natrop (2004): Offshoring – Chance oder Bedrohung für den Standort Deutschland?, in: *Wirtschaftsdienst* Heft 8 (August), 84.Jg., S. 519–528; Geishecker, Ingo und Holger Görg (2004): Winners and Losers: Fragmentation, Trade and Wages Revisited (Updated Version) DIW Discussion Papers 385; Klodt 2004, a.a.O.; Kucera, David and William Milberg (2003): Deindustrialization and Changes in Manufacturing Trade: Factor Content Calculations for 1978 – 1995, in: *Review of World Economics* Vol. 139 No.4, pp. 601–624; Geishecker, Ingo (2002): Outsourcing and the Demand for Low-Skilled Labour in German Manufacturing: New Evidence, DIW Discussion Papers 313; Cline, William (1996): *Trade and Income Distribution*, Washington; Wood, Adrian (1994): *North-South Trade, Employment, and Inequality. Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford

Tabelle 2

Regionale Struktur deutscher Außenwirtschaftsbeziehungen

Region	Direktinvestitionen (in %)	Importe aus (in %)
Industrieländern	86,1	71,4
EU	53,5	60,0
Reformländern*	6,6	17,7
Entwicklungsländern	7,3	10,6

* Mittel- und Osteuropa + China + Vietnam

Quelle: Direktinvestitionen: Deutsche Bundesbank; Importe: Statistisches Jahrbuch 2005 für die BRD; eigene Berechnungen

geringe Wirkung des internationalen Wettbewerbs auf Beschäftigung und Löhne in den reichen Ländern. Zwar gingen dort Millionen Arbeitsplätze durch die Konkurrenz verloren; aber ihnen stehen Millionen anderer neuer Jobs gegenüber. Trotz der gigantischen weltweiten Unterschiede im Lohnniveau sind aber nicht alle Arbeitsplätze in die billigsten Länder abgewandert, wofür es gute Gründe gibt (Lucas 1990). Außerdem gehen weder die meisten deutschen (oder allgemein die meisten von reichen Ländern ausgehenden) Investitionen in Niedriglohnländer, noch kommen von dort die meisten Importe (siehe Tabelle 2).

Die europäische Dimension

Europa hat für die deutsche Beschäftigung eine doppelte Bedeutung. Einerseits beeinflussen europäische Investoren und Konsumenten in den integrierten Märkten der Europäischen Union (EU) mit ihren Entscheidungen das deutsche Beschäftigungsniveau (siehe Tabelle 3). Andererseits befinden sich wichtige wirtschaftspolitische Kompetenzen bei europäischen Institutionen.

1. Dabei hat die Marktintegration innerhalb der EU vorzugsweise die Märkte liberalisiert, ohne ausreichende gemeinsame Politiken zur Sicherung des Wohlstands für alle zu entwickeln. Der Wettbewerbsdruck des erweiterten Gemeinsamen Marktes verbunden mit einer liberalen Wettbewerbspolitik hat ein Produktions- und Verteilungs-

modell in Europa gefördert, das verhängnisvolle Grundtendenzen aufweist:

- Die Integration von Wirtschaften mit unterschiedlichen Produktivitäts- und Einkommensniveaus erhöht die Produktivität und senkt die Kosten, ohne dass eine angemessene Wachstumspolitik eine entsprechende Expansion der Nachfrage garantiert. Beschäftigungspolitische Vorteile können durch reale Abwertung auf Kosten anderer Länder erkaufte werden.
- An Billigstandorten können Unternehmen mit einem bestimmten Euro-Betrag dank der höheren lokalen Kaufkraft mehr Produktionsinputs (u.a. Arbeit und Staatsleistungen) extrem günstig beschaffen. Ohne dass die Produktivität steigen muss, ersetzen sie damit teurere Arbeit und Staatsleistungen. Deren Nachfragekraft bricht wegen der sinkenden oder wegfallenden Löhne und Steuereinnahmen ein.
- Das herrschende EU-Modell zwingt die Unternehmen in einen immer schärferen Wettbewerb, erlaubt ihnen aber gleichzeitig, sich von einer angemessenen Beteiligung an den öffentlichen Aufgaben und an der Reproduktion der Arbeitskräfte zu entlasten. Das führt einerseits zu höheren Gewinnen und/oder niedrigeren Preisen, schwächt aber andererseits die Nachfrage sowohl des Staates als auch der Arbeitnehmer.
- Volkswirtschaftlich dominieren damit vor allem in den reicheren Ländern deflatorische Trends und die überproportionale Zunahme

der Kapitaleinkommen. Ein kompensatorischer Nachfrageschub seitens der Gewinne (vor allem durch Investitionen) krankt an den geringen Absatzaussichten zusätzlicher Produktion.

- Die Hauptfolge ist ein Schrumpfen der Beschäftigung in der Produktion handelbarer Güter (Deindustrialisierung). Der notwendige Strukturwandel zur Dienstleistungsgesellschaft vollzieht sich zu langsam oder verlagert sich in die Schattenwirtschaft.

Diese Prozesse verstärken sich und belasten die Beschäftigten von international gehandelten Fertigwaren. Um Wachstum und Beschäftigung weiter auszudehnen – soweit der Produktivitätsfortschritt nicht lieber in mehr Freizeit umgesetzt wird – müsste vor allem der formelle Dienstleistungssektor wachsen. Dies kann entweder durch Expansion des öffentlichen Sektors (schwedisches Modell) geschehen oder in einem subventionierten Niedriglohnsektor (USA, UK, zunehmend auch Kontinentaleuropa) oder im privaten Sektor zu attraktiven Bedingungen, die der Schattenwirtschaft weniger Chancen bieten (japanisches Modell). Damit reproduziert sich auf europäischer Ebene das Dilemma zwischen Produktivitätsentwicklung – auch hier getrieben durch internationale Spezialisierung – und Nachfrageentwicklung, wie wir es im ersten Abschnitt allgemein am Beispiel der deutschen Volkswirtschaft beobachtet haben. Tabelle 3 belegt, dass die europäische Wirtschaftspolitik dieses Dilemma kaum bewältigt hat.

2. Die EU setzt **Rahmenbedingungen für die Beschäftigungs- und Wachstumspolitik** der Mit-

gliedstaaten durch die Geldpolitik der EZB, die Defizitkriterien, die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln und die Priorität der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Lissabon-Strategie. Diese Rahmenbedingungen haben nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt, jedoch die Optionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik erheblich eingeschränkt. Während einige Mitgliedstaaten mit diesen Rahmenbedingungen einigermaßen oder sogar gut zurechtkommen, führen sie in anderen zu dauerhafter Wachstumsschwäche und struktureller Arbeitslosigkeit, haben somit bereits bestehende Probleme verschärft. Das Potenzial der europäischen Volkswirtschaften wird nicht voll ausgeschöpft. Das gilt insbesondere für Deutschland, das unter der relativen Hochzinspolitik der EZB und dem Konsolidierungsdruck auf den Haushalt in seiner langen Schwächephase besonders zu leiden hatte.³⁹

Um diese Probleme anzugehen, bräuchte die EU eine koordinierte Wirtschaftspolitik, in der die Geldpolitik nicht exklusiv dem Stabilitätsziel dient, mit mehr öffentlichen Investitionen in Zukunftsbereichen und einer kontinuierlichen Ausweitung des Konsums. Bei gesamteuropäischen Ungleichgewichten zwischen Ersparnis und Investitionen sollten die staatlichen Investitionen auch kreditfinanziert steigen. Um mehr Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit in Europa zu erreichen, müssten die Akzente in der europäischen Wirtschaftspolitik anders gesetzt werden. In der makroökonomischen Politik müsste der Stabilität nicht mehr der Vorrang vor

Tabelle 3

Das wirtschaftliche Trauerspiel der europäischen Integration

Jahr	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2005
Wachstum	4,8	3,0	2,4	2,1	1,6
Arbeitslosigkeit	2,0	3,8	8,5	9,4	7,8
Lohnquote	72,3	73,9	72,1	69,2	68,4

Quelle: European Economy (Zahlen beziehen sich auf EU-15)

39 Vgl. Bofinger, a.a.O.

Wachstum und Beschäftigung eingeräumt werden. Die Koordinierung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik wäre mit dem Ziel zu verbessern, einerseits die Nachfrage zu stärken und competitive disinflation vorzubeugen, andererseits überschäumende Kreditexpansion und Lohnsteigerungen, die nur mit massiver Austerität und Rezession wieder korrigiert werden könn(t)en, (z.B. in Italien, Portugal) zu bremsen.

Eine solche Verstetigung der Nachfrageentwicklung in der EU als Effekt einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ würde auch die deutsche Beschäftigung stabilisieren. Dazu sollten auch die Maastrichtkriterien zur Staatsverschuldung modifiziert werden, die einseitig die öffentlichen Haushalte im doppelten Sinne disziplinieren: sie vernachlässigen die Verschuldung der privaten Haushalte und Unternehmen und sie haben keinen Einfluss auf die öffentliche Sparquote, solange sie nicht zu Defiziten führt, die die 3%-Grenze überschreiten. Dabei gefährdet eine Überschuldung des Privatsektors die Stabilität ebenso wie die des Staates. Eine angemessene europäische Wirtschaftspolitik müsste alle diese Sachverhalte berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen ergreifen bzw. von den Mitgliedstaaten einfordern. Das zentrale Manko des Eurolandes – etwa im Vergleich zu den USA – ist das Fehlen automatischer Stabilisatoren⁴⁰, die einen Ausgleich zwischen Staaten mit unterschiedlicher Konjunktursituation erlauben.

Zwei Stabilisatoren könnten regionale Konjunkturunterschiede in ihren Wirkungen ausgleichen:

1. eine **Euroland-weite Arbeitslosenversicherung**, deren Beiträge regional prozyklisch durch die Zunahme der Beschäftigung ansteigen würden, während die Leistungen in Rezessionen antizyklisch abfließen und die Nachfrage in den Krisenregionen stärken würden.
2. eine **Euroland-weite Unternehmensbesteuerung**, die auch die Arbeitslosenversicherung kofinanzieren könnte, hätte ebenfalls in Boomphasen ein dank der besseren Ertragslage hö-

heres Aufkommen, während in der Rezession befindliche Regionen weniger belastet würden. Neben dieser konjunkturellen Verstetigung wäre auch ein **struktureller regionaler Einkommensausgleich** im Interesse der Beschäftigung. Innerhalb der EU ist die Ungleichheit viel höher als in den USA. Diese Einkommensungleichheit ist selbst Mitursache der Arbeitslosigkeit.⁴¹ Denn die Nachfrage in der EU leidet auch an der geringen Kaufkraft der Bevölkerung in den ärmeren Mitgliedstaaten, vor allem in den seit 2004 beigetretenen mittel- und südosteuropäischen Ländern. Deren Kaufkraft zu Wechselkursen liegt deutlich unter der in Kaufkraftparitäten gemessenen Kaufkraft. Die dortigen Einkommen in lokaler Währung reichen zwar aus, um relativ billige einheimische Güter und Dienstleistungen (vor allem Wohnen und Dienstleistungen, weniger handelbare Güter) in ausreichendem Umfang zu erwerben, aber eben nicht das Angebot anderer reicherer Mitgliedstaaten. Zu dessen Erwerb müsste eben die Kaufkraft zu Wechselkursen stärker sein. Umgekehrt ist diese Kaufkraftdiskrepanz aber ein starker Anreiz zur Produktionsverlagerung und Migration, die beide die Beschäftigung in Deutschland bzw. der Deutschen gefährden oder doch zu ihrer Stabilisierung schmerzhaft Anpassungen erfordern.

Wie kann diese strukturelle Nachfragerücke geschlossen werden? Dazu müssen sich mittelfristig die Währungen der ärmeren Länder real aufwerten, indem sie entweder nominal die Wechselkurse anpassen (aufwerten) oder eine höhere Inflation als in den reicheren Ländern tolerieren, die nicht durch entsprechende Abwertungen kompensiert wird. Beide Prozesse behindert die EU-Wirtschaftspolitik. Da die neuen Mitgliedstaaten mittel- bis langfristig den Euro übernehmen müssen, wird von ihnen sowohl erwartet, dass ihre Inflationsraten nicht vom EU-Durchschnitt abweichen, als auch, dass sie die Wechselkursveränderungen gegenüber dem Euro minimieren. Nach einem Eurobeitritt, wie ihn Slowenien schon vollzogen hat, fielen der Wechselkurs als Ausgleichs-

40 Damit sind die Komponenten der Staatsausgaben gemeint, die antizyklisch wachsen und schrumpfen, wie etwa die Ausgaben für Arbeitslose.

41 Vgl. James K. Galbraith "Maastricht 2042 and the Fate of Europe. Toward Convergence and Full Employment" Bonn (FES) 2007

instrument ohnehin weg. Dann wäre es wichtig, dass die EU eine höhere Inflation der aufholenden Länder toleriert, was sie in der Vergangenheit nur ungern tat (z.B. im Fall Irlands).

Ausblick: Arbeiten, um zu leben

Ob in Deutschland, in Europa oder in der Weltwirtschaft, die Menschen arbeiten, um zu leben. Beschäftigung entsteht dort und dann, wo und wenn eine Nachfrage zu bedienen ist. Bei Robinson Crusoe's geldloser Ein-Mann-Inselwirtschaft waren Beschäftigung und Nachfrage leicht zur Deckung zu bringen. In einer globalen arbeitsteiligen Geldwirtschaft bedarf es erheblicher politischer Koordination, um das zeitliche und räumliche Auseinanderfallen in Grenzen zu halten.

Phasenweise können Länder mehr arbeiten und produzieren als sie zum Leben brauchen – so z.B. die Superexporteure Deutschland (200 Milliarden \$ Überschuss) oder China („nur“ 180 Milliarden \$ Überschuss trotz 16-facher Bevölkerung). Das geht, wenn andere Länder das Gegenteil machen, also mehr konsumieren als produzieren, wie etwa die USA (über 800 Milliarden \$ Defizit). Irgendwann stellen auch die Marktkräfte wieder ein Gleichgewicht her, aber oft nur über fatale Krisen, die sowohl Beschäftigung als auch Nachfrage vernichten. Um derartige Fehlentwicklungen zu vermeiden, fängt man am besten bei sich selbst an. Deutschland kann sich mehr Nachfrage leisten und noch viel mehr, wenn wir alle Arbeitslosen beschäftigen. Dazu müssen aber vor allem die Einkommen der Menschen steigen, die den größten Nachfragebedarf haben.

Angelica Schwall-Düren

KOMMENTAR

Kommentar zu Michael Dauderstädt

Vorbemerkungen

1. Es ist sehr zu begrüßen, dass Michael Dauderstädt eine zugespitzte makroökonomische Analyse vorgetragen hat. Sie gibt Denkanstöße, die helfen, das tägliche Klein-Klein zu überwinden.
2. Manchmal geben sogar Sozialdemokraten das Ziel der Vollbeschäftigung auf. Deshalb ist es gut, dass diese so ausdrücklich im Mittelpunkt unserer Diskussion steht. Gebraucht wird nachhaltiges Wachstum gepaart mit sozialer Sicherheit.
3. Michael Dauderstädt definiert Vollbeschäftigung als Null-Arbeitslosigkeit. Wenn man von der verbreiteten Annahme ausgeht, dass bei 2% Arbeitslosigkeit von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann, würden sich die in seinem Szenario berechneten Summen, die für Investitionen, Verzinsung, Abschreibungen und Entlohnung zur Verfügung gestellt werden müssten, etwas verringern, aber auch 3,6% über dem Produktivitätsstand würde eine gewaltige Anstrengung bedeuten.

Produktivität, Arbeitskosten und Beschäftigung

Lange Zeit hat man die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland mit der mangelnden Produktivitätssteigerung erklärt. Inzwischen hat sich allerdings herausgestellt, dass die Produktivität in Deutschland mit der der USA wieder gleichgezogen hat. Die Produktivität ist eng an die Innovationsleistung einer Wirtschaft gebunden. Gerade hier liegen (2006) die Schweiz, Dänemark, Schweden, Finnland und Deutschland auf gleichem Niveau wie die USA.

Auch eine weitere Erklärung für Arbeitslosigkeit, nämlich ein Anspruchslohn, der höher ist als die Produktivität, kann in Deutschland nicht zur Erklärung herangezogen werden. Denn seit Jahren gibt es keinen Reallohnzuwachs, da die Lohnentwicklung dem Produktivitätszuwachs hinterherhinkt. Manche behaupten, dies sei notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit wieder zurückzugewinnen. Allerdings ist Deutschland schon seit Jahren Exportweltmeister. Dies wäre kaum gelungen, wenn das Land nicht wettbewerbsfähig wäre.

Politisch induzierte „Produktivität“

Interessant ist die Betrachtungsweise, zwischen physischer und monetärer Produktivität zu unterscheiden, also den Preis eines Gutes in den Blick zu nehmen. Verstärkte Nachfrage nach Produkten – und hier besonders interessant – nach Dienstleistungen könnte die Preise und damit die monetäre Produktivität steigern. Monetäre Produktivität könnte auch erzielt werden, wenn die Entlohnung für gesellschaftlich wertvolle Dienstleistungen angehoben wird. Produktivität lässt sich demnach politisch induzieren.

Das wichtigste Instrument, die Nachfragesteigerung, kann entweder direkt durch die privaten Haushalte oder über die öffentlichen Haushalte erfolgen. Da die Verschuldung des defizitären öffentlichen Sektors zurückgeführt werden soll, ist es allerdings nicht so einfach, die öffentliche Nachfrage zu steigern.

Da die Bevölkerung sich angesichts der „düsteren Zukunft“ nicht gern verschuldet, liegt die private Sparquote bei derzeit ca. 10,7% und ist seit Jahren konstant hoch, bei den Gewinneinkommensbeziehern aber besonders hoch. Deshalb müsste die Nachfrage über Umverteilung

gesteigert werden, u.a. durch „Entsparungs“-Initiativen. (Hier kann nicht auf die Problematik eingegangen werden, dass die Bürger und Bürgerinnen andererseits aufgefordert werden, zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben. Auch nicht auf die faktische Schwierigkeit der Besteuerung höherer Einkommen.)

Handlungsoptionen

Die angesprochene Importsubstitution dürfte keine zusätzliche Perspektive sein. Sie könnte negative Auswirkungen auf die Exportrate mit sich bringen, falls dieses „Instrument“ überhaupt funktionieren würde. Die notwendigerweise höheren Preise werden wahrscheinlich nicht akzeptiert werden, wo schon nicht importierbare Dienstleistungen (Beispiel Friseur) kaum existenzsichernde Preise erzielen können.

Michael Dauderstädt schlägt deshalb eher die Substitution von Familien- oder Schwarzarbeit vor.

Um die Schwarzarbeit zu bekämpfen, kann die Kontrolle – wie bereits erfolgreich demonstriert – noch weiter verbessert werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die EU die Dokumentationspflichten nicht lockert und damit die Kontrollmöglichkeiten verschlechtert. Aber auch Maßnahmen zur Kostenreduktion im Dienstleistungsbereich sind Mittel der Wahl: z.B. die bereits eingeführte Möglichkeit, Handwerkerrechnungen von der Steuerschuld abzuziehen, oder im Niedriglohnbereich staatlicherseits die Sozialabgaben der Arbeitnehmer zu übernehmen (Bofinger-Modell), wie es augenblicklich diskutiert wird. Es geht also um öffentliche Mitfinanzierung.

Auch die Substitution von Familienarbeit kann über die private Nachfrage hinaus öffentlich induziert werden. Dies ist direkt möglich, z.B. durch die Schaffung von Betreuungsinfrastruktur, kostenlose Bereitstellung von Betreuungs- und Bildungsangeboten. Indirekte Förderung kann über steuerliche Begünstigung von Betreuungskosten erfolgen. Nachfrage könnte zusätzlich generiert werden, wenn über Lohnsubventionierung o.ä. oder aber Mindestlöhne die

Einkommen der Geringverdiener angehoben würden. Hier würde allerdings wohl in erster Linie nachholender Konsum der Ärmeren angeregt, was durchaus ebenfalls im Sinne der Arbeitsplatzschaffenden Nachfrage wäre. Diese wäre auch zu stärken über öffentliche Beschäftigung und/oder Transferzahlungen. Lohnsubventionierung ist wegen der Gefahr der Mitnahmeeffekte problematisch. Bei öffentlichen Investitionen muss das Problem der Inflation im Auge behalten werden. Die Große Koalition ist diesen Weg mit ihrem 25 Mrd.-Programm offensichtlich in einer Weise gegangen, dass die Inflationsgefahr nicht auftritt.

Welche Rolle spielt die EU?

Es ist zu klären, ob die Probleme der Arbeitslosigkeit mit den aufgezeigten Handlungsoptionen national überhaupt noch aufgefangen oder gar wettgemacht werden können. Oder ob optimalerweise die Negativauswirkungen auf dem Arbeitsmarkt durch Politik der EU sogar verhindert werden könnten. Dazu muss auch die Frage nach den Ursachen geklärt werden: Sind die Arbeitsmarktprobleme hausgemacht oder Ergebnis von Globalisierung und/oder Europäisierung?

Nach meiner Auffassung wirken die meisten Elemente der EU-Politik, die Michael Dauderstädt aufgezeigt hat, zumindest verschärfend auf die Arbeitsmarktsituation in Deutschland. Dabei darf man bei der beschriebenen Wachstumsschwäche von einer Wechselwirkung ausgehen. Sowohl die negative Integration der Märkte ohne eine positive Integration der Politik, die Entkoppelung von Produktivität und Nachfrage, der Stabilitätsbias in der Fiskal- und Geldpolitik, die Wettläufe nach unten bei Löhnen und Steuern als auch die zu langsamen Aufholprozesse der neuen Mitgliedstaaten wirken sich problemsteigernd aus. Eine scharfe Steuerkonkurrenz verringert außerdem das Steuersubstrat, das für die Umsetzung der nationalen Handlungsoptionen notwendig wäre.

Deshalb sind auch die aufgezeigten „Politiken für ein soziales Europa“ Voraussetzungen dafür, dass der Circulus virtuosus durchbrochen

werden kann: Die Methode der offenen Koordination zeitigt zu langsam Ergebnisse und reicht deshalb nicht aus: Während eine europäische Unternehmenssteuer noch nicht in das Grundsatprogram der SPD Eingang gefunden hat, wird durchaus eine verbindlich koordinierte Wirtschaftspolitik für Wachstum und Beschäfti-

gung eingefordert. Aus deutscher sozialdemokratischer Sicht ist es ein großer Fortschritt, das die SPD sich über die Einführung von Mindestlöhnen in Deutschland einig ist. Offen bleibt die Frage, ob es neben Mindestlöhnen in der EU auch „europäische Mindestlöhne“ geben soll.

Hans-Joachim Schabedoth

KOMMENTAR

Kommentar zu Michael Dauderstädt

I. Zur Ausgangslage

Wir registrieren seit mehr als zwei Jahrzehnten den Versuch von Wirtschaftspolitikern unterschiedlicher parteipolitischer Couleur, mit Hilfe des Arbeitsmarktes die Wachstumskräfte revitalisieren zu wollen. So gibt es inzwischen ja schon eine fortschreitende Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes.

Der Kündigungsschutz wurde erheblich reduziert. Die Lohnersatzleistungen wurden gesenkt. Tarifbindungen wurden gelockert. Es gab die Reduktion von Unternehmenssteuern. Und die realen Bruttolöhne sind seit Mitte der Neunziger Jahre nicht mehr gestiegen. Eine nachhaltige Trendwende ist trotzdem ausgeblieben. Hier verhalten sich die Verfechter der reinen Wirtschaftslehre so wie alle Verfechter der reinen Lehre: Stimmt die Wirklichkeit nicht mit der Theorie und den Vorhersagen überein, umso schlimmer für die Wirklichkeit. Hat die bisherige Dosis nicht geholfen, muss sie noch stärker verabreicht werden. Vielleicht lohnt es sich doch, in Zukunft ein wenig stärker die Wirklichkeit in den Blick zu nehmen.

Auf einen zentralen Umstand will ich dabei zuerst aufmerksam machen: Kein Sozialstaat der Welt kann den Wettlauf mit anhaltender oder sich verschärfender Arbeitslosigkeit gewinnen. Die Wirtschafts- und Beschäftigungskrise lässt sich deshalb nicht mit weiteren sozialen Abbaumaßnahmen und arbeitsmarktpolitischen Umbauten beheben. Auf diese Weise könnte in diesem Wettlauf bestenfalls eine Atempause auf einer Spirale nach unten erreicht werden.

Auch im internationalen Vergleich spricht wenig für den so flott unterstellten trade-off von Deregulierung, Lohnzurückhaltung und Beschäftigungszuwächsen. Länder mit einer im Vergleich

zu Deutschland deutlich strikteren Arbeitsmarktregulierung, wie Schweden, Norwegen, die Niederlande oder Österreich, hatten in den letzten zehn Jahren eine wesentlich bessere Arbeitsmarktentwicklung vorzuweisen. Die ökonomische Zunft in Deutschland hat diese Erfahrung bislang noch nicht produktiv verarbeitet. Stets sieht sie noch ein Hintertürchen geöffnet. Schließlich könnten die ausbleibenden Erfolge ja auch auf unzureichende Tiefe, Breite und Geschwindigkeit der „Strukturreform“ zurückgehen. Man hat den Eindruck, es gilt dabei das sogenannte Paragraph-Eins- und Paragraph-Zwei-Prinzip. Paragraph Eins sagt: Die herrschende Lehre hat immer recht. Paragraph Zwei sagt: Sollte die herrschende Lehre wirklich einmal irren, dann tritt für diesen Sonderfall automatisch Paragraph Eins in Kraft. Wie man am Schicksal der sogenannten real-sozialistischen Systeme nachvollziehen kann, lässt sich mit der Immunisierung vor Kritik nach dieser Logik der eigene Niedergang trotzdem nicht stoppen. Lernen kann man davon mindestens, dass sich auf falsche ökonomische Theorien nicht dauerhaft sinnvolle gesellschaftliche Strukturen gründen lassen. Eine solche Erfahrung ist zeitlos.

II. Für eine Renaissance der Makroökonomie

Die Zeit ist reif für eine Wirtschaftspolitik, die gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge nicht ausblendet. Da sollte man endlich einräumen und strategisch verarbeiten, dass fehlende Wachstumsdynamik nicht primär vom Arbeitsmarkt verschuldet ist.

- Wie wäre es, intensiver über *Innovationsschwächen* in wichtigen Segmenten unserer Wirtschaft zu sprechen?

(Forschungsausgaben Staat + Unternehmen:
2004 2,49 BIP, 2005 2,46 BIP
FUE-Ausgaben nach Lissabon-Strategie bis
2010 3%)

- Wie steht es um Kundennähe und Neue Märkte?
- Lässt sich die Produktionseffizienz nicht doch noch steigern?
- Was lässt sich durch eine bessere Energieausnutzung und eine höhere Ressourcenproduktivität erreichen?

Fragen dieser Art stellt sich jeder Gewerkschaftssekretär bei der konkreten Betriebsbetreuung. Ich wünschte mir, es gäbe für solche Fragen endlich auch eine größere öffentliche Resonanz. Die Realitäten fressen sich durch, so heißt es oft unter Hoffenden und leider auch Resignierenden. Eine dieser Realitäten ist, dass die Binnennachfrage die Achillesferse der deutschen Volkswirtschaft bleibt. Nachfrageschwächen resultieren zu großen Teilen aus der Logik einer exportorientierten Modernisierungsstrategie. Preisliche Wettbewerbsfähigkeit wurde durch Arbeitskostensenkung erhöht. Solche Kalküle gehen inzwischen nicht einmal mehr kurzfristig auf. Seit Mitte der neunziger Jahre lagen die Bruttolohnzuwächse unter dem verteilungsneutralen Spielraum. Deutschland konnte so Exportweltmeister werden und seine Außenhandelsüberschüsse steigern.

Nicht zu übersehen ist die Schattenseite: Eine chronische Konsumschwäche im Inland (Wachstum 2006 2,7 Prozent, Private Nachfrage 0,6 Prozent).

Die Nachfrageausfälle in Folge von Unter-Anpassung der Einkommen haben die meisten Unternehmen nicht genutzt, um im Umfang der eingesparten Lohnsumme zeitgleich Neueinstellungen vorzunehmen. Billigere Arbeit führt keineswegs im Selbstlauf zu mehr Beschäftigung. Unsichere Umsatzerwartungen der Betriebe verhindern einen solchen Automatismus. In Deutschland hängen vier von fünf Arbeitsmarktplätzen vom Binnenmarkt ab. Die Beteiligung an der arbeitskostengetriebenen Standortkonkurrenz spaltete die nationale Konjunktur.

Wer die mittel- und langfristigen Entwicklungen im Auge behält, der wird einsehen müssen: Die arbeitskostengetriebene Standortkonkur-

renz in einem Hochlohnland hat Grenzen. Die exportorientierten Branchen der Automobil-, Chemie- und Elektroindustrie sowie des Maschinenbaus werden ihre Weltmarktanteile nur dann halten und ausbauen können, wenn sie die Innovationswettläufe gewinnen.

Handwerk und Einzelhandel können nur dann wieder zum Wachstum beitragen, wenn die Massenkaufkraft belebt statt gedämpft wird.

III. Wie kann sie aussehen, die Makropolitik?

Die deutsche Politik kann sich konjunkturpolitische Abstinenz nicht länger leisten. Aktive Konjunkturpolitik gilt allerdings irgendwie immer noch als „keynesianistisches Teufelswerk“. Der traditionell eher wirtschaftsliberale angelsächsische Raum zeigt hier weniger Hemmungen, sich auf aktive Konjunkturpolitik einzulassen. Geld- und Finanzpolitik gehören dort zum Standardprogramm einer modernen und erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Geldpolitik kann zwar nicht mehr allein in nationaler Verantwortung gemacht werden. Doch sollte man ihre Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung nicht unterschätzen. Im Frankfurter EZB-Tower werden für den deutschen Arbeitsmarkt sicher nicht minder maßgebliche Entscheidungen getroffen wie im Deutschen Bundestag. In den letzten fünf Jahren hat die Preisstabilitätsneurose der EZB Hunderttausende von Arbeitsplätzen gekostet. Klar ist, dass die EZB eine autonome Entscheidungsinstanz ist und auch bleiben sollte. Was nicht so bleiben sollte, das ist die öffentliche Enthaltensamkeit bei der Auseinandersetzung mit der geldpolitischen Strategie der EZB. Sie gehört auch auf die aktuelle politische Tagesordnung. Die Finanzpolitik ist das letzte große nationale Steuerungsinstrument der Konjunkturpolitik. Unsere Nachbarländer machen hiervon umfangreich Gebrauch. Die britische Regierung zum Beispiel investierte in vier Jahren über 40 Milliarden Pfund in ihr marodes Bildungs- und Gesundheitswesen. In den USA wurde mit einem finanzpolitischen Impuls von 150 Milliarden US-Dollar die Konjunktur angekurbelt. Aktive Finanzpolitik dieser Art, unterstützt durch

eine angemessene Geldpolitik, führt nicht zu den befürchteten Strohfeuerwirkungen, sondern stimuliert höheres Wachstum. Und auch für Deutschland gilt: Der Staat darf einer Wirtschaftskrise nicht noch hinterher sparen. Staatliche Politik muss vielmehr Engpässe für öffentliche und private Investitionen auflösen helfen.

Natürlich kann staatliche Investitionspolitik alleine eine nachlassende private Investitionsneigung auf Dauer nicht ausgleichen. Dennoch hat sie in der Krise eine wichtige Initialfunktion. Verglichen mit den europäischen Nachbarländern erreicht die öffentliche Investitionstätigkeit in Deutschland nicht einmal die Hälfte des Durchschnittswerts (Deutschland 1,7 – EU 3,7). 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 alternativlose Maßnahme 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.

Die zukünftigen Reparaturkosten für die Mängel der öffentlichen Infrastruktur würden bei Fortdauer des restriktiven Kurses in schwindelerregende Höhen getrieben. Auch aus der Gewerkschaftsperspektive ist es unerlässlich, dass die im Aufschwung realisierbaren Haushaltsüberschüsse mit höchster Priorität für Konsolidierungsziele eingesetzt werden. Dass die nationale Fiskalpolitik ihre Möglichkeiten zur Kreditfinanzierung öffentlicher Investitionen expansiv nutzt, bleibt das Gebot der Stunde. Es wird ergänzt durch die Notwendigkeit, in der Lohn- und Einkommenspolitik die langfristigen nationalen Produktivitätsspielräume auszunutzen und inflationsbedingte Kaufkraftentwertungen auszugleichen. Der zentrale Einwand, dass eine aktive Finanzpolitik den Marsch in den keynesianischen Schuldenstaat bedeute, gehört deshalb zu den populärsten Mythen der Kritiker konjunkturgerechter Finanzpolitik. Es bleibt dabei: Weniger Schulden gibt es nur durch mehr Wachstum. Deshalb darf die Wirtschaftspolitik auf dem Nachfrageauge nicht völlig erblinden.

IV. Märkte und Regeln

Die Zeit ist auch reif für eine Wirtschaftspolitik, die staatliche Regulierung, einen leistungsfähigen Sozialstaat und eine leistungsfähige Volkswirtschaft nicht als Gegensätze begreift. In unserem sogenannten „rheinischen Kapitalismus“, ein Kapitalismus mit sozialer Bindung und Verpflichtung, gibt es eine ökonomische Funktionalität von Regulierung der Kapitalmärkte, des Arbeitsmarktes sowie der sozialen Sicherungssysteme. In den öffentlichen Debatten wird das aus unserer Sicht nur unzureichend betont. Das könnte noch hingenommen werden, wenn nicht auch bei den politischen Entscheidungen diese Zusammenhänge meistens ignoriert würden. Die Deregulierung der Finanzmärkte ist hierfür ein Beispiel:

Die von Regierung wie Opposition prinzipiell getragenen Finanzmarktreformen wurden zum Treibstoff für die später kritisierte Shareholder-Value-Orientierung.

Letztere destabilisiert das Investitionsverhalten, denn die Wirtschaft wird anfälliger gegenüber Stimmungslagen. Im Boom geht es zwar schneller und kräftiger nach oben, in der Krise aber auch steiler nach unten. Aktuell verstärkt die Shareholder-Value-Orientierung die chronische Nachfrageschwäche. Gewinne werden zum Kauf der eigenen Aktien und zur Ausschüttung höherer Dividenden verwendet statt für Realinvestitionen. Umso nötiger wäre eine makroökonomische Politik und eine entsprechende Regulierung der europäischen Kapitalmärkte, um die negativen Folgen zu begrenzen, wenn sie schon nicht ganz auszuschließen sind. Wir benötigen beispielsweise eine angemessene Besteuerung nur kurzfristiger Kapitalanlagen. Was spricht eigentlich gegen europäische Mindeststeuersätze für Unternehmen? Sollen Offshorezentren weiterhin nationale Strategien unterlaufen dürfen? Ist die Rücknahme wesentlicher Elemente der Finanzmarktförderungsgesetze wie Stock-Options, Eigenaktienkauf und steuerbefreite Veräußerungsgewinne nicht auch überlegenswert? Und kann die deutsche Politik nicht nachhaltig lernen von der Art und Weise, wie in vielen europäischen Nachbarländern der Sozialstaat finanziert wird. Unter den Gewerkschaften wird derzeit intensiver über

eine neue Finanzarchitektur des Sozialstaats nachgedacht. Es geht dabei um das Ersetzen von Beitragsfinanzierung durch Steuerfinanzierung. Sichere Beschäftigungsverhältnisse statt Mini- und Midi-Jobs oder Ein-Euro-Jobs nutzen nicht nur den Beschäftigten. Sie sichern die Finanzierungsgrundlage des Sozialstaats. Sie sind notwendige Bedingungen für individuelle und betriebliche Weiterbildungs- und Qualifizierungsinvestitionen sowie für Investitionen in den Gesundheitsschutz. Wenn Deutschland eine Hochlohn- und Hochproduktivitätsökonomie bleiben will, wird es nicht ohne Tarifbindungen, Mindestlohnsicherungen, Kündigungsschutz und soziale Sicherheiten gehen.

Wer wollte dabei Reformbedarf leugnen? Ich darf aber doch daran erinnern, dass hier die Praxis, gestaltet von Gewerkschaften und Arbeitgebern, weiter ist als die Produzenten von Buchwis-

sen, Zeitschriftenaufsätzen und Tageskommentierungen zur Kenntnis genommen haben oder vielleicht auch wissen wollen.

V. Ein Hinweis

Ich will mit einem optimistischen Blick schließen: Jede wirtschaftspolitische Strategiefindung muss lernen wollen von den erreichten oder nicht erreichten Effekten bei der Realisierung bisheriger Empfehlungen. Man muss auch nicht jeden Fehler selber machen wollen, sondern man kann auch von fremden Fehlern lernen. Schließlich ist es keine Schande, aufmerksamer hinzuschauen, was unsere europäischen Nachbarn besser machen. Das eine oder andere kann man sogar von gewerkschaftlichen Erfahrungen lernen.

Funktionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

IMPULS

Impuls: Bernd Reissert

1. Der Arbeitsmarktpolitik kommen im Sozialstaat im Wesentlichen vier Funktionen zu:
 - Arbeitsmarktausgleich (Matching),
 - soziale Sicherung (Einkommenssicherung bei nicht ausreichender Einkommenserzielung aus Erwerbsarbeit),
 - Chancengleichheit (Förderung von Chancengleichheit am Arbeitsmarkt),
 - (in engen Grenzen) Förderung und Stützung der Arbeitsnachfrage.
2. Die Hartz-Reformen haben im Hinblick auf den Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme deutlich überzogene Erwartungen genährt (u.a. durch die Ausweitung des Arbeitsauftrags und -programms der Hartz-Kommission weit über „Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ hinaus, die Nennung des Halbierungs-Ziels, wenn auch mit beschäftigungspolitischen Kautelen, und die Vernachlässigung anderer beschäftigungspolitischer Handlungsfelder).
Sie haben damit zur Überforderung der Arbeitsmarktpolitik beigetragen und (vorsichtig gesagt) den Ruf der Arbeitsmarktpolitik nicht verbessert.
3. Die Arbeitsmarktpolitik bedarf deshalb einer Neufokussierung ihres Leitbildes.
Es muss zum einen wieder deutlicher werden, welche Funktionen von der Arbeitsmarktpolitik erwartet werden können, wo ihre Grenzen liegen und wo sie auf komplementäre Politikfelder angewiesen ist.
Zum anderen muss aufgezeigt werden, dass Arbeitsmarktpolitik nicht nur aus der Summe einzelner Instrumente besteht, sondern ihr ein gemeinsames Leitbild zugrunde liegt. Die geringe Akzeptanz arbeitsmarktpolitischer Reformen ist in hohem Maße darauf zurückzuführen, dass dieses Leitbild nicht deutlich ge-
worden ist (Verständnis der Agenda 2010 als „shopping list“).
4. „Fördern und fordern“ reicht als Leitbild der Arbeitsmarktpolitik nicht aus. Diese Begriffe bewegen sich auf der instrumentellen Ebene und lassen keine strategische Zielrichtung erkennen.
Ein angemessenes Leitbild können die Begriffe Flexicurity oder Übergangsarbeitsmärkte liefern. Arbeitsmarktpolitik hat demnach die vorrangige Aufgabe der sozialstaatlichen Absicherung von Übergängen in Erwerbstätigkeit, zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit und zwischen Erwerbstätigkeit und anderen Tätigkeiten.
5. Dem Leitbild von Flexicurity und Übergangsarbeitsmärkten entspricht auch das Konzept der Beschäftigungsversicherung – im Sinne der Ersetzung der Arbeitslosenversicherung durch ein umfassendes System, das nicht nur das Risiko Arbeitslosigkeit absichert, sondern auch den Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit bei Übergängen zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit und zwischen Erwerbstätigkeit und anderen Tätigkeiten.
6. Der Weg zu einer Beschäftigungsversicherung ist allerdings nicht gerade erleichtert worden durch die Fragmentierung der Arbeitsmarktpolitik in zwei Rechtskreise mit getrennten Umsetzungsstrukturen (entgegen den Intentionen der Hartz-Kommission).
Getrennte Rechtskreise fördern Verschiebebahnhöfe und Inkongruenzprobleme und erschweren damit grundsätzlich Übergänge. Eine Beschäftigungsversicherung erfordert einheitliche Rechts- und Finanzierungsstrukturen für alle abzusichernden Risiken und Übergänge.

7. Deshalb: Wieso eigentlich Beschäftigungsversicherung?
- Das Sozialversicherungsprinzip und die Finanzierung aus Sozialversicherungsbeiträgen schließen Risiken und Übergänge aus (z.B. am Beginn des Erwerbslebens) und grenzen damit tendenziell Personengruppen ohne stabile Nähe zum Arbeitsmarkt aus.
- Beschäftigungs(ver)sicherung muss aber einen Universalitätsanspruch haben, wenn sie sinnvoll sein will. Deshalb ist über ein System nachzudenken, das dem Universalitätsprinzip entspricht und grundsätzlich steuerfinanziert ist (allerdings durch Sozialversicherungselemente ergänzt sein kann).
8. Der Verzicht auf das Universalitätsprinzip und die Fragmentierung des bestehenden Systems erschweren auch die Förderung lebenslangen Lernens. Nötig sind bessere Verzahnungen und Übergänge zwischen allgemeinem Bildungssystem und dem System der Weiterbildungsförderung in der Arbeitsmarktpolitik (neben einer massiven Verbesserung des allgemeinen Bildungssystems).
- Stichworte: Lernzeitkonten (H. Seifert), Verzahnung von Studien- und Weiterbildungskonten (Zöllner), Vorschläge der Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Integration in BifG), Modularisierung
9. Bei der Reform der Arbeitsmarktpolitik muss es vorrangig um die Verbesserung des Steuerungs- und Finanzierungssystems gehen und nicht um das Erfinden und die Normierung bundesweit anzuwendender arbeitsmarktpolitischer Instrumente.
- Die arbeitsmarktpolitische Diskussion krankt an ihrer Instrumentenbezogenheit, ihrer Kleinteiligkeit und ihrem Festhalten an der instrumentellen Überregulierung.
- Dabei verliert ein Argument für die instrumentelle Detailregulierung zunehmend an Bedeutung: Die Notwendigkeit der detaillierten Regelung von sozialversicherungsrechtlichen Rechtsansprüchen.
10. Stichworte zu den Elementen einer Reform des Steuerungs- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik:
- Verringerung der Regulierungsdichte zu Instrumenten,
 - Ziel- und Ergebnissteuerung statt Regelsteuerung,
 - Vermeidung von Fehlanreizen durch die Trennung der Rechtskreise,
 - weitgehende Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik,
 - Anpassung der Handlungskompetenzen der BA.

Wilhelm Schmidt

KOMMENTAR

Kommentar zu Bernd Reissert

Vorbemerkung:

AWO ist Akteur der Sozialpolitik, aber auch Träger von 15.000 Sozialunternehmen und damit Arbeitgeber für 160.000 Arbeitnehmer/innen. Konflikte wegen mangelnder Finanzierung der Sozialsysteme und -einrichtungen durch die Kostenträger sind an der Tagesordnung (u.a. auch Tarifbindung, Kosten/Preise). Und das hat mit Globalisierung und anderen externen Faktoren nichts zu tun, sondern eher mit der Kernfrage

„Was sind uns unsere Sozialsysteme und die Menschen, die darauf angewiesen sind, wert?“.

Systemische Anmerkungen:

- In den vergangenen Jahren gab es *zahlreiche Arbeitsmarktreformen*, aber nicht die erhofften Wirkungen wegen *Übergangsproblemen* und *falscher struktureller Weichenstellungen*. *Effizienzverluste, hohe Regelungsdichte*, schließlich immer noch *zu viele Arbeitslose*.
 - Die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe im Zuge der „*Agenda 2010*“ sollte Regelungskreise zusammenführen und die Arbeitslosen und Sozialhilfeempfänger entdiskriminieren. Leider *immer noch Strukturprobleme*, zwei Regelungskreise (SGB II/SGB III).
 - Diskutierte „*Beschäftigungsversicherung*“ bietet wegen des umfassenden Regelungsansatzes einen interessanten Aspekt. Wegen der Notwendigkeit, die aktuellen Probleme lösen zu müssen, könnte eine konkrete Befassung mit diesem Thema zur Ablenkung von den eigentlichen Fragen führen. Eher strategisch behandeln.
 - Aktuell: *Jobcentern mehr Selbständigkeit und eigene Budgets* geben, mehr Unabhängigkeit von
- BA, *Beiräte zur Pflicht* machen und damit mehr Mitarbeit durch kompetente Partner sichern.
- Skandal, dass BA wie ein Wirtschaftsunternehmen agiert und 11 Mrd € an Mitteln zurückgibt, statt damit zusätzliche Maßnahmen zu finanzieren. *Senkung Beitragssatz darf nicht im Mittelpunkt stehen, sondern Senkung der Arbeitslosigkeit.*
- Zu den einzelnen Faktoren/Maßnahmen:
- *Arbeitsgelegenheiten* sind als Maßnahmen für Arbeitseinführung und -tests in Ordnung, wesentlich besser wäre allerdings die Variante mit sozialversicherungsrechtlicher Absicherung, dabei sollte eine Entlohnung in Höhe von 90% des ortsüblichen Tariflohn-Durchschnitts gezahlt werden.
 - *Lohnergänzungsleistungen* sind wichtig, aber besonders missbrauchsanfällig (Werbung von ostdeutschen Städten zur Ansiedlung von Unternehmen mit Niedriglöhnen). Mindestlohn wäre daher eine unerlässliche Zusatzregelung.
 - *Langzeitarbeitslose mit Mehrfachhemmnissen* sollten in Sonderprogrammen gefördert werden. Wichtig: fördernde/aktivierende Begleitung.
 - *Öffentlich geförderte Arbeit* einrichten, dabei könnte ein „*Sozialer Arbeitsmarkt*“ eine besondere Rolle spielen. Gerade Wohlfahrtsverbände könnten eine missbrauchsfreie Nutzung dieses Sektors umsetzen.
 - Auch mehr *öffentliche Arbeit/Dienstleistungen* sollten in sinnvoller Form aufgebaut werden, dabei könnten Präventions- und Rehabilitationsangebote in den Bereichen Bildung, soziale Arbeit, Gesundheitswesen eine besondere Rolle spielen (z.B. Familien-, Schuldner, Drogen-, Gesundheitsberatung und Förderung des bürgerschaftlichen Engagements).
 - *Neue Strukturen der gesellschaftlichen Integration* könnten flächendeckend gefördert werden,

um den entstehenden Defiziten durch Veränderungen im familiären und nachbarschaftlichen Umfeld begegnen zu können (Beispiel: Soziale Stadt).

- Der Ausbau der *Bildungs- und Förderangebote im Kleinkindalter* steht endlich mehr im Blickpunkt politischer Diskussionen und Entscheidungen und ist nachdrücklich zu unterstützen. *Kitas als Familienberatungsstellen* ausbauen und qualifizieren.
- Die *Bildungsanstrengungen* müssen in allen Bereichen intensiviert werden (Kinderbetreuung, Schule, Ausbildung im dualen System, Hochschulen, Weiterbildung). „*Lebenslanges Lernen*“ muss nicht nur eine Forderung an die Gesellschaft sein, das Lernen muss auch ermöglicht werden. Bildung ist ein Menschenrecht, kein junger Mensch „darf auf der Strecke bleiben“ und schließlich muss ein Nachwuchs nicht ausgebildeter Menschen als Potenzial für Langzeitarbeitslose verhindert werden.
- Der *Ausbau öffentlicher Investitionen* schafft Arbeit und nachhaltige Strukturen, darum müssen hierfür Finanzen vorgehalten werden (Bildungseinrichtungen, Sozialeinrichtungen, Energiesparmaßnahmen u.v.m.).
- Viele dieser Aufgaben sind vor allem dann realisierbar, wenn die *kommunale Finanzkraft gestärkt* werden würde und *der Staat insgesamt nicht noch ärmer* gemacht wird (Staatsquote eher anheben als senken, siehe skandinavische Länder).

Ursula Engelen-Kefer

KOMMENTAR

Kommentar zu Bernd Reissert

Beim SPD-Programm zum Vorschlag, die Arbeitslosenversicherung in eine Beschäftigungsversicherung weiterzuentwickeln, geht es um die Umsetzung der generellen Prinzipien des „Vorsorgenden Sozialstaates“ – aktivierend, präventiv, investiv. Mit der Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung soll vor allem das Konzept der lebenslangen Qualifizierung in die Praxis umgesetzt werden. Dies wird zwar von allen Seiten immer wieder als unverzichtbar erklärt, aber in Deutschland weniger realisiert als in vielen vergleichbaren Ländern der EU. Bei den so genannten Arbeitsmarktreformen seit Anfang der 80er Jahre bis zu Hartz I bis IV ist das Kind mit dem Bade ausgeschüttet worden. Anfang der 1980er Jahre wurde die von der Großen Koalition 1969 eingeführte großzügige berufliche Weiterbildung im Rahmen des damals geschaffenen Arbeitsförderungsgesetzes bereits erheblich eingeschränkt – sowohl bei der finanziellen Förderung von annähernd 100 Prozent der vorherigen Entlohnung auf inzwischen die Höhe des Arbeitslosengeldes sowie der Abschaffung des Rechtsanspruches auf berufliche Weiterbildung und Umwandlung von einer Pflichtleistung in eine Kannleistung.

Im Zuge der Hartzreformen erfolgte eine drastische Rückführung der beruflichen Weiterbildung, nachdem diese in den Jahren nach der Deutschen Einheit stark ausgeweitet worden war. Entsprechendes galt auch für die Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und der Strukturanpassung. In den letzten drei Jahren ist die berufliche Weiterbildung auf etwa ein Drittel – von 300.000 auf unter 100.000 – reduziert worden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind zu einem Auslaufmodell geworden. Ausgeweitet wurden im Zuge der Hartz-Reformen hingegen kurzfristige Trainings-, Eingliederungsmaßnahmen, PSAen, Förderung

von Selbständigkeit und Ein-Euro-Jobs. Dies hat mit dazu beigetragen, die Ausgaben der BA für den ALG I-Bereich erheblich zu senken und damit die hohen Überschüsse zu erzielen. Die schon stark reduzierten Mittel im Haushalt der BA für den Eingliederungstitel der arbeitsmarktpolitischen Kann-Leistungen wurden bereits seit mehreren Jahren nicht mehr ausgeschöpft. Gleichzeitig blieben die schwerer zu vermittelnden ALG I-Empfänger häufig unberücksichtigt. Darüber hinaus ist bislang trotz verbesserter Konjunktur keine nennenswerte Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit gelungen.

Auf dem Ausbildungsstellenmarkt gibt es ebenfalls noch keine Entspannung. Gleichzeitig werden erneut Klagen der Unternehmer über Mangel an geeigneten Fachkräften laut. Dies dürfte sich nach 2010 wegen der dann wirksamen demographischen Veränderung – weniger jüngere Menschen im Arbeitsmarkt – verstärken.

Die Arbeitsmarktpolitik muss aus den Fehlern der Vergangenheit die Lehren ziehen. Sie muss sich gleichzeitig an den Wandel durch die globale Wirtschaft und an die Veränderungen durch die Demographie anpassen:

- Die berufliche Weiterbildung ist wieder zu aktivieren und präventiv auszugestalten. Die diesbezüglichen Reformen im Zuge der Hartz-Gesetze haben durch die Schaffung der nötigen Transparenz hilfreiche Grundlagen geschaffen. Gleichzeitig wurde jedoch durch die starke Rationalisierung und Privatisierung die berufliche Weiterbildung zu sehr eingeschränkt. Sie muss in Zukunft stärker an den betrieblichen Realitäten der anschließenden beruflichen Eingliederung sowie der Vermeidung von Arbeitslosigkeit orientiert werden. Dies könnte dadurch geschehen, dass die diesbezüglichen Regelungen des Job-Aktiv-Geset-

zes mit den Instrumenten zur Verbesserung von Transparenz und Zertifizierung kombiniert werden. Wichtig hierbei wäre die besondere Berücksichtigung von unteren und mittleren Einkommensgruppen, älteren Arbeitnehmern sowie von Arbeitnehmern mit Familienpflichten. Diese Arbeitnehmergruppen haben heute kaum Weiterbildungschancen.

- Erforderlich ist die Wiedereinführung eines Rechtes auf berufliche Weiterbildung. Der diesbezügliche gesetzliche Rahmen ist durch tarifliche und betriebliche Vereinbarungen auszufüllen, um der Lebensrealität ausreichend Rechnung zu tragen.
- Für Jugendliche ist die Prävention in den Vordergrund zu stellen. Dies bedeutet, dass bereits in den Abschlussklassen der Hauptschulen mit zusätzlicher sozialpädagogischer Betreuung sicherzustellen ist, dass auch bildungsschwächere Jugendliche einen Abschluss schaffen. Derzeit gehen im Bundesdurchschnitt 9% eines Hauptschuljahrgangs ohne Abschluss von den Hauptschulen mit Spitzen bis zu 20% einzelner Klassen. Des Weiteren sollte mit finanzieller Unterstützung darauf hingewirkt werden, dass Jugendliche mit prekärer Beschäftigung ohne Zukunftsperspektiven in ihrem

Betrieb eine Ausbildung erhalten – sofern der Betrieb zu einer Ausbildung fähig ist.

- Ein Beschäftigungsversicherungsgesetz muss auch geeignete Angebote geförderter Beschäftigung anbieten für diejenigen Arbeitslosen, die nicht in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt werden können. Derartige Beschäftigungsprojekte im öffentlichen und privaten Bereich müssen über mehrere Jahre laufen und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu existenzsichernden Löhnen ermöglichen. Die Zusätzlichkeit ist dadurch zu sichern, dass die lokale Wirtschaft und die Gewerkschaften an den diesbezüglichen Entscheidungen mitwirken.
- Entscheidend ist die Stärkung der beruflichen Transfermaßnahmen vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit bei betrieblicher Umstrukturierung oder vollständiger Einstellung des Betriebes. Dies müsste auch in den Mittelpunkt bei betrieblichen Sozialplänen rücken.

Hilfreich wären auch stärkere Verpflichtungen der Arbeitgeber durch finanzielle Malus- und Bonus-Systeme bei Entlassung und Einstellung älterer Arbeitnehmer – wie sich dies zum Beispiel in Österreich bewährt hat.

Funktionen und Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

IMPULS

Impuls: Heide Pfarr

Kurzthesen

1. Das vorrangige Problem, das es – neben der Arbeitslosigkeit – zu bewältigen gilt, besteht in der prekären Beschäftigung, deren Ausmaß zunimmt und die in den vorliegenden Daten nicht einmal vollständig zum Ausdruck kommt. Festzuhalten bleibt: Nicht jede atypische Beschäftigung ist prekär oder regelhafte Vorstufe für Prekarität; nicht jede typische Beschäftigung ist nichtprekär – z.B. auch eine tariflich entlohnte Vollzeitbeschäftigung ist nicht immer existenzsichernd. Manche typische Beschäftigung wird von Beschäftigten als prekär empfunden, weil sie tatsächlich nicht in Einklang zu bringen ist mit dringenden persönlichen Erfordernissen und entsprechende Rechte nicht gegeben sind.
2. Die Regulierungserfordernisse konzentrieren sich also auf das Zurückdrängen und Entschärfen von Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigung. Regulierende Eingriffe sind erforderlich für die Bereiche Soziale Sicherung, Mindesteinkommen, interne statt externe Flexibilität, Recht auf lebenslauforientierte Anpassung von Beschäftigungszeiten, Ansprüche auf berufliche Weiterbildung, Alternsgerechte Arbeitsbedingungen. Regelungsbereiche und Regelungsformen, also z.B. das Sozialrecht, das Steuerrecht und das Arbeitsrecht, müssen dafür zusammengedacht und gegenläufige Entwicklungen vermieden werden.
3. Einiges ist bereits breit diskutiert und ausgearbeitet, einiges schon auf dem Weg: z.B. Mindestlohn, Abschaffung Minijobs, Insolvenzsicherung von Arbeitszeitkonten. Die Umsetzung ist dringend und eilig; ohne eine Regelung zum Mindestlohn wird ein bemerkenswerter Abbau von Prekarität nicht zu erreichen sein.
4. Weitere Regulierungserfordernisse habe ich in meinem Beitrag „Leben und Arbeiten in der heutigen Gesellschaft“ in diesem Band aufgezeigt. Dabei ging es um:
 - Beschäftigungsversicherung (These 5), also keine Arbeitnehmer-, sondern Beschäftigungsabsicherung (These 8),
 - lückenlose Versicherungsbiografien (These 6),
 - Förderung interner Flexibilität und employability (These 7),
 - Recht auf lebenslauforientierte Anpassung von Beschäftigungszeiten (Thesen 10 bis 12).
5. Zu erörtern bleibt die Frage, wie die Regulierungen gedacht werden können. Selbstverständlich bedarf es gesetzlicher Ausformulierung für die Beschäftigungsversicherung und Versicherungspflichten. Für die anderen Bereiche aber dürfte es vernünftiger sein, dass sich der staatliche Gesetzgeber auf die Rahmennormierung mit Zielsetzung und Handlungsverpflichtungen beschränkt. Denn die Regulierung interner Flexibilitäten, der Weiterbildung mit lebenslangem Lernen, der alternsgerechten Arbeitsbedingungen und auch der Arbeitsplatz sichernden Arbeitszeitanpassungen im einzelnen kann realistisch und wirksam nicht auf der Ebene eines allgemeinen Gesetzes geschehen. Die Notwendigkeiten und Zwänge, Möglichkeiten und Formen, die in die Regulierung aufzunehmen wären, sind unterschiedlich je nach Branche, Unternehmensgröße, typische Gefährdungen, Arbeitskräftepotenzial. Dasselbe gilt für die Organisation zwischenbetrieblicher Arbeitsmärkte und überbetrieblicher Arbeitsplatzsicherungsstrukturen. Angemessene Regulierungsinstrumente sind hier Kollektivvereinbarungen, insbesondere Tarifverträge, die von Sachnähe und Interessenrepräsentanz geprägt sein können.

6. Geprägt sein können – diese Formulierung ist mit Bedacht gewählt. Denn so selbstverständlich jahrzehntelang in der Bundesrepublik das Verweisen auf und das Vertrauen in Tarifverträge berechtigt war, so sehr hat sich die Tariflandschaft inzwischen geändert. Sie ist zersplittert, und nicht nur in Ostdeutschland gibt es eine Fülle von mit Nicht-DGB-Gewerkschaften abgeschlossenen Tarifverträgen, deren Inhalt mit Unterbietung gesetzlicher oder anderer tariflicher Standards abschließend beschrieben ist. Auch die DGB-Gewerkschaften werden so öfter in eine Tarifpolitik gezwungen, deren Ergebnisse sie selbst nicht wirklich vertreten können. (Dasselbe Phänomen ist auch auf der Seite der Arbeitgeberverbände festzustellen.) Ganze, gerade von Prekarität geprägte Bereiche sind nicht oder kaum noch durch Tarifverträge erfasst. Wie aber sollen so geschwächte Gewerkschaften Regulierungen zur Eindämmung prekärer Beschäftigung und nachhaltiger Arbeitsbeziehungen durchsetzen können, wenn sie es denn wollen und die Rahmenregelungen nur bei Tätigwerden der Tarifparteien mit Leben zu erfüllen sind? Ein Dilemma? Der staatliche Gesetzgeber überfordert und die Verbände zu schwach? Ende der Sozialpolitik?
7. Nein, der Staat muss sich seiner Schutzpflicht stellen. Zur Auflösung dieses Dilemmas kann und muss es zu einem regulatorischen Zusammenspiel von Staat und Tarifparteien kommen – dazu gibt es bereits seit langem Instrumente, deren Wirksamkeit erst in jüngerer Zeit in Frage gestellt wurde: die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen. Dieses Instrument könnte und sollte der veränderten Situation angepasst und dann gezielt sozialpolitisch zur Eindämmung der prekären Beschäftigung eingesetzt werden. Die hergebrachten Voraussetzungen wie Häufigkeit und Vetorecht von Dachverbänden müssten entfallen. Danach obläge es den Tarifparteien, sachnahe und angemessene Regulierungen zu erarbeiten und zu vereinbaren, die Rücksicht nehmen auf die speziellen Verhältnisse in dem Geltungsbereich des Tarifvertrages, also der Branche, der Region, des Unternehmens. Zur Ausschaltung einer „Schmutzkonkurrenz“ (auf beiden Seiten) und zu dem Zweck, die sozialpolitische Zielsetzung so durchschlagend wie möglich zu erreichen, werden diese Regulierungen für den Geltungsbereich des Tarifvertrages durch Ministerverordnung für allgemeinverbindlich erklärt. Sie gelten dann zwingend in allen Unternehmen und Betrieben, für die die Regelung Geltung beansprucht, also auch für „Außenseiter“, für die Unternehmen, die nicht dem vertragsschließenden Verband angehören, und für alle Beschäftigten. Gibt es konkurrierende Tarifverträge, haben also unterschiedliche Verbände Tarifverträge mit demselben Geltungsbereich vereinbart – und die Erfahrung mit den Christlichen Gewerkschaften im Bereich der Zeitarbeit lehrt, dass damit zu rechnen ist –, wird dasjenige Vertragswerk für allgemeinverbindlich erklärt, das über größere Repräsentativität verfügt, also durch seine Verbreitung und durch die Stärke der tarifschließenden Verbände vergleichsweise zuverlässiger auf die erwünschte Richtigkeitsgewähr schließen lässt.
8. Zusammengefasst: Die Eindämmung prekärer Beschäftigung erfordert Regulierungen, staatliche, aber auch die der Tarifparteien. Der Abschluss derartiger Tarifverträge bedarf staatlichen Rückhalts.

Ursula Engelen-Kefer

KOMMENTAR

Kommentar zu Heide Pfarr

Arbeit Aktiv

So richtig auch in der Politik der Grundsatz „Sorgfalt vor Schnelligkeit“ ist, so dringlich sind neue Weichenstellungen gerade bei der beruflichen Eingliederung Arbeitsloser und Langzeitarbeitsloser. Dies ist auch eine der wesentlichen Aufgaben der von Bundesarbeitsminister Franz Müntefering geleiteten Arbeitsgruppe der Arbeitsmarktreforment. Die Politik, ebenso wie die Bundesagentur für Arbeit und die Tarifparteien, *sind aufgefordert, die Arbeitsmarktpolitik gerade auch für diesen Personenkreis in ihrer Wirksamkeit zu verbessern.*

Die Rahmenbedingungen der Entwicklung von Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit haben sich erheblich verbessert. Es wird damit gerechnet, dass sich die Zahl der registrierten Arbeitslosen 2007 erneut um etwa eine halbe Million verringern wird. Es bleibt jedoch der Pferdefuß der Langzeitarbeitslosigkeit mit durchschnittlich etwa 40 Prozent an allen Arbeitslosen und großen Ausschlägen in schwach strukturierten Regionen Ost-, aber auch Westdeutschlands bis über 60 Prozent.

Zur *Bewertung der Maßnahmen Hartz I bis III* haben die von der Bundesregierung initiierten Untersuchungen eine sehr gemischte Bilanz erkennen lassen, die bereits zu politischen und administrativen Anpassungen geführt haben – insbesondere die Einschränkung der ausufernden und kostspieligen Ich-AG's; der teilweise wenig wirksamen, aber besonders teuren Personalserviceagenturen; der ausgedehnten Mitnahmeeffekte bei Eingliederungs- und Einarbeitungszuschüssen zur Förderung der Arbeitsvermittlung.

Zur *Bewertung der Ergebnisse von Hartz IV* fehlen zwar noch die amtlichen Untersuchungsergebnisse aus Berlin. Allerdings gibt die jüngste

Untersuchung der IAB zu den Ein-Euro-Jobs hilfreiche Aufklärung. Dies ist umso gewichtiger, als ein Blick in die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Jobcenter – verantwortlich für die Langzeitarbeitslosen – erkennen lässt, dass an Maßnahmen vor allem diese „Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwand“ angewendet wurden. Hierbei geht es um gemeinnützige öffentliche Tätigkeiten vor allem bei Sozialen Dienstleistungen und der Öffentlichen Verwaltung in den Kommunen, wobei der betroffene Langzeitarbeitslose zu seinen ALG II-Leistungen eine sogenannte Mehraufwandsentschädigung von im Durchschnitt 1,21 bis 1,26 Euro die Stunde erhält. Der Bestand an solchen Ein-Euro-Jobs beträgt etwa 300.000, wobei die Neuzugänge innerhalb eines Jahres bis zu doppelt so hoch sind, da derartige Maßnahmen im Allgemeinen etwa ein halbes Jahr dauern. Alle übrigen Eingliederungsmaßnahmen im Repertoire der Jobcenter werden vergleichsweise dazu nur in äußerst geringem Maße angewendet. Dies gilt vor allem für die gesetzliche Möglichkeit, öffentlich geförderte Beschäftigung mit sozialversicherungspflichtigem Entgelt anzubieten, die auf Ausnahmefälle von wenigen Prozenten reduziert sind.

Die Ergebnisse dieser IAB-Studie sind deutlich und alarmierend genug, um eine Veränderung der Prioritäten bei den Integrationsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose vorzunehmen:

1) Eines der wesentlichen Ziele der Ein-Euro-Jobs, eine *Brücke in den Ersten Arbeitsmarkt* herzustellen – womit die kurze Dauer von im allgemeinen einem halben Jahr begründet wird – *lässt sich nur für etwa 15 bis 20 Prozent der Fälle feststellen.* Das heißt, die überwiegende Mehrzahl der Ein-Euro-Jobber – über 80 Prozent hat keine Chance eines Übergangs in eine reguläre Beschäftigung. Zwar handelt es sich

hierbei um äußerst schwer vermittelbare Arbeitslose mit oft mehrfachen Vermittlungshemmnissen – z.B. höheres Lebensalter, gesundheitliche Einschränkungen, mangelnde berufliche Qualifikation und Belastbarkeit, Suchtabhängigkeit, hohe Verschuldung, Verantwortung für aufsichtsbedürftige Kinder. *Das Ergebnis zeigt jedoch klar, dass das Ziel dieser Maßnahmen weit verfehlt wurde.*

Was kann man tun? Anzuregen ist daher eine *Verlagerung der Prioritäten bei dieser öffentlich geförderten Beschäftigung für die Langzeitarbeitslosen, die sonst keine Eingliederungschancen haben, durch die schon heute gesetzlich vorgesehene sogenannte „Entgeltvariante“* – d.h. zusätzlicher Beschäftigung im öffentlichen und privaten Bereich mit existenzsicherndem Entgelt und Sozialversicherung in der Kranken-, Pflege-, Unfall- und Rentenversicherung. Die Arbeitslosenversicherung sollte hierbei ausgenommen werden. Leidvolle Erfahrungen aus der Vergangenheit sollten nicht wiederholt werden: geförderte Beschäftigung für ein Jahr –, um damit Ansprüche an das Arbeitslosengeld zu erreichen. *Ein solcher Verschiebebahnhof aus dem steuerfinanzierten ALG II in das beitragsfinanzierte ALG I ist keine Lösung* – Zielrichtung einer solchen Verlagerung von Integrationsmaßnahmen für ansonsten nicht eingliederbare schwervermittelbare Langzeitarbeitslose ist die *Beschäftigung mit gesellschaftlich nützlichen zusätzlichen Tätigkeiten und finanzieller Unabhängigkeit vom ALG II*. Deshalb werden solche Tätigkeiten auch länger als ein halbes Jahr dauern müssen. Dies ist notwendig für eine nachhaltige Eingliederung der betroffenen Langzeitarbeitslosen, aber auch für die Qualität der zu erbringenden privaten oder öffentlichen Leistungen.

- 2) *Ein weiteres Ergebnis dieser IAB-Studie ist unbedingt zu beachten: In etwa der Hälfte der Ein-Euro-Jobs ist davon auszugehen, dass sie nicht zusätzlich sind, sondern reguläre Beschäftigung ersetzen. Dann haben alle „mit Zitronen gehandelt“.* Denn dies ist lediglich ein „Drehtüreffekt“ – raus aus regulärer sozialversicherungspflichtiger Tätigkeit und rein in prekäre Ein-Euro-Jobs mit weiterer Abhängigkeit vom

ALG II und ohne Sozialversicherungspflicht. Dies würde im Endeffekt zu mehr und nicht weniger Arbeitslosigkeit sowie Ausfällen bei den Systemen der Sozialen Sicherheit führen – abgesehen von der entwürdigenden Arbeits- und Lebenssituation für die betroffenen Menschen. *Damit werden Langzeitarbeitslosigkeit und ALG II-Bezug weiter verfestigt.* Dies darf nicht unterschätzt werden: Erschütternd sind Befragungsergebnisse in Schulen, z.B. in Berlin, in Regionen mit hohen Anteilen von Hartz IV-Bedarfsgemeinschaften: Befragt, was die Jugendlichen später werden wollten, kam häufiger die Antwort: Hartz IV.

Unerlässlich ist es daher, dass Anträge jeder öffentlich geförderten Tätigkeit für Langzeitarbeitslose von Beiräten bei den Jobcentern entschieden werden. Diese Beiräte, die heute nach dem Gesetz freiwillig sind, müssen verpflichtend vorgeschrieben werden. Außerdem dürfen Entscheidungen über einzelne Förderprojekte nicht gegen das Votum von *lokaler Wirtschaft und Gewerkschaften* getroffen werden, da nur sie den Überblick haben und auch im weiteren Vollzug überprüfen können, ob die Zusätzlichkeit der Tätigkeit tatsächlich gegeben ist.

- 3) Wesentlich ist auch die *dritte Erkenntnis aus dieser IAB-Untersuchung*: Die Brückenfunktion – mithin der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt – muss als *Ziel auch bei der „Entgeltvariante“ der öffentlich geförderten Beschäftigung bestehen bleiben*. Dazu ist es unerlässlich, dass ein persönliches „Monitoring“ der betroffenen Langzeitarbeitslosen durch die Jobcenter erfolgen muß. Notwendig ist mithin nicht nur ein ausreichendes „Profiling“ jedes einzelnen Langzeitarbeitslosen, um die geeigneten Eingliederungsmaßnahmen auszuwählen, sondern auch eine weitere individuelle Begleitung. Zu prüfen ist hierbei, inwieweit *ergänzende Qualifizierungsmaßnahmen notwendig sind*. Nach dieser Untersuchung wurde als häufiger Grund für die Defizite bei der Integration der Ein-Euro-Jobber in reguläre Beschäftigung mangelnde Qualifikation angegeben. Hier bietet sich ein arbeitsmarktpolitisches Feld, das in den vergangenen „Hartz“-Jahren

– sowohl für ALG I – wie ALG II-Empfänger vernachlässigt wurde. Die berufliche Weiterbildung der BA wurde um zwei Drittel eingeschränkt. Notwendig ist eine Ausdehnung mit Augenmaß, wobei der in der Vergangenheit vernachlässigten betrieblichen Ausrichtung größere Bedeutung zugemessen werden muss – allerdings ohne einen Ersatz für die Verantwortung der Wirtschaft bei der beruflichen Weiterbildung darzustellen.

Für die Finanzierung dieser Integrationsmaßnahmen gibt es genügend finanzielle Mittel in den Job-Centern. Es geht in erster Linie darum, vorhandene finanzielle Mittel zur Eingliederung Langzeitarbeitsloser in den Job-Centern umzuschichten: Reduzierung der Ein-Euro-Jobs auf die tatsächlich realisierbare Brü-

ckenfunktion, nachprüfbare Zusätzlichkeit von Tätigkeiten und Verstärkung sinnvoller sozialversicherungspflichtiger und existenzsichernder Beschäftigung mit dem Ziel der Unabhängigkeit vom ALG II-Bezug. Kommunen und Länder, in deren Interesse derartige Beschäftigung organisiert wird, müssen die nötigen Sachinvestitionen finanzieren, dafür sparen sie bei den Kosten zum Lebensunterhalt von Langzeitarbeitslosen (Miete, Heizkosten etc.). *Verknüpft* werden könnte dieses Konzept zur Integration schwervermittelbarer Langzeitarbeitsloser mit den *Vorschlägen von Bofinger und Wallwei zum Kombilohn*, Geringverdienern die Sozialversicherungsbeiträge zu vergüten und somit deren Eingliederung in Beschäftigung zu erleichtern.

Evelyne Gebhardt

KOMMENTAR

Kommentar zu Heide Pfarr

Die Entwicklung des sozialstaatlichen Leitbildes für die Zukunft hängt zweifellos eng mit der Betrachtung der realen Erwerbssituation der Menschen zusammen. Es ist im Rahmen unserer Zukunftswerkstatt schon verschiedentlich unterstrichen worden, dass der Weg zurück zur Wiederherstellung von flächendeckenden arbeitslebenslangen Normalarbeitsverhältnissen mit entsprechender sozialer Absicherung allein zu kurz greifen würde. Die Herausforderung für den Sozialstaat der Zukunft besteht vielmehr darin, die in der Regel unvermeidbare Arbeitsmarktflexibilität und die von vielen Beschäftigten auch gewünschte Flexibilität, sei es in der Lebensarbeitszeit, in der Erwerbsbiographie oder in der Lebensgestaltung, mit den sozialen Sicherungsinstrumenten in Einklang zu bringen, die sowohl vorsorgend als auch versorgend ausgestaltet sein müssen.

Die Strategie der Flexicurity, die gegenwärtig vielerorts in Europa nach dem Vorbild der skandinavischen Länder diskutiert wird, kann hier Anregungen geben. Diese Strategie reicht als sozialstaatliches Konzept aber nicht aus, vor allem dann nicht, wenn darunter zum Beispiel das Absenken sozialstaatlicher Arrangements verstanden wird, wie zum Beispiel die Kürzung oder gar Abschaffung von Kündigungsfristen. Die Strategie der Flexicurity macht nur dann als integratives Konzept Sinn, wenn sowohl vorsorgende und präventive als auch aktivierende Elemente beinhaltet sind, die sich dem Lebenslauf entsprechend anpassen können.

Heide Pfarr spricht in ihrem Impuls verschiedene sehr wichtige und zweifellos auch richtige Instrumente für die Vereinbarkeit von Flexibilität und sozialer Sicherheit an. Die Notwendigkeit dreier Instrumente möchte ich ausdrücklich betonen.

Flexibilität und die damit häufig verbundene Notwendigkeit zur Mobilität sind nur dann sozial verträglich zu organisieren, wenn die Leistungen und Ansprüche portabel sind und zum Beispiel auch in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union in vollem Umfang genutzt werden können. Dieses ist in erster Linie ein Auftrag für die europäische Sozialpolitik und die Mitgliedstaaten.

Mit der Gestaltung der Portabilität verbinde ich ausdrücklich auch die Notwendigkeit zur Vergleichbarkeit und gegenseitigen Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen. Der Europäische Qualifikationsrahmen und der so genannte Bologna-Prozess weisen hier den richtigen Weg, den wir entschieden vorantreiben sollten. Unsere Bildungssysteme in der schulischen, beruflichen und universitären Ausbildung müssen europakompatibel ausgestaltet werden. Hier halte ich es trotz der Kulturhoheit der Länder für sehr wichtig, dass Deutschland in Europa und im internationalen Rahmen mit einer verlässlichen Stimme spricht.

Wie Heide Pfarr, so verfechte auch ich die Einführung gesetzlicher Mindestlöhne in Deutschland. Mindestlöhne dienen der sozialen Gerechtigkeit, der individuellen Würde und fördern das notwendige Vertrauen in die sozialstaatlichen Leistungen. Mindestlöhne sind wichtig, um den Arbeitsmarkt von Anstellungsverhältnissen jenseits des definierten Armutslohns zu befreien, wovon vor allem Frauen profitieren würden. Zudem reicht es nicht aus, im europäischen Wettbewerb der Waren, Dienstleistungen und Arbeitskräfte den Respekt vor den Regeln der Zielmarktmärkte durchzusetzen, wenn diese nicht durch entsprechende Mindestnormen geschützt sind. Deutschland steht mit Blick auf gesetzliche

Mindestlöhne oder allgemein gültige Tarifvereinbarungen fast völlig isoliert da und auch die nur partielle Umsetzung der Entsenderichtlinie hilft nur bedingt im Bau- und Baunebengewerbe sowie im Gebäudereinigungsweig weiter. Mindestlöhne sind unumgänglich, um die Entsenderichtlinie in allen Wirtschaftsbereichen wirksam werden zu lassen.

Schließlich stimme ich Heide Pfarr zu, dass Regulierungen unternehmensinterner Flexibilität, ein vorausschauendes Umgehen mit Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, mit lebenslangem Lernen, altersgerechten Arbeitsbedingungen und arbeitsplatzsichernden Arbeitszeitanpassungen nicht vorrangig auf gesetzlichem Wege reguliert werden müssen. Es wäre vielmehr sinnvoll, diese Regulierungen den bewährten Strukturen der Tarifvertragsparteien zu überantworten, die nah an den Sachzwängen und divergierenden Interessen in den spezifischen Betrieben und Branchen ver-

ortet sind. Allerdings ist dieses nur möglich, wenn der Trend zur Zersplitterung und Aufweichung von tarifvertraglichen Vereinbarungen gestoppt werden kann. Notwendig ist eine Allgemeinverbindlichkeit von Tarifabschlüssen. Diese würde das notwendige Vertrauen in die Regulierungskraft kollektiver Vereinbarungen stärken und vor allem die Interessenvertretungen mit dem meisten Rückhalt bei den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen unterstützen.

Die Kombination der Strategie Flexicurity mit einer integrativen Sozialpolitik ist kein Hexenwerk. Ausschlaggebend ist dabei das Ziel, trotz aller Flexibilitätserfordernisse einen sozialen Mehrwert für die Menschen zu schaffen oder zu erhalten. Dafür müssen die staatlichen und tarifvertraglichen Maßnahmen Hand in Hand gehen. Dieser Schlussfolgerung von Heide Pfarr möchte ich uneingeschränkt zustimmen.

Arbeitszeitpolitik

IMPULS

Impuls: Hartmut Seifert

Thesen

1. Die Arbeitszeit ist nicht nur eine zentrale Stellgröße für ökonomische, sondern auch für arbeitspolitische und gesellschaftliche Anforderungen. Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit beeinflussen Kosten und Produktivität der Betriebe sowie die Nachfrage nach Arbeit, sie bestimmen die Möglichkeiten der Beschäftigten, am familialen, sozialen und politischen sowie am Erwerbsleben teilzuhaben, sie wirken sich auf Gesundheit und Arbeitsfähigkeit aus und sie sind eine zentrale Variable für Einkommen und soziale Sicherheit in der Erwerbs- und darüber hinaus auch in der Nacherwerbsphase. In diesem Spannungsfeld divergierender Gestaltungsanforderungen hat sich Arbeitszeitpolitik stets bewegt. Dominanter jedoch als in der Vergangenheit werden die aktuellen Trends der Arbeitszeit von ökonomischen Effizienzkriterien geprägt. Arbeitszeitpolitische Konflikte verschärfen sich. Das Entwicklungsmuster von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit kollidiert mit den Anforderungen nach familienfreundlichen sowie nach alternsgerechten Arbeitszeiten, erschwert die Ausübung von bürgerschaftlichem Engagement und verlangt bei der Ausweitung von Weiterbildungszeiten nach neuen zeitlichen Verteilungsmustern. Der Einfluss der aktuellen Trends der Arbeitszeit auf das Beschäftigungsniveau ist nicht eindeutig.
2. Die Arbeitszeit vollzieht einen tief greifenden Wandel. Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit folgen immer weniger dem Muster der Normalarbeitszeit (tarifliche Regelarbeitszeit, verteilt in gleichen Portionen zwischen Montag und Freitag/Samstag während der Tageszeit). Die Arbeitszeit wird differenzierter.

Folgende sich simultan überlagernde Trends kennzeichnen das Entwicklungsmuster der drei Dimensionen der Arbeitszeit:

- Bei der **Dauer** der Arbeitszeit hat sich der lange Zeit prägende Trend zu durchschnittlich kürzeren Arbeitszeiten in ein polarisiertes Verlaufsmuster aufgespalten: Einerseits wächst der Anteil der Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten mit nur kurzen Arbeitszeiten. Andererseits arbeiten Vollzeitbeschäftigte durchschnittlich wieder länger. Ihre wöchentliche Arbeitszeit liegt (im zweiten Quartal) 2006 mit 41,7 Wochenstunden im europäischen Mittelfeld (Durchschnitt: 41,9 Stunden). Vollzeitbeschäftigte Männer arbeiten mit 42,4 Stunden durchschnittlich etwa 2 Stunden länger als Frauen. Diese Zeitenwende geht auf den seit Jahren anhaltenden Druck der Betriebe zurück, im internationalen Standortwettbewerb die Arbeitskosten zu reduzieren. Im Tausch gegen (vermeintliche) Standort- und Beschäftigungssicherungen konzessionieren Arbeitnehmer und Gewerkschaften längere Arbeitszeiten. Schrittweise gehen die seit Mitte der 1980er Jahre erzielten Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit wieder verloren. Die Verlagerung immer weiterer Teile der betrieblich-beruflichen Weiterbildungszeiten in die Freizeit beschleunigt diesen Prozess. Die Sperrklinkenfunktion tariflicher Arbeitszeiten verliert ihre Wirkung.
- Bei der **Lage** hält der Trend zu **atypischen Arbeitszeiten** an. Nacht- und Wochenendarbeit verlieren ihren Ausnahmecharakter und werden zur „neuen Normalität“. Fast 60% der Beschäftigten leisten (zumindest gelegentlich) entweder Schicht-, Nacht- oder Wochenendarbeit. Dieser Trend wird

sich fortsetzen. Hierfür spricht zum einen die weiter steigende Kapitalintensität im Verarbeitenden Gewerbe. Zum anderen steigt mit dem Strukturwandel hin zu Dienstleistungen (Pflege- und Gesundheitsdienste, Sicherheitsdienste usw.) die Nachfrage nach einer Rund-um-die-Uhr-Versorgung. Widersprüchliche Zeitanforderungen zwischen der Konsumenten- und der Produzentenperspektive spitzen sich zu.

- Bei der **Verteilung** der Arbeitszeit haben Arbeitszeitkonten für einen Modellwechsel gesorgt. Variable Arbeitszeiten ersetzen das bislang überwiegend gleichförmige Verteilungsmuster. Mehr als die Hälfte der Beschäftigten organisiert die Arbeitszeit mit Hilfe von Arbeitszeitkonten. Noch sind Langzeitkonten wenig verbreitet (6 bis 8% der Beschäftigten). Das wird sich ändern. Die in den letzten Jahren vereinbarten Tarifverträge im Bereich der chemischen sowie der Metallindustrie werden die Ausbreitung von Langzeitkonten fördern. Voraussetzung ist allerdings, dass die Zeitguthaben gegen Verlust im Insolvenzfall geschützt werden, was nicht einmal bei der Hälfte der Langzeitkonten der Fall ist.
3. Die zunehmende Heterogenität der Arbeitszeiten entspricht nicht oder nur eingeschränkt den heterogenen Zeitwünschen und -bedarfen der Beschäftigten, die sich zudem im Laufe einer Erwerbsbiografie ändern (können). Die Diskrepanzen zwischen den Arbeitszeitwünschen der Beschäftigten und der gegebenen Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeiten nehmen zu. Ein großer Teil der Beschäftigten bewertet die bestehenden Arbeitszeiten als lediglich suboptimal.
- Vollzeitbeschäftigte wünschen kürzere Arbeitszeiten, die in etwa dem Tarifniveau entsprechen.
 - Ein relevanter Teil der Teilzeitbeschäftigten möchte die Stundenzahl aufstocken, die mit durchschnittlich knapp 18 Std. pro Woche als deutlich zu kurz angesehen wird.
 - Unbeliebt sind (trotz der Geldzuschläge) atypische Arbeitszeiten während der Nacht oder am Wochenende.

- Arbeitszeitkonten haben längst nicht allen Beschäftigten mehr Spielraum für selbstbestimmte Arbeitszeitgestaltung eröffnet. Teilweise ist das Gegenteil der Fall, die Abhängigkeit von betrieblichen Zeitvorgaben hat zugenommen.

- Die Möglichkeiten, zwischen unterschiedlichen Arbeitszeitanarrangements wählen zu können, gelten als zu gering.

Angesichts mangelnder alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten müssen sich große Teile der Beschäftigten jedoch mit den gegebenen Arbeitszeitprofilen mehr oder minder arrangieren. Angebotsbeschränkungen und Machtasymmetrien begrenzen die Wahlfreiheit bei der Arbeitszeit.

4. Der Wandel der Arbeitszeitstrukturen geht wesentlich auf eine forcierte Ökonomisierung der Arbeitszeit zurück. Systematischer als früher stellen die Betriebe auf der Suche nach kostenoptimalen Arbeitszeiten ihre bestehenden Zeitregime auf den Prüfstand. Die Arbeitszeit ist zu einer wichtigen Stellschraube für den ökonomisch effizienten Einsatz von Arbeit und Kapital geworden. Hauptansatzpunkte sind:

- Längere Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich senken den Lohnsatz und schieben die Margen für zuschlagpflichtige Überstunden hinaus.
- Kurze Arbeitszeiten (Teilzeitarbeit/geringfügige Beschäftigung) erlauben, den Arbeitsinsatz bedarfsgerecht (in Spitzenzeiten) kleinteilig zu portionieren und temporale Flexibilität zu steigern.
- Eine auf Basis von Zeitkonten oder Vertrauensarbeitszeit geschmeidig mit volatilen Marktbewegungen synchronisierte variable Arbeitszeitverteilung reduziert Leerzeiten und Lagerkosten sowie Überstundenzuschläge.
- Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit verlängern die Maschinenlaufzeiten und senken die Kapitalstückkosten. Auch die Dienstleistungsgesellschaft verlangt nach Rund-um-die-Uhr-Versorgung im Bereich der Gesundheits- und Pflegeaktivitäten, der Sicherheitsdienste, des Verkehrs, der

- Nachrichtenübermittlung usw. Die Arbeitszeitkonflikte zwischen Konsumenten- und Produzentenperspektive verschärfen sich.
5. Die verstärkte Ökonomisierung von Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit lässt gesellschaftliche, familien-, bildungs- und arbeitspolitische Zielvorgaben zu kurz kommen. Zeitpolitische Zielkonflikte gewinnen an Brisanz und sind nicht ohne langfristige Rückwirkungen auf ökonomische Effizienz.
- Arbeitszeitverlängerungen und der gleichzeitige Zuwachs atypischer Arbeitszeiten vor allem während der Nacht und/oder im Wechselschichtrhythmus erhöhen gesundheitsgefährdende Belastungen und laufen dem Ziel alternsgerechter Arbeitszeitgestaltung zuwider.
 - Sie kollidieren außerdem mit dem Ziel einer verbesserten Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Koordinationsprobleme wachsen. Als Ausweg bleibt (Frauen) häufig der Wechsel in Teilzeitarbeit mit entsprechenden Abstrichen bei Einkommen und Karrierechancen sowie der Beteiligung an betrieblicher Weiterbildung.
 - Längere und zu atypischen Zeiten geleistete Arbeitszeiten erschweren außerdem die Koordination mit Zeiten für bürgerschaftliches Engagement.
 - Schließlich schränken verlängerte Arbeitszeiten den Spielraum für eigenverantwortlich organisierte Weiterbildung außerhalb der Erwerbsarbeitszeit ein. Vor allem Frauen mit Doppelbelastungen durch Beruf und Familie werden bei verlängerten Arbeitszeiten auf Weiterbildung in Eigenregie verzichten müssen.
 - Ob variable Arbeitszeiten auf Basis von Zeitkonten einen Ausgleich für längere schaffen und dazu beitragen können, Zeitzwänge zu reduzieren und außerbetriebliche mit beruflichen Anforderungen auszubalancieren, ist nicht eindeutig zu beantworten. Zeitkonten sind nicht per se familienfreundlich. Empirische Befunde belegen eine gewisse Janusköpfigkeit: die Vereinbarkeitsrisiken können ab-, aber auch zunehmen. Entscheidend für die Vereinbarkeitsfrage sind Regelungen über den Grad der Selbststeuerung sowie arbeitsorganisatorische Voraussetzungen (dezentrale Steuerung, flache Hierarchien usw.).
- Langzeitkonten bieten zwar einen Ansatz, durch Auflösen von größeren Zeitguthaben vorzeitig die Erwerbsarbeit zu beenden. Sie sind aber problematisch, da sie längere Ansparphasen mit deutlich über die Regelarbeitszeit hinausgehenden Arbeitszeiten voraussetzen, in denen es zu höheren Belastungen kommt. Dieses Problem verschärft sich mit wieder zunehmenden Regelarbeitszeiten. Zudem dürften Frauen wegen der Doppelbelastungen durch Familie und Beruf kaum größere Zeitguthaben ansparen können.
6. Wie die beschriebenen Trends zu polarisierten und flexibleren Arbeitszeiten das Beschäftigungsniveau beeinflussen, ist strittig. Empirisch fundierte Analysen fehlen.
- Der Ausweitung der Teilzeitarbeit wird in einer auf vereinfachenden Annahmen basierenden Modellrechnung für die Jahre 1994 bis 2004 ein positiver Beschäftigungseffekt von 2,6 Mio. zugeschrieben.
 - Eine generelle Verlängerung der Arbeitszeit lässt dagegen eher negative Beschäftigungseffekte erwarten. Denn selbst unter der äußerst unrealistischen Annahme, dass die Unternehmen die verringerten Arbeitskosten uno actu und in vollem Umfang in entsprechenden Preisreduzierungen weitergeben, verbleibt aufgrund der Sparquote eine Nachfragerücklage. Im Einzelfall können längere Arbeitszeiten die betriebliche Wettbewerbssituation durchaus verbessern und bedrohte Arbeitsverhältnisse sichern. Empirisch ungeklärt sind jedoch mögliche Verdrängungseffekte.
 - Längere Betriebsnutzungszeiten (aufgrund vermehrter Nacht-, Schicht- und Wochenendarbeit) lassen positive Beschäftigungswirkungen erwarten. Hierfür sprechen angebots- sowie nachfragetheoretische Argumente. Die intensivere Nutzung des Kapitalstocks ermöglicht die Kapitalstückkosten zu senken und die Einkommen (Zuschläge)

- zu steigern. Unberücksichtigt bleiben die Wirkungen auf die Gesundheitskosten in Folge vermehrter Nacharbeit sowie Kosten aufgrund eingeschränkter bürgerschaftlichen Engagements.
- Variable Arbeitszeiten steigern die Arbeitsproduktivität und senken die Arbeits- sowie Kapitalkosten (Lagerkosten), dämpfen aber auch die Einkommen (Wegfall Überstundenzuschläge). Unklar ist, wie sich diese die Angebotsbedingungen verbessernden und die Nachfragebedingungen einschränkenden Effekte in der Beschäftigungsbilanz auswirken.
7. Die Arbeitszeitpolitik ist gefordert, arbeits- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen stärker als bislang bei der Gestaltung von Dauer, Lage und Verteilung von Arbeits- und erwerbsarbeitsfreier Zeit zu berücksichtigen. Aus familien- und gleichstellungspolitischer Sicht, aber auch bedingt durch die demographischen Herausforderungen und nicht zuletzt auch aus beschäftigungspolitischen Gründen erscheinen kürzere Arbeitszeiten (pro Tag, Woche, Jahr) ein geeigneter Weg. Eine Umkehr des derzeitigen Trends zu längeren Arbeitszeiten ist nicht gleichbedeutend mit einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Im Gegenteil: Kürzere, belastungsärmere Arbeitszeiten können die Voraussetzungen verbessern, länger im Erwerbsleben verbleiben und die Lebensarbeitszeit insgesamt steigern zu können. Da derzeit die Chancen für generelle Arbeitszeitverkürzungen als eher aussichtslos (Geldpräferenz, differenzierte Arbeitszeiten und Zeitwünsche) einzustufen sind, bleiben individuelle Ansprüche auf kürzere Arbeitszeiten. Einen ersten Schritt hat das 2001 in Kraft getretene Teilzeit- und Befristungsgesetz gemacht. Es fehlt jedoch ein entsprechendes Rückkehrrecht zu Vollzeitarbeit, wie es einzelne Betriebe bereits eingeführt haben. Sollte der Gesetzgeber dieser Forderung weiterhin nicht nachkommen, könnten tarifvertragliche Regelungen versuchen, die Lücke zu schließen. Weitere Ansatzpunkte sind:
- Sabbaticalzeiten auf Basis von Langzeitkonten,
 - Zeitausgleich für Überstunden,
 - Zeitausgleich für atypische Arbeitszeiten,
 - Ansprüche auf Weiterbildungszeiten (auch bei atypischen Beschäftigungsformen),
 - Vetorechte bei Arbeitszeitkonten (Verlässlichkeit sichern),
 - Gestaltungsrechte bei Arbeitszeitkonten,
 - obligatorische Insolvenzversicherung bei Arbeitszeitkonten,
 - Ziehungsrechte auf Freistellungen verteilt über die Erwerbsbiografie.
8. Als ideales Modell zukünftiger Arbeitszeitgestaltung sind Überlegungen zu einer lebenslauforientierten Arbeitszeit(politik) aufgekommen. Die Vorstellungen sind jedoch noch vage und gehen in Richtung Optionszeiten. Erfahrungen mit ersten Ansätzen aus den Niederlanden können nicht überzeugen. Generell ist fraglich, ob Ansparmodelle (in Form von Zeit und/oder Geld) tatsächlich taugen, Zeitnot während der so genannten „rush hour of life“, zu lindern und die Gleichzeitigkeit von langen Arbeitszeiten und großen familialen Zeitanforderungen zu entzerren. Denkbar ist, dass derartige Modelle sogar den Anreiz zu langen Arbeitszeiten verstärken. Ebenso ist fraglich, ob garantierte Zeitoptionen das bestehende zeitliche Verteilungsmuster in der rush hour of life verändern und Karriere bedingte Zeitanforderungen und -präferenzen zugunsten vermehrter Familienzeiten umschichten können. Ungeachtet dieser Bedenken sind Experimente im Aus- und Inland für weitere konzeptionelle Ansätze zu verfolgen.
9. Perspektivisch bleibt festzuhalten: Heterogener werdende Zeitanforderungen und -wünsche verlangen nach differenzierten Arbeitszeitmodellen, die für Änderungen offen sein müssen. Als geeignetes Gestaltungsprinzip bieten sich Optionen an, die den Beschäftigten mehr Spielraum bei Dauer, Lage und Verteilung der Arbeitszeit einräumen.

Barbara Riedmüller

KOMMENTAR

Kommentar zu Hartmut Seifert

Arbeitszeit – Lebenszeit

Hartmut Seifert zeigt, wie die Arbeitszeitpolitik in Abhängigkeit von industriellen und wirtschaftlichen Erfordernissen gerät und welche neue Gestalt diese Abhängigkeit unter dem Diktat der Flexibilisierung und Internationalisierung annimmt. Diese Flexibilisierung öffne die Schere zwischen selbstbestimmter und fremdbestimmter Arbeitszeit weiter.

Ich werde von Zeitpolitik sprechen als eine soziale Strukturierung des Lebenslaufs, die nicht nur die Arbeitswelt, sondern auch den Alltag des Menschen im Lebenslauf betrifft. Und ich möchte die kulturelle Dimension dieser Zeitpolitik mitbetrachten und deren politische und institutionelle Veränderung. Denn die kulturelle Verschiedenheit von Zeitkonzepten hilft uns, die scheinbare Objektivität von Zeit als Strukturierung des Alltags zu relativieren, sich von ihrer quasi Naturhaftigkeit zu lösen. Zeitpolitik soll die kulturelle Differenz in einer Gesellschaft und zwischen Gesellschaften im Umgang und Verfügbarkeit von Zeit auf der individuellen und sozialen Ebene sowie deren soziale und politische Institutionalisierung bedeuten.

Was wir als Arbeitszeitpolitik kennen, ist ein hegemoniales Zeitkonzept, das für die westliche Unternehmenskultur gegolten hat. In dieser Kultur gilt das Diktat des zeitkontrollierten Arbeitsprozesses und Arbeitstages. Wir kennen es als Schichtarbeit, als Fließbandarbeit, als Stechuhr etc. Diese spezifische „Herrschaft durch Zeit“ strukturiert aber nicht nur den Arbeitsprozess, sondern entwickelt sich mit der Industrialisierung als Organisation des Lebenslaufes und Einteilung von Lebensphasen. Die Kindheit, die Einschulung, der Übertritt in das Erwerbsleben, die Familiengründung, das Ausscheiden aus dem Er-

werbsleben, die Rente etc. In dieser Dimension, die Hegemonie über die Arbeits- und Lebenszeit, gibt es aber auch kulturelle Unterschiede, die einerseits vorindustrielle oder agrarische Gesellschaftsformen mit sich fortgetragen haben, andererseits aber auch kulturspezifische Diversität von Zeit-Politik kennzeichnen. Diese sind z.T. auch auf religiöse Vergesellschaftungsformen zurückzuführen, andererseits auch auf regionale und sozial historisch herausgebildete Diversitäten, wie wir sie u.a. in asiatischen Gesellschaften kennen. Zum Beispiel geht in Japan ein hohes Maß an Vergesellschaftung durch die Erwerbsarbeit und nicht durch für die westlichen Kulturen typische Trennung von Arbeitszeit und (freie) Zeit. Ein Mann, der um 17 Uhr oder 18 Uhr in die Familie zurückkehrt, verliert dort an Ansehen, weil er damit demonstriert, dass seine Berufsarbeit erfolglos ist, was praktisch dazu führt, dass Männer abends geschlossen in Bars laufen. Auch die Lebensarbeitszeit ist nicht in dieser Weise durchstrukturiert, wie in westlichen Industriegesellschaften. Es ist aus diesem Grunde nicht zu dem Trend möglichst frühzeitigen Ausscheidens in den „verdienten Ruhestand“ gekommen wie in Europa. So wie die Kindheit als Lebensphase relativ spät mit der Entstehung der bürgerlichen Gesellschaft entstanden ist, so wird auch die Phase des Ruhestandes als Modell von Militär und Berufsbeamtentum auf den Erwerbsarbeitsprozess generell übertragen. Dieses Zeitregime ist einerseits Produkt politischer und sozialer Gestaltungen, z.B. der Arbeiterbewegung, die sich dieses Privileg des verdienten Ausstiegs aus dem Erwerbsleben erkämpft, andererseits wird sie als individueller Wunsch zwischen den Generationen weiter vermittelt. Mit der Verlängerung der Lebenszeit, die im Zuge des demographischen Wandels als gesellschaftliche Belastung erlebt wird,

entsteht auch die Forderung, die Lebensarbeitszeit auszuweiten. Die Politik hat mit einer Erhöhung des Rentenzugangsalters auf 67 Jahre reagiert. Die politische Gestaltbarkeit dieser Lebens-

arbeitszeit differiert im europäischen Vergleich entsprechend der politischen und sozialen Konfliktlinien. Die Tabelle 1 zeigt den Unterschied des Rentenzugangsalters in Europa.

Tabelle 1

**Average exit age from the labour force –
weighted by the probability of withdrawal from the labour market**

	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 countries)	59.9	60.4	61.0	60.5 (e)	60.9 (e)
EU (15 countries)	60.3	60.8	61.3	60.8 (e)	61.1 (e)
Belgium	56.8	58.5	58.7	59.4	60.6
Bulgaria	: (i)	58.7	58.7	60.7	60.2
Czech Republic	58.9	60.2	60.1	60.0	60.6
Denmark	61.6	60.9	62.2	62.1	60.9
Germany (2)	60.6	60.7	61.6	61.3	: (i)
Ireland	63.2	63.1	62.9	62.8	64.1
Greece	: (i)	61.3	62.7	: (i)	61.7
Spain	60.3	61.5	61.5	62.2	62.4
France	58.1	58.8	59.6	58,9	58.8
Italy	59.8	59.9	61.0	: (i)	59.7 (b)
Hungary	57.6	59.1	61.6	60.5	59.8
Netherlands	60.9	62.2	60.5	61.1	61.5
Austria	59.2	59.3	58.8	: (i)	59.8 (b)
Poland	56.6	56.9	57.9	57.7	59.5
Portugal	61.9	63.0	62.1	62.2	63.1
Finland	61.4	60.5	60.4	60.5	61.7
Sweden	61.8	63.3	63.1	62.8	63.7 (p)
United Kingdom	62.0	62.3	63.0	62.1	62.6
Iceland	62.5	64.4	: (i)	64.0	66.3
Norway	63.3	62.5	62.8	62.0	63.1
Switzerland	63.9	: (i)	63.0	62.1	62.5

(2) including ex-GDR from 1991

(:) Not available; (e) Estimated value; (i) See explanatory text; (b) Break in series; (p) Provisional value;

Source: Eurostat

Tabelle 1.1

**Average exit age from the labour force – females –
weighted by the probability of withdrawal from the labour market**

	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 countries)	59.3	60.0	60.5	60.2 (e)	60.4 (e)
EU (15 countries)	59.9	60.5	61.0	60.7 (e)	60.8 (e)
Belgium	55.9	58.4	58.7	59.6	59.6
Bulgaria	: (i)	57.6	57.5	59.5	58.4
Czech Republic	57.3	58.4	59.0	58.9	59.1
Denmark	61.0	59.8	62.0	61.6	60.7
Germany (2)	60.4	60.3	61.4	61.1	: (i)
Ireland	63.0	63.5	63.0	62.3	64.6
Greece	: (i)	61.5	62.2	: (i)	61.0
Spain	60.0	61.6	61.3	62.9	62.8
France	58.0	58.7	59.6	59.4	59.1
Italy	59.8	59.7	61.0	: (i)	58.8 (b)
Hungary	57.0	58.8	62.1	60.7	58.7
Netherlands	60.8	61.6	60.1	61.1	61.4
Austria	58.5	59.2	58.2	: (i)	59.4 (b)
Poland	55.5	55.8	56.4	55.8	57.4
Portugal	61.6	63.1	60.6	63.1	63.8
Finland	61.3	60.4	60.0	60.8	61.7
Sweden	61.6	63.1	62.8	62.4	63.0 (p)
United Kingdom	61.0	61.8	61.9	61.4	61.9
Iceland	60.4	63.6	61.1	61.9	65.5
Norway	63.6	62.8	62.8	61.1	63.1
Switzerland	63.6	: (i)	62.5	61.3	62.0

(2) including ex-GDR from 1991

(:) Not available; (e) Estimated value; (i) See explanatory text; (b) Break in series; (p) Provisional value;

Source: Eurostat

Tabelle 1.2

**Average exit age from the labour force – males –
weighted by the probability of withdrawal from the labour market**

	2001	2002	2003	2004	2005
EU (25 countries)	60.4	60.8	61.5	60.9 (e)	61.4 (e)
EU (15 countries)	60.7	61.0	61.7	61.0 (e)	61.4 (e)
Belgium	57.8	58.6	58.6	59.1	61.6
Bulgaria	: (i)	59.8	60.1	62.1	62.4
Czech Republic	60.7	62.2	61.2	61.3	62.3
Denmark	62.1	61.9	62.3	62.6	61.2
Germany (2)	60.9	61.1	61.9	61.4	: (i)
Ireland	63.4	62.8	62.7	63.4	63.6
Greece	: (i)	61.1	63.4	: (i)	62.5
Spain	60.6	61.4	61.7	61.5	62.0
France	58.2	58.9	59.7	58.4	58.5
Italy	59.9	60.2	60.9	: (i)	60.7 (b)
Hungary	58.4	59.6	60.9	60.3	61.2
Netherlands	61.1	62.9	61.0	61.1	61.6
Austria	59.9	59.4	59.4	: (i)	60.3 (b)
Poland	57.8	58.1	59.8	60.0	62.0
Portugal	62.3	62.9	63.7	61.2	62.4
Finland	61.5	60.6	60.7	60.2	61.8
Sweden	61.9	63.4	63.5	63.1	64.3 (b)
United Kingdom	63.0	62.7	64.2	62.9	63.4
Iceland	63.3	63.9	60.8	65.3	65.0
Norway	63.0	62.2	62.8	62.8	63.1
Switzerland	64.6	: (i)	63.6	62.9	63.1

(2) including ex-GDR from 1991

(:) Not available; (e) Estimated value; (i) See explanatory text; (b) Break in series; (p) Provisional value;

Source: Eurostat

Aber auch innerhalb der westlichen Gesellschaften gibt es Formen von kultureller Diversität in der Verwendung von Zeit. Es gibt Formen von Arbeit, die einem anderen Zeitrhythmus unterliegen. Das sind die Arbeit in der Familie, die Arbeit mit Kindern, die Pflegearbeit, und man könnte sie auch generell auf den Sektor der Dienstleistung beziehen. Diese andere Zeitstruktur bestimmt vor allen Dingen das Leben von Frauen, deren Arbeit in der Familie und den sozialen Dienstleistungsberufen. Typisch ist die Teilzeitarbeit der Frau sowie die hohe Zahl von Frauen in Minijobs bzw. geringfügiger Beschäftigung. Diese Strukturierung in zwei Zeitsphären ist erst in jüngster Zeit zum sozialpolitischen Thema geworden und schien bislang quasi als natürliche Ordnung. Diese Trennung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit gilt für alle westlichen Kulturen, wenn es auch erhebliche Unterschiede, z.B. zwischen den europäischen Ländern, gibt. Die Tabelle 2 zeigt die unterschiedlichen Erwerbsquoten von Frauen im Zusammenhang mit der Pfl egetätigkeit.

Auch die Quote der Erwerbstätigkeit der Frauen korreliert mit der Arbeit in der Familie und der Zahl der Kinder (siehe Tabelle 3).

Diese Zeitstrukturierung der weiblichen Arbeit im Lebenslauf wird durch den Staat, die Familienpolitik, die Sozialgesetzgebung, dem Arbeitsmarkt und der Tarifpolitik institutionalisiert. Der Gesetzgeber fördert die Trennung dieser Zeitschere durch Steuerpolitik (Splitting), durch Familienpolitik (Elternzeit etc.), durch das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein von ergänzenden Familieneinrichtungen, wie Kindergärten etc. Diese Trennung der Sphären von Familie und Beruf ist aktuell auch wieder in den ideologischen Streit der Parteien und der Kirchen geraten. Dies dokumentiert, wie wenig selbstverständlich die institutionellen Grenzen dieser Trennung von Familie und Beruf ist. Auch die Gestaltung des Dienstleistungswesens, von denen die Familie und der Alltag vieler Menschen – wie Behinderte, Alte, Kranke abhängt – unterliegt einer politischen Gestaltung von Öffnungszeiten, Zugangsvoraussetzungen etc. Hier hat sich ein Zeitregime analog zur industriellen Zeitstruktur entwickelt, die aktuell durch die Politik von Öffnungszeiten in Frage gestellt wird. Auch hier werden die Grenzen der

Sphären durchlässiger. Für die betroffenen Menschen im Dienstleistungssektor drückt sich dies als verlängerte Arbeitszeit und flexible Arbeitszeiten aus.

Wende ich diese Betrachtungsweise einer anderen Kultur von Arbeitszeit auf die Organisationskultur von Unternehmen an, so kann ich feststellen, dass

- a) im internationalen Vergleich unterschiedliche Kulturen von Arbeitszeit existieren,
- b) kann ich die Frage stellen, ob die Hegemonie nach einer strukturierten Arbeitszeit, wie wir sie in Europa kennen, noch zukunftsfähig ist.

Es liegt nahe, in die Betrachtungsweise dieser Entwicklung das Konzept von Diversity Management einzuführen, um zu fragen, ob sich Unternehmen öffnen können und wollen, um andere Zeitmodelle zu integrieren. Aktuell wird diese Diskussion im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie diskutiert. Dass Frauen aus der Erwerbsarbeit ausgeschlossen waren oder an dieser nur durch Teilzeitarbeit teilnehmen konnten, wird heute durch die Integration der Frau in den Erwerbsarbeitsmarkt in Frage gestellt. Die Antwort wird gesucht in Modellen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die die Kindererziehung nicht mehr als außerhalb der organisierten Zeitsphären ansiedeln. Aber diese Veränderung von Zeitstrukturen gilt auch für andere Personengruppen und Problembereiche. Wie soll die Arbeitszeit für ältere Arbeitnehmer strukturiert sein? Wie für Behinderte oder chronisch Kranke? Vor allem mit der Verlängerung der Lebensarbeitszeit stellt sich die Frage, ob nicht nach dem Grad der individuellen Kompetenz und Fähigkeit die Zeitstrukturen flexibler gestaltet werden müssten, denn es ist nicht wirklich ökonomisch effizient, alle Menschen gleichermaßen länger erwerbstätig sein zu lassen. Mit dieser Öffnung der Diskussion über die Lebensarbeitszeit öffnet sich auch ein Entscheidungsfenster in Richtung der Verteilung der Arbeitszeit über das Erwerbsleben insgesamt. Es könnten Bildungszeiten in eine Erwerbsbiografie eingebaut werden, die gewiss ökonomisch effizienter sind als Bildung nur in die Kindheits- und Jugendphase zu institutionalisieren. Der Begriff „Lebenslanges Lernen“ ist seit langem in der Politik als Forderung formuliert worden, hat aber in

Tabelle 2

Nichterwerbsquoten von Personen im Alter von 25 bis 54 nach Geschlecht und Hauptgrund der Zugehörigkeit zu den Nichterwerbspersonen, 2005

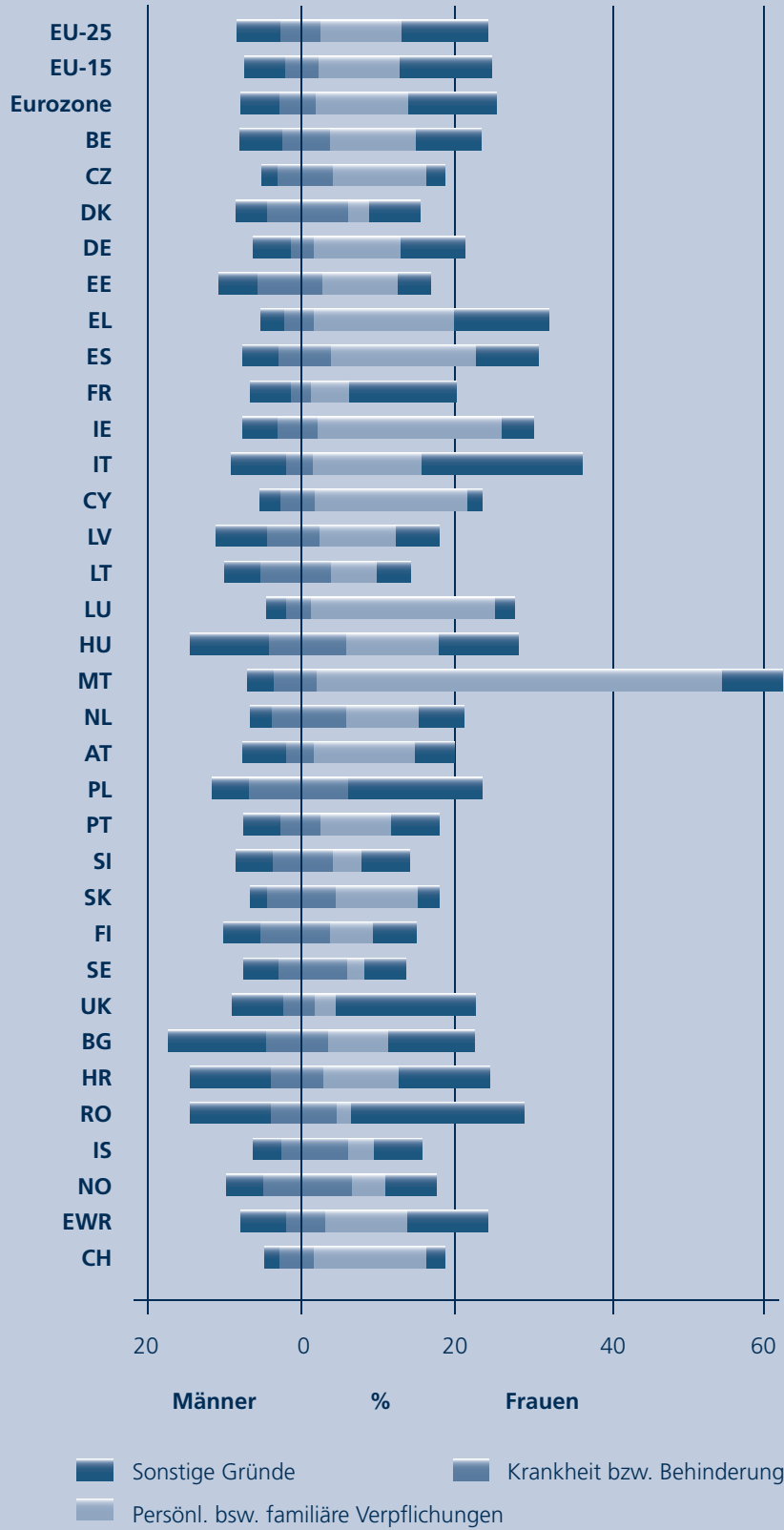
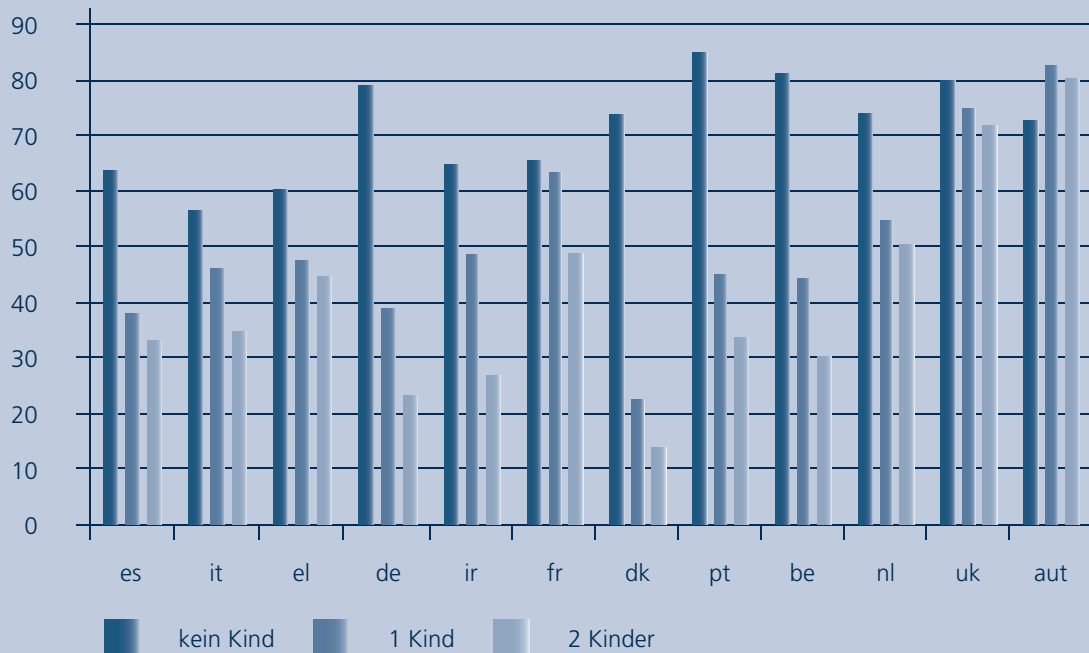


Tabelle 3

Vollerwerbstätigkeit von 30-44jährigen Frauen 1999–2001



Quelle: Demography Monitor 2005

der Praxis noch keine Wirkung gezeigt. Insgesamt kann gesagt werden, dass mit dem demographischen Wandel und der Veränderung der gesellschaftlichen Wirklichkeit, vor allem im Kontext der Veränderung der Lebensformen in Familie und Partnerschaft, ein verstärkter Druck auf die Arbeitszeitpolitik vorhanden sein wird. Diese Entwicklung lässt sich zusammenfassen in dem Begriff „lifestyle politics“, die eine neue politische

Antwort im Hinblick auf die Trennung von Zeitsphären im Lebenslauf, aber auch der Bewertung innerhalb des Lebenslaufs erfordert. Dies ist eine neue Aufgabe einerseits für die Gewerkschaften im Kontext der Tarifpolitik, aber auch für die Parteien, um eine angemessene Antwort auf die Veränderung der Biografien von Menschen einerseits und den ökonomischen Erfordernissen andererseits zu finden.

Referent/innen und Tagungsleitung

Dr. Hans-J. Barth

Prognos AG, Basel

Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup

Fachhochschule Gelsenkirchen

Ruth Brandherm

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Leiterin des Gesprächskreises Arbeit und Qualifizierung, Bonn

Dr. Michael Dauderstädt

Friedrich-Ebert-Stiftung, Leiter der Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bonn

Prof. Dr. Klaus Dörre

Friedrich-Schiller-Universität, Jena

Dr. Ursula Engelen-Kefer

Mitglied des SPD-Parteivorstandes, Berlin

Elke Ferner, MdB

stellv. Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion und Mitglied des SPD-Präsidiums,
Berlin

Birgit Fischer

Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Landes
Nordrhein-Westfalen a.D., Mitglied des SPD-Parteivorstandes, Berlin

Evelyne Gebhardt, MdEP, Brüssel**Peter König**

Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschafts- und Sozialpolitik,
Leiter des Gesprächskreises Sozialpolitik, Bonn

Andrea Nahles, MdB

stellv. Vorsitzende der SPD, Berlin

Prof. Dr. Heide Pfarr

Wissenschaftliche Direktorin des WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Prof. Dr. Barbara Riedmüller

Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Bernd Reissert

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Berlin

Dr. Hans-Joachim Schabedoth

Leiter des Bereichs Gesellschaftspolitik und Grundsatz beim Deutschen
Gewerkschaftsbund, Berlin

Wilhelm Schmidt

Bundvorsitzender der Arbeiterwohlfahrt, Berlin

Ottmar Schreiner, MdB

Vorsitzender AfA in der SPD, Berlin

Dr. Angelica Schwall-Düren, MdB

stellv. Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Dr. Hartmut Seifert

WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Michael Sommer

Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Berlin

Ludwig Stiegler, MdB

stellv. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

Was wir Deutschland schulden

WISO direkt

Arbeitskreis Mittelstand

Auswirkungen eines Mindestlohns auf kleine und mittlere Unternehmen

Eine betriebswirtschaftliche Analyse nach Branchen, Betriebstypen und Standorten

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Auf dem Weg zum gläsernen Verbraucher?

Verbraucherschutz bei Kundenkarten und RFID-Chips

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

Verkehrspolitische Ausbruch aus der Betonwelt!

Aber durch Nutzerfinanzierung?

WISO direkt

Gesprächskreis Sozialpolitik

Sozialstaatsstrategien und Beschäftigung im europäischen Vergleich

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

Mitarbeiterbeteiligung in Europa, Japan und den USA

Staatliche Rahmenbedingungen für finanzielle Beteiligungsmodelle

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

Wettbewerb, Prekarität und Sozialschutz:

die sozialen Lizenzanforderungen nach § 6 Abs.3 S.1 Nr.3 PostG

WISO Diskurs

Arbeitskreis Dienstleistungen

Dienstleistungen in Deutschland:

besser als ihr Ruf, dennoch stark verbesserungsbedürftig!

Europäische Wirtschafts- und Sozialpolitik

Europas Sozialpolitik als schwieriger Aushandlungsprozess

Akteure und Handlungsoptionen unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

Berufliche Ausbildung und Lehrstellenmarkt:

Chancengerechtigkeit für Jugendliche mit Migrationshintergrund

WISO direkt

Frauen- und Geschlechterpolitik

Kapital und Kinderkrippen:

Betreuungskonzepte für Kleinkinder aus der Geschlechterperspektive

WISO direkt

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso

