

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

43/2005 · 24. Oktober 2005



## Wirtschaftspolitik

*Eilert Herms*

Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsethik

*Werner Eichhorst · Klaus F. Zimmermann*

Wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung

*Friedhelm Hengsbach*

Die Arbeitsmärkte – Stellgröße für mehr Beschäftigung?

*Norbert Berthold*

Arbeitsmarktpolitik in Deutschland

*Gerhard D. Kleinhenz*

Marktwirtschaft und Sozialstaat: Zukunftsmodell Deutschland

*André Habisch*

Unternehmen in der Aktiven Bürgergesellschaft

Beilage zur Wochenzeitung **Das Parlament**

## Editorial

Deutschland steht vor radikalen gesellschaftlichen Veränderungen. Ein schleichender Umbau des Wirtschaftssystems hat langfristige Folgen für das soziale Gefüge. Treibende Kraft dieses Umgestaltungsprozesses ist die Globalisierung. Für viele kommen die notwendigen Veränderungen in einem neoliberalen, unsozialen Gewande daher. Bis heute ist die Bundesrepublik aber mit dem konsensorientierten Tandem von Wirtschafts- und Sozialpolitik gut gefahren.

Wirtschaftspolitik, die unter dem Stichwort „Soziale Marktwirtschaft“ firmiert, muss ethisch fundiert sein und bleiben. Das Soziale darf nicht zu einer Residualfunktion degradiert werden. Tritt dies ein, wird aus einer sozialen Marktwirtschaft ein herzloser Kapitalismus. Das enttäuschende Wahlergebnis der CDU/CSU ist auch auf die sträfliche Vernachlässigung der solidarischen und sozialen Verantwortung zurückzuführen. Die Geschichte der Union in Westdeutschland ist zu einem Gutteil auch deutsche Sozialgeschichte: Diese große Tradition scheint im Augenblick in der Union über keine vernehmbare Stimme mehr zu verfügen.

Die neue Bundesregierung muss sich einem gesellschaftspolitischen Reformprogramm zuwenden, das Bereiche der Wirtschaft, des Arbeitsmarktes, der Sozial- und Gesellschaftspolitik sowie des Föderalismus umfasst. Sie sollte auf dem soliden Fundament ihrer Vorgängerin weiterbauen. Das Prinzip der Gerechtigkeit und der Liberalität ist zur Richtschnur von Regierungshandeln zu machen. Auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, dass die erreichten sozialen Standards zu reformieren sind, ohne sie abzuschaffen.

*Ludwig Watzal*

# Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsethik

Die gegenwärtige Wirtschaftsdebatte unseres Landes trägt wirtschaftspolitischen Charakter. Wortmeldungen wirken solange überflüssig, wie sie keine „konkrete“ Antwort auf folgende praktischen Fragen anbieten: Wie lässt sich die Konkurrenzfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Kontext der Globalisierung wiedergewinnen, erhalten oder steigern? Was muss getan werden, damit

## Eilert Herms

Dr. theol., geb. 1940; Professor für Systematische Theologie an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen und Direktor des Instituts für Ethik, Liebermeisterstraße 12, 72076 Tübingen. eilert.herms@uni-tuebingen.de

sich möglichst alle Haushalte des Landes aufgrund eines Einkommens aus eigener Erwerbstätigkeit im Wirtschaftsprozess erhalten und an ihm teilnehmen können? Und welche – steuerlichen und sonstigen ordnungspolitischen – Maßnahmen müssen

ergriffen werden, um eine gerechte Teilhabe aller am Reichtum des Gemeinwesens sicherzustellen?<sup>1</sup> Für alle Antworten gilt der Maßstab der kurzfristigen Umsetzbarkeit und des absehbaren Erfolgs.

Einig sind sich alle, dass eine „konkrete“ Antwort auf die letzte Frage bereits konkrete Antworten auf die ersten beiden Fragen voraussetzt. Ebenso, dass alle Maßnahmen zur Herstellung von Verteilungsgerechtigkeit vermieden werden müssen, die absehbar negative Auswirkungen auf die Lösung der beiden ersten Probleme haben würden. Antworten auf diese beiden ersten Fragen haben Vorrang. Vor allem drei solcher Antworten konkurrieren um Gehör und Umsetzung.

*Erstens* eine Antwort, die Frage eins und zwei auf einen Schlag – und dann auf längere Sicht auch Frage drei – zu lösen verspricht. Sie lautet: Mehr Markt! Nur die möglichst schrankenlose Freisetzung des Wettbewerbs

an den Güter-, Kapital-, Rohstoff- und Arbeitsmärkten auf nationaler wie internationaler Ebene werde es der deutschen Wirtschaft erlauben, ihre bestmögliche internationale Stellung zu erringen und das überhaupt erreichbare Maximum an Arbeitsplätzen anzubieten. Unerwähnt lässt diese Empfehlung die Tatsache, dass es keinen Markt ohne Marktordnung gibt, dass keine Marktordnung vom Himmel fällt oder von Natur vorgegeben ist und dass sich daher folgende Fragen stellen: Wie sind die Ordnungen der internationalen und nationalen Märkte beschaffen? Wie sind sie aufeinander abgestimmt? Wer besitzt Einfluss auf die Weiterentwicklung der internationalen und der nationalen Marktordnungen sowie auf ihre Abstimmung und trägt dafür die Verantwortung?

Eine *zweite* Gruppe von Antworten konzentriert sich auf das zweite Problemfeld. Vorgeschlagen werden Maßnahmen, die unter den aktuell gegebenen Bedingungen das Angebot von Arbeitsplätzen und die Beschäftigung schnell und spürbar steigern könnten. Eine *erste* Art von Bemühungen zielt dabei auf verbesserte Integration von Arbeitskräften in den Arbeitsmarkt, sei es durch Eröffnung eines zweiten, subventionierten Arbeitsmarktes, sei es durch Umschulungsmaßnahmen oder durch verbesserte Stellenvermittlung. Maßnahmen der ersten Art lassen die Frage nach den Auswirkungen des zweiten Arbeitsmarktes auf den ersten und nach seiner Finanzierbarkeit unbeantwortet, Maßnahmen der zweiten Art setzen voraus, dass ausreichend Arbeit angeboten wird; den faktisch herrschenden Mangel am Angebot von Arbeitsstellen beseitigen sie jedoch nicht. Hier setzt die *zweite* Art von Bemühungen ein. Sie zielt auf die Schaffung eines vermehrten Angebotes regulärer Arbeitsplätze, allgemein etwa durch Gewährung möglichst günstiger Konditionen für die Beibehaltung oder Wahl Deutschlands als Standort von Unternehmen und speziell durch Senkung von Lohnnebenkosten sowie durch Flexibilisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Beschäftigungsverhältnisse. Bei den zuletzt genannten Maßnahmen bleibt jedoch die Frage nach den sozialen Folgen unbeantwortet. Dasselbe gilt für eine kompensationslose Senkung der Lohnneben-

<sup>1</sup> Zu den Grundgedanken der folgenden Skizze vgl. Eilert Herms, Die Wirtschaft des Menschen, Tübingen 2004.

kosten. Schließlich wird aber vor allem bei all diesen Maßnahmen die entscheidende Frage gar nicht erst aufgeworfen, geschweige denn beantwortet: Wie *nachhaltig* können diese Maßnahmen sein angesichts von zwei Langzeittrends, die den Arbeitsmarkt insgesamt revolutionieren werden: nämlich erstens angesichts seiner Globalisierung und zweitens angesichts des anhaltenden technologiebedingten Rationalisierungsschubes, der zur quantitativen Reduzierung von Arbeitsplätzen führt. Ob diese Reduzierung durch das Auftreten neuartiger Produktions- und Dienstleistungszweige aufgewogen werden kann, ist noch keineswegs ausgemacht.

Eine *dritte* Antwort, die sich ebenfalls auf das zweite Problemfeld konzentriert, verweist auf eine längerfristige Perspektive. Sie nimmt die Tatsache ernst, dass technologischer Fortschritt und Globalisierung dabei sind, dem Faktor Kapital das Übergewicht gegenüber dem Faktor Arbeit zu verschaffen, und empfiehlt, mit dieser Tiefenentwicklung ein Bündnis einzugehen: Es sei dafür zu sorgen, dass zunehmende Anteile des Lebensunterhalts statt aus Arbeitseinkommen vielmehr aus Einkünften aus Kapitalvermögen gedeckt werden. Auch hierbei wird eine naheliegende Frage nicht beantwortet, nämlich wie dieser Rat in der erforderlichen Breite überhaupt in die Tat umgesetzt werden könnte.<sup>12</sup>

## Zwei Verständnisse von Wirtschaftsethik

Um das einzusehen ist eine kurze Verständigung darüber erforderlich, was unter *Wirtschaftsethik* zu verstehen ist. Zwei unterschiedliche Verständnisse sind dabei im Umlauf.<sup>13</sup> Erstens: Eine verbreitete Auffassung versteht unter *Wirtschaftsethik* den Inbegriff von Theorien über das wertorientiert vorzugswürdige Verhalten von natürlichen und juristischen Personen in den diversen Interaktionsrollen und -positionen des *wirtschaftlichen Lebens*. Thema der so verstandenen Wirtschaftsethik sind etwa die Konsum-, Kauf-, Spar- und Investitionsentscheidungen privater Haushalte oder die Investitions-, Entwicklungs- und Produktionsentscheidungen von Unternehmen. Ferner werden das wertorientierte Verhalten aller beteiligten Seiten in den

gemeinsamen Institutionen und Vertragsverhältnissen des Wirtschaftslebens, vor allem die verschiedenen Aspekte der Teilnahme an Märkten, diskutiert. Dazu kommt mit der Entwicklung großer und sehr großer Unternehmen das breite Spektrum von Themen, welche die Einstellung und das Verhalten der Besitzer und Angehörigen von Unternehmen zueinander und zum Unternehmen als Ganzem betreffen. Diese Erscheinungen von Interaktion, die innerhalb des Systems Wirtschaft abläuft oder auf es bezogen ist, sind nach dem hier skizzierten ersten Verständnis das Thema von Ethik als *Wirtschaftsethik*.

Dazu kommt als zweites Charakteristikum dieser Sicht eine spezifische Auffassung dessen, was den *ethischen* Charakter des hier thematisierten wirtschaftlichen Handelns ausmacht: *Der ethische Charakter des Handelns fällt für diese Sicht zusammen mit seinem ökonomischen Charakter*. Dieser besteht darin, dass – jeweils unter bestimmten gegebenen „subjektiven“ Präferenzen und „objektiven“ Restriktionen – dasjenige Verhalten gesucht und gewählt wird, dessen Einsatz mit größter Wahrscheinlichkeit den größten Nutzen zur Folge hat.

Wirtschaftsethik so verstanden konzentriert sich daher nicht nur faktisch, sondern programmatisch auf den oben skizzierten Bereich innerwirtschaftlicher Entscheidungen. Denn für diese Sicht fallen *Handeln* und *Wirtschaften* zusammen; und folglich auch *Wirtschaft* und *Gesellschaft*. Das Gesellschaftssystem ist für sie das Wirtschaftssystem.<sup>14</sup> Und als ethisch vorzugswürdig zeichnet sie diejenigen Haltungen, Pläne, Regelsystem und Einzelentscheidungen aus, die *ökonomisch* vorzugswürdig sind, also den jeweils größten Beitrag zur Realisierung des Guten im Sinne der *Wirtschaft* leisten. Das ist auf jeden Fall die Unterhaltung – bzw. Positionsverbesserung – der Unternehmen und Haushalte am Markt.

Diese Sicht auf die Wirtschaftsethik ist jedoch in sich selbst nicht plausibel. Denn sind mit der Frage nach dem *ökonomisch* Guten – der Erhaltung von Unternehmen am Markt – auch schon die weitergehenden Fragen beantwortet, wie die Frage

<sup>12</sup> Vgl. ebd., S. 325–349.

<sup>13</sup> Vgl. Wilhelm Korff u. a. (Hrsg.), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, 4 Bde., Gütersloh 1999.

<sup>14</sup> Den Weg zur Entwicklung und Vorherrschaft dieser Vorstellung hat beschrieben: Karl Polanyi, *The great transformation*, Boston 1957 (dt. 1977).

- nach der ethisch vorzugswürdigen Verteilung der Unternehmensgewinne unter Firmenbesitzer und Unternehmensangehörige und innerhalb des Kreises der letzteren, ferner die Frage
- nach der ethischen Vorzugswürdigkeit der an den Markt gebrachten Güter, weiterhin die Frage
- nach der ethischen Vorzugswürdigkeit der Marktordnung oder die Frage
- nach der ethischen Vorzugswürdigkeit der Maßnahmen und Institutionen, die zur Einrichtung und Unterhaltung einer ethisch vorzugswürdigen Marktordnung erforderlich sind? Das alles ist nicht der Fall.

Daher hat sich ein *zweites* Verständnis von Wirtschaftsethik entwickelt, das sich von dem eben skizzierten grundlegend durch ein anderes Verständnis von Ethik und ethischer Vorzugswürdigkeit unterscheidet: Auch hier wird zugegeben, dass Zweckrationalität im Allgemeinen und ökonomische Zweckrationalität im Besonderen notwendige Bedingungen des ethisch Vorzugswürdigen sind. Aber nicht angenommen wird, dass sie auch schon in sich selbst seine hinreichenden Bedingungen wären. Vielmehr wird daran festgehalten, dass der Begriff des Guten, zu dessen Realisierung beizutragen das Kriterium der ethischen Vorzugswürdigkeit ist, sich nicht im Begriff des ökonomisch Guten erschöpft, sondern *so umfassend* sein muss, dass in ihm die Befriedigung *aller* Bedürfnissen enthalten ist, die mit dem *Sein des Menschen als leibhafter Person im physischen und sozialen Werden* unabweisbar gegeben sind. Der leitende Begriff des Guten muss all die irreduzibel verschiedenen *Arten* von Gütern und deren Beziehung untereinander enthalten, auf deren Realisierung das Menschsein angewiesen ist, wenn es seine Bestimmung erreichen und die Ganzerfüllung all der Ziele erleben soll, auf die es kraft seiner Existenz als leibhaftes Personsein im physischen und sozialen Werden aus ist.

Für dieses Verständnis von Ethik ist die Orientierung an einem Verständnis des Guten charakteristisch, das *fundamental-anthropologisch* fundiert ist. Es orientiert sich an den universalen Bedingungen des Menschseins, die allen menschlichen Aktivitäten vorgegeben sind, sie alle umfassen und damit alle

menschlichen Aktivitäten vor die Alternative stellen, ihnen zu entsprechen und zu gelingen oder ihnen zu widersprechen und zu scheitern. Weil dieser Begriff des Guten sich aus der Bestimmung des Menschseins in seiner komplexen Struktur als leibhaftes Personsein im physischen und sozialen Werden ergibt, ist er der Begriff der gleichzeitigen Verfolgung gleichursprünglicher, aber *verschiedenartiger* Güter – d.h., eben nicht nur *wirtschaftlicher*, *politischer* sowie *wissenschaftlicher* und *kulturell-ethischer* Güter – in der richtigen wechselseitigen Ordnung. Als ethisch vorzugswürdig sind im Blick auf diesen Begriff des Guten alle Haltungen, Pläne, Regelsysteme und Einzelentscheidungen auszuzeichnen, die auf die Verfolgung des genannten unauflöslichen Güterquadrupels in der richtigen Ordnung aus sind und seine Realisierung nicht behindern, sondern zu ihr beitragen.

Auch dieses Verständnis von Ethik gelangt zu einer *Wirtschaftsethik*: Individualethisch ist zu fragen, wie hoch das Engagement zur Erreichung der Bestimmung des individuellen Daseins in ökonomischer Interaktion sein soll, welche ökonomischen Güter erworben werden müssen, also auf welche auch von vornherein verzichtet werden kann (nicht alle leben, um reich zu werden), und wie mit den erworbenen umgegangen (für welche Ziele sie eingesetzt) werden soll(en). Sozialethisch ist zu fragen, welches die Ordnung und Stellung der ökonomischen Interaktion in einem Gemeinwesen sein müsste, dessen Wohlgeordnetheit darin besteht, dass in ihm die verschiedenen für das menschliche Zusammenleben wesentlichen Interaktionsweisen erstens in sich selbst jeweils eine funktionsgerechte institutionelle Ordnung gefunden haben, aber darüber hinaus auch zugleich in ihrem Verhältnis zueinander und in ihrem Zusammenspiel so geordnet sind, wie es der wechselseitigen Abhängigkeit dieser in ihrer Funktionsverschiedenheit dennoch gleichursprünglichen und gleichwesentlichen Interaktionsweisen entspricht, wie also die ökonomische Interaktion in sich selbst und in ihrem Verhältnis zu diesen gleichwesentlichen Interaktionsweisen geordnet sein müsste.

Dieses Verständnis von Ethik marginalisiert oder übersieht also keineswegs die wirtschaftliche Interaktion in ihrer wesentlichen Bedeutung für das Menschsein, aber es identi-

fiziert das wirtschaftlich Gute nicht mit dem ethisch Guten schlechthin, sondern es sieht das wirtschaftlich Gute und seine Eigenart im Zusammenhang mit den andersartigen Leistungen und Gütern all der anderen Interaktionsweisen, die für das menschliche Leben gleichnotwendig sind und von deren funktionsgerechtem und erfolgreichem Vollzug das wirtschaftliche Interagieren genau so abhängt wie umgekehrt sie vom Erfolg der wirtschaftlichen Interaktion. Dieses Verständnis von Ethik lässt die Erfüllung eines individuellen Lebens nicht zusammenfallen mit seinem wirtschaftlichen Erfolg und setzt die Ordnung der Gesellschaft nicht gleich mit der Ordnung ihres Wirtschaftssystems, sondern es *relativiert*, es *setzt in Relation* – und zwar im Leben der Einzelnen wie im menschlichen Zusammenleben – die wirtschaftliche Leistungssphäre zu den Sphären aller andersartigen Leistungen, die der menschlichen Interaktion durch die Verfassung des Menschseins selbst unabweisbar aufgegeben sind.

## Wirtschaftspolitik als sozialetische Herausforderung

Die ethischen Implikationen der genannten wirtschaftspolitischen Herausforderungen stellen sich unterschiedlich dar, je nachdem, im Horizont welchen Verständnisses von Wirtschaftsethik sie gesehen werden. Die folgenden Hinweise bewegen sich im Horizont des an zweiter Stelle skizzierten Verständnisses. Dabei ergibt sich folgendes Bild.

Herausforderungen und vorzugswürdige Lösungswege wirtschaftspolitischen Handelns sind als solche – eben als problematische, nicht gute Entwicklungstrends und als vorzugswürdige Gegensteuerungsmaßnahmen – überhaupt nur erkennbar im Horizont einer sozialetischen Betrachtung der Gesamtordnung des Zusammenlebens, seiner aktuellen Entwicklungstrends und der aktuellen Möglichkeiten ihrer Beeinflussung durch politisches Handeln.

*Erstens* muss zwischen dem Ausgangspunkt der politischen Beeinflussungsmaßnahme und ihrem Gegenstand so unterschieden werden, dass zugleich das Eingebettetsein dieses Ausgangspunkts von Maßnahmen in dasjenige Ganze deutlich wird, auf dessen Beeinflussung er zielt, und mit diesem Eingebettetsein zu-

gleich seine Abhängigkeit von den Auswirkungen aller auf dasselbe Ganze zielenden Beeinflussungsmaßnahmen, die zu gleicher Zeit von anderen Orten des Ganzen ausgehen. Andernfalls setzt sich die unrealistische und gefährliche Vorstellung durch, dass die Gesellschaft nur das Objekt der Politik sei, das einseitig von dieser wie ein Ding zu behandeln, zu modernisieren, zu reformieren, „nach vorne zu bringen“ sei – oder wie die irreführenden Floskeln sonst lauten mögen. Statt dessen ist deutlich zu machen, dass Politik „nur“ ihren besonderen, eigentümlich gearteten Part *innerhalb* des Ganzen und seiner Entwicklung zu leisten hat – im Zusammenspiel mit den und bedingt durch die irreduzibel eigenartigen Beiträge aller anderen Leistungsbereiche.

Infolgedessen muss *zweitens* damit ernst gemacht werden, dass das System Politik (Staat und Recht) nicht der einzige Ort ist, von dem aus Maßnahmen zur Beeinflussung der Entwicklung des Ganzen möglich sind und ergriffen werden, sondern dass ebenso auch von den verschiedensten Orten innerhalb der übrigen Funktionssysteme (Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung, Technik, weltanschaulich/religiöse Lebenssinnkommunikation) solche Maßnahmen ergriffen werden, die jeweils der Sachlogik der spezifischen Leistungs- und Güterart dieser unterschiedlichen Funktionssysteme entsprechen. Politik ist nur *eine* Weise der Beeinflussung der Entwicklung des Ganzen, die sich bestenfalls ihrer spezifischen Wirkmechanismen und -mittel bewusst ist, sich auf diese beschränkt und sie so einsetzt, dass dadurch Bedingungen geschaffen werden, innerhalb deren sich die Einflüsse aus den übrigen Funktionssystemen so entfalten können, dass schlechte Pläne und Wirkungen in Grenzen gehalten, förderliche jedoch ermöglicht, ermutigt, unterstützt und geschützt werden.

Diese sozialetische Grundeinsicht angewendet auf das Gebiet der Wirtschaft besagt: *Wirtschaftspolitik* kann überhaupt nur *ein* eigenartiger, begrenzter Sektor von Maßnahmen zur Beeinflussung des wirtschaftlichen Geschehens sein, dessen Wirkung durchgehend abhängig bleibt von den gleichzeitigen Wirkungen, die gar nicht vom System Politik ausgehen können.

Im Horizont all dieser Einsichten muss dann aber auch *drittens* eingesehen und damit

ernst gemacht werden, dass *Wirtschaftspolitik* auch nur ein spezifischer Sektor politischer Verantwortung sein kann, neben dem die spezifische politische Verantwortung für die anderen gleichursprünglichen Leistungssysteme und für das funktionsgerechte Zusammenspiel aller dieser Leistungssysteme – also *Kulturpolitik* (einschließlich *Religions-* und *Weltanschauungspolitik*), *Wissenschaftspolitik*, *Bildungspolitik*, *Familienpolitik* und (die das Zusammenspiel der ausdifferenzierten Leistungsbereiche betreffende) *Gesellschaftspolitik* – *selbständige, auf Wirtschaftspolitik bzw. Beiträge zu dieser nicht reduzierbare Politikbereiche* bleiben.

Natürlich bleibt dann auch *Wirtschaftspolitik* als eigengearteter Verantwortungsbereich der Politik erhalten, und die eingangs genannten wirtschaftspolitischen Herausforderungen behalten ihre aktuelle Dringlichkeit. Aber auch sie gewinnen erst im sozial-ethischen Horizont ihre Tiefenschärfe; und zwar die folgende.

Betrachten wir zunächst denjenigen Sektor der *Wirtschaftspolitik*, der gegenwärtig ganz in den Vordergrund gerückt ist: die *Arbeitsmarktpolitik*. Eine *nachhaltige* Lösung ist hier nur denkbar, wenn auch das *mittel- und langfristig bestehende Grundproblem* erkannt und bearbeitet wird, das hier die tatsächliche Herausforderung ausmacht. Das ist wiederum nur in einer sozial-ethischen Betrachtung möglich, welche das in geschichtlicher Entwicklung befindliche Gesamtgefüge des Zusammenspiels der vier genannten irreduzibel eigengearteten gesellschaftlichen Leistungssysteme fest im Blick hat.

Dann ist dreierlei unübersehbar: *Erstens*, die *Arbeitsmarktpolitik* gewinnt ihre beiden heute für Deutschland charakteristischen Grundzüge – nämlich ihre Dringlichkeit bei gleichzeitiger Schwerlösbarkeit – durch die auf kontingente historische Entscheidungen der Bismarckzeit zurückgehende Grundkonstruktion der sozialen Sicherungssysteme. Solche Systeme sind für die Erträglichmachung der Risiken von Unfall, Krankheit, Verlust des Arbeitsplatzes und eine wahrscheinlich lange Zeit der Erwerbslosigkeit im Alter unabdingbar – damals wie heute. Nach dem Ende der anständische Verhältnisse geknüpften familialen Sicherungssysteme können diese Risiken – soweit überhaupt – nur durch Versicherungssys-

teme aufgefangen werden. Das Gesehen und daraus praktische Konsequenzen gezogen zu haben, ist das epochale Verdienst jener Entscheidungen am Ende des 19. Jahrhunderts. Allerdings können die erforderlichen Versicherungssysteme unterschiedlichen Konstruktionsprinzipien folgen, und zu fragen ist, ob die damals gewählten (und im Grundsatz bis heute durchgehaltenen) Prinzipien, so plausibel sie vor über 100 Jahren gewesen sein mögen, dies auch heute noch sind, oder ob heute auf Änderung dieser *Konstruktionsprinzipien* hingearbeitet werden muss. Ist, das wäre die eine Frage, die aus der Zeit des Mehrklassenwahlrechts stammende Einteilung der Bürger in solche, denen die Teilnahme an entsprechenden Versicherungen zur Pflicht zu machen ist, und solche, denen sie selbst überlassen werden kann, mit demokratischen Grundsätzen vereinbar? Und wie muss, das wäre die andere Frage, die Unterstützung derjenigen Bürger geregelt werden, welche die volle Last einer armutsfesten Vorsorge nicht aus eigenem Einkommen erbringen können? War – und ist – hier die Inanspruchnahme der Arbeitgeber als solcher durch besondere „Arbeitgeberbeiträge“ der sozial-ethisch sachgemäße Weg? War diese Regelung nicht in Wahrheit von Anfang an de facto ein zusätzlicher Anreiz, das Arbeitsangebot nach Kräften zu minimieren? Und vor allem: Hat nicht diese Regelung zwei an sich ganz verschiedene Problemkreise künstlich miteinander verquickt: nämlich die Aufgabe einer gerechten gesamtgesellschaftlichen Regelung der Vorsorge für die genannten Risiken auf der einen Seite und die Entwicklung des Marktes für abhängige Beschäftigungsverhältnisse auf der anderen?

Die erste Aufgabe ist eine solche, die sich nach Ende der traditional-familialen Sicherungsmechanismen stets und unter allen möglichen Umständen für ein modernes, nachständisches Gemeinwesen stellt und die von diesem Gemeinwesen als Ganzem, also durch öffentliche Regelungen, gelöst werden muss, und zwar kontinuierlich und jeweils unter Inanspruchnahme von Reichtum und Leistungsfähigkeit des Ganzen. Das zweite Phänomen – die Entwicklung des Marktes für abhängige Beschäftigungsverhältnisse – hat demgegenüber sektoralen Charakter, folgt eigenen Gesetzen, und beeinflusst keineswegs allein, sondern nur zusammen mit allen gleichzeitigen Entwicklungen den Reichtum und die Leistungsfähigkeit des Ganzen.

Unübersehbar ist dann aber auch *zweitens* die Aufgabe, die beiden Problembereiche jeweils entsprechend ihrer unterschiedlichen Eigenart zu behandeln. Hinzuarbeiten wäre auf eine Lösung der ersten Aufgabe, die relativ unabhängig von dem an zweiter Stelle genannten Entwicklungssektor ist. Sie hätte Regelungen für die allgemeine Risikovorsorge zu treffen, die nicht nur Arbeitnehmer und -geber betreffen, sondern für alle Bürger gelten, und sie hätte vorzusehen, dass für die – in einer gerechten öffentlichen Regelung der Risikovorsorge unvermeidlich vorzusehende – Unterstützung derer, die eine armutsfeste Vorsorge nicht aus eigenem Einkommen leisten können, ausschließlich öffentliche Mittel (und nicht etwa private Mittel, nämlich die Arbeitgeberbeiträge) eingesetzt werden – Mittel, die, wenn allgemein die Anteile am Gesamteinkommen, die nicht Einkommen aus Arbeit, sondern auch Kapitalerträgen sind, steigen, durch Besteuerung gerade dieser Einkommensarten zu gewinnen sind (also Beiträge, die von den dazu fähigen Bevölkerungsteilen nicht in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber, sondern in ihrer Eigenschaft als Bezieher von Einkommen aus Kapitalerträgen zu erbringen sind).

Dann könnte auch dem *dritten* unübersehbaren Faktum die ihm gebührende Aufmerksamkeit zuteil werden, nämlich dem Faktum, dass die *nachhaltige* Meisterung der Arbeitsmarktproblematik nicht von der Bearbeitung des durch die alte deutsche Sonderkonstruktion erzeugten sekundären Problems der Lohnnebenkosten zu erwarten ist, sondern nur durch den angemessenen Umgang mit den beiden Tendenzen, welche objektiv und langfristig die Entwicklung der Arbeitsmärkte bestimmen: mit dem technologischen Fortschritt und der Globalisierung.

Zum ersten dieser beiden Trends: Es wäre herauszubekommen, ob tatsächlich damit gerechnet werden kann, dass der technologische Fortschritt den mit der Rationalisierungsbedingten Produktivitätssteigerung der abhängigen Arbeitsplätze einhergehenden quantitativen Abbau solcher Arbeitsplätze herkömmlicher Art – nicht nur in der Güterproduktion, sondern auch im Dienstleistungssektor – durch Schaffung neuartiger Arbeit in abhängigen Beschäftigungsverhältnissen kompensiert. Sollte dies nicht der Fall oder auch nur definitiv unsicher sein, müssten

Strategien entwickelt werden für den Umgang mit einer gesellschaftlichen Gesamtsituation, in der insgesamt weniger abhängige Arbeitsverhältnisse zur Verfügung stehen werden. Diese Strategien müssten auf jeden Fall bildungs- und ausbildungspolitische Maßnahmen einschließen, die der neuen Situation gerecht werden.

Der zweite Trend, die Globalisierung, zwingt zur Anerkennung der sozialetischen Tatsache, dass nicht nur innerhalb jeder einzelnen Gesellschaft das Leistungssystem Wirtschaft eingebettet ist in den jeweils gewordenen und sich unter regionalen Bedingungen weiterentwickelnden Zustand des Zusammenspiels aller gleichursprünglichen Leistungssysteme, sondern

- dass auch jede einzelne Gesellschaft eingebettet ist in das sich rapide intensivierende Zusammenleben mit allen anderen Gesellschaften auf der Erde,

- dass dieses Zusammenleben ebenfalls alle wesentlichen gesellschaftlichen Leistungsbereiche umfasst und

- dass die jeweilige Ordnung dieses globalen Austausches zwischen allen Gesellschaften, welcher alle ihre Leistungsbereiche einbezieht, auch die Entwicklung der Ordnung der Leistungsbereiche und ihres Zusammenspiel innerhalb jeder beteiligten Gesellschaft beeinflusst.

Damit öffnet sich der sozialetische Horizont für die erste der drei oben genannten aktuellen wirtschaftspolitischen Herausforderungen. Die Frage nach der vorzugswürdigen Position von „einheimischen“ Unternehmen am jeweils einschlägigen Weltmarkt (Weltrohstoffmarkt, Weltgütermarkt, Weltarbeitsmarkt, Weltkapitalmarkt) kann im Horizont der hier leitenden sozialetischen Sicht nicht unabhängig von der Frage nach der vorzugswürdigen Ordnung dieser Weltmärkte gestellt und beantwortet werden. Denn in diesem Horizont kann nicht übersehen werden,

- dass alle Märkte jeweils eine zu verantwortende Ordnung haben (dass also auch alle Vorschläge für „Deregulierung“ auf die aus ihrer Realisierung folgende faktische Ordnung hin zu befragen sind),

– dass die Ordnung der Märkte als der basalen und umfassenden Institutionen des Leistungsbereichs Wirtschaft auf ihr Verhältnis zu den Ordnungen aller anderen gesellschaftskonstitutiven Leistungsbereiche hin zu befragen und nur solche Ordnungen vorzugswürdig sind, die der durchgehenden wechselseitigen Abhängigkeit *aller* gesellschaftskonstitutiven Leistungsbereiche und ihrer *Verschiedenartigkeit* Rechnung tragen (die anderen Bereiche also nicht stören, sondern fördern)

– und dass eben dies auch für die Ordnung des intergesellschaftlichen wirtschaftlichen Verkehrs gilt, dass also die Ordnung des Weltmarktes nur eine Ordnung für die Grenzen von Gesellschaften überschreitende Beschickung von solchen *Märkten* sein kann, *die selbst jeweils in regionale Gesamtgesellschaften und ihre Ordnung eingebettet sind.*

Jedes konkrete Verständnis der oben genannten Herausforderung und jeder konkrete Vorschlag für den Umgang mit ihr setzt also erstens voraus, dass Auskunft gegeben wird über die sozialetisch vorzugswürdige Ordnung des intergesellschaftlichen wirtschaftlichen Verkehrs. Und im hier als leitend unterstellten Horizont können nur solche Ordnungen des wirtschaftlichen Austausches zwischen Gesellschaften vorzugswürdig sein, welche die *Eigenart* von Leistungs- und Wirkungsmodus der übrigen gesellschaftskonstitutiven Interaktionssphären innerhalb und zwischen den beteiligten Gesellschaften wahren. Nicht vorzugswürdig sind solche Ordnungen, die einen wirtschaftlichen Verkehr zwischen Gesellschaften zulassen,

– der es möglich macht, dass der *eigenartige* Leistungs- und Wirkungsmodus von konstitutiven Interaktionsphären *einzelner* beteiligter Gesellschaften nicht beachtet und unterminiert wird,

– der darauf hinausläuft, den eigenartigen Leistungs- und Wirkungsmodus anderer konstitutiver Interaktionsphären im intergesellschaftlichen Verkehr *generell* zu missachten und zu unterminieren

– und der nicht den unterschiedlichen Entwicklungsstand der jeweiligen Gesamtordnung der beteiligten Gesellschaften berücksichtigt, und dies mit dem Ziel, jeder beteilig-

ten Gesellschaft bestmögliche Chancen für die Weiterentwicklung ihrer Gesamtordnung zu ermöglichen – und zwar auf dem Boden der jeweils regional gegebenen geschichtlich gewordenen Bedingungen.

Ferner wird für ein konkretes Verständnis und Umgehen mit der ersten Herausforderung verlangt, dass klargestellt wird, was unter „einheimischen“ Unternehmen zu verstehen ist. Als „einheimisch“ kommen im hier leitenden sozialetischen Horizont jedenfalls solche Unternehmen nicht in Betracht, die nur zufällig und bis auf weiteres ihren Standort in einem bestimmten Lande haben, und deren Eigentümer als solche nicht voll der am jeweiligen Standort ihres Besitzes geltenden und geregelten Sozialpflichtigkeit des Eigentums unterliegen und sie erfüllen.

Verhältnisse zu schaffen, in denen jene oben an erster Stelle genannte Herausforderung klar verstanden und angenommen werden können, und diesen Verhältnissen eine vorzugswürdige Gestalt zu geben, ist eine Aufgabe, welche die politischen Systeme der Gesellschaften auf dieser Erde nicht einfach den Sachwaltern anderer Leistungssphären, etwa denen der Wirtschaft, überlassen können, sondern die sie auch selbst in Angriff zu nehmen haben. Es ist die internationale *Politik*, die eine der Weiterentwicklung aller einzelnen Gesellschaften dienende internationale Ordnung des Wirtschaftens anzustreben, aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln hat. Schließlich zeichnen sich damit auch Konsequenzen der hier leitenden sozialetischen Sicht für die letzte der oben genannten Herausforderungen ab, für die Frage nach der gerechten Verteilung des Reichtums einer Gesellschaft:

Im hier leitenden Horizont kann die Gerechtigkeitsfrage nicht mehr bloß am Leitfaden der Einkommens- und Vermögensunterschiede und mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Nivellierung dieser Unterschiede gestellt und beantwortet werden. Vielmehr zielt die Gerechtigkeitsfrage jetzt in erster Linie darauf, wie die materiellen Lasten für die Unterhaltung einer Ordnung aller gesellschaftskonstitutiven Interaktionssphären und einer Ordnung ihres Zusammenspiels, welche allen Gliedern der Gesellschaft bestmögliche Chancen der Selbstentfaltung – einschließlich armutsfester Sicherungen gegenüber den genannten Lebensrisiken – gewährt, gerecht auf

alle Glieder des Gemeinwesens zu verteilen sind. Dafür gilt der Grundsatz der Sozialpflichtigkeit allen Eigentums; also der Grundsatz, dass sich die Verteilung dieser Lasten an den Umfängen von Einkommen und von Eigentum an wirtschaftlich nutzbarem Kapital zu orientieren hat, welche die Besitzer in der Ordnung der Gesellschaft und unter Ausnutzung ihrer ihnen von dieser Ordnung gebotenen Chancen erworben haben.

## Responsible Citizenship

An Politik nehmen nicht nur Politiker und Staatsbeamte, sondern auf unterschiedliche Weise alle Bürger teil. Zu diesen zählen in einem weiteren Sinne nicht nur natürliche, sondern auch juristische Personen, also auch Unternehmen. Sie alle gestalten Wirtschaftspolitik mit. Und dafür ist wiederum jeweils ein sozialetischer Horizont leitend. Unterstellt man dafür den hier skizzierten Ansatz, so ergeben sich daraus für das wirtschaftspolitische Engagement von Unternehmensleitungen die beiden Grundsätze:

*Erstens:* Unternehmen und ihre Leitungen unterscheiden zwischen der Verfolgung der Unternehmensziele unter den jeweils gegebenen Bedingungen und ihrem mittel- und langfristigen politischen Engagement für die Verbesserung der gesamtgesellschaftlichen Rahmenbedingungen im nationalen und internationalen Bereich.

*Zweitens:* Innerhalb der Gesellschaften, in denen sie jeweils tätig sind, setzen sie sich für die Etablierung und Fortentwicklung einer Gesamtordnung ein, in der jeweils die relative Selbständigkeit und ein solches Zusammenspiel der gesellschaftskonstitutiven Leistungssphären gewahrt wird, in welchem sie sich in wechselseitiger Abhängigkeit gegenseitig zur aktuell bestmöglichen Leistungskraft verhelfen. Und auf internationaler Ebene engagieren sie sich für eine Ordnung, die solche Wohlgeordnetheit der regionalen Verhältnisse nicht stört und erschwert, sondern ihrer Weiterentwicklung dient.

Dieser zweite Grundsatz beschreibt einen bestimmten Weg für die Wahrnehmung von *responsible citizenship* durch Unternehmen. Unter dieser „verantwortlichen Wahrnehmung von Bürgeraufgaben“ werden heute unterschiedliche Engagements von Unternehmen im außerwirtschaftlichen Bereich verstanden. Bis-

her bestehen diese überwiegend im Einsatz von Mitteln für einzelne kulturelle, sportliche, wissenschaftliche, karitative oder infrastrukturelle Projekte. Im hier skizzierten sozialetischen Rahmen schließt die Praktizierung von *responsible citizenship* das Sponsoring solcher Einzelprojekte zwar nicht aus, erlaubt – oder verlangt sie unter Umständen – jedoch nur noch als Mittel für ein Ziel, das die Gesamtordnung des Zusammenlebens betrifft. In der hier unterstellten sozialetischen Leitperspektive muss unter *responsible citizenship* von Unternehmen folgendes verstanden werden:

*Erstens* der Einsatz ihres gesamten politischen Einflusses für die Etablierung und Verbesserung von regionalen Gesamtordnungen, die jeweils auf dem Boden von geschichtlich gewachsenen Bedingungen den gesellschaftskonstitutiven Leistungsbereichen zu ihrer relativen Selbständigkeit und zu einem Wechselspiel verhelfen, in dem die Abhängigkeit jeder dieser Sphären von allen anderen anerkannt und jede von allen anderen darin unterstützt wird, jeweils ihre eigenartige Leistung in ihrem eigenen Leistungs- und Wirkungsmodus zum Wohle des Ganzen zu erbringen.

Und *zweitens* der Einsatz für eine internationale Ordnung, die der Weiterentwicklung derart wohl geordneter regionaler Verhältnisse dient. Das schließt aus: die Gleichsetzung von Gesellschaft und Wirtschaft, die Gleichsetzung von Gesellschaftsordnung mit Wirtschaftsordnung, das Streben nach Behandlung aller relativ selbstständigen Funktionssphären der regionalen Gesellschaften als bloßer Instrumente für die Verbesserung der Unternehmenspositionen am Weltmarkt sowie die damit einhergehende Auflösung der regionalen Verhältnisse in einer einheitlichen globalen Ordnung. Es schließt hingegen ein: eine von den einflussreichen Unternehmen ausgehende Ermunterung und Unterstützung der Politik, sich um die Erarbeitung einer Vertragsordnung zu bemühen, die den intergesellschaftlichen Verkehr, einschließlich des wirtschaftlichen, so regelt, dass er allen Beteiligten dazu verhilft, die regionalen Verhältnisse jeweils zu einer Gesamtordnung weiterzuentwickeln, die den universalen Bedingungen des Menschseins entspricht und die darin eingeschlossenen Bedingungen eines wohl geordneten Zusammenlebens erfüllt.

# Eine wirtschafts- politische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung

Mit der vorgezogenen Bundestagswahl am 18. September ist die Regierungszeit von SPD und Grünen zu Ende gegangen. Der Zeitraum von Herbst 1998 bis Herbst

## Werner Eichhorst

Dr. rer. soc., geb. 1969;  
Research Associate am Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) in Bonn und Lehrbeauftragter an der Internationalen Fachhochschule in Bad-Honnef – Bonn. IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn.  
Eichhorst@iza.org  
www.iza.org

## Klaus F. Zimmermann

Dr. rer. pol. habil., geb. 1952;  
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften der Universität Bonn; Direktor des IZA in Bonn und Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin. IZA, Postfach 7240, 53072 Bonn.  
Zimmermann@iza.org  
www.iza.org und www.diw.de

2005 ist jetzt eine abgeschlossene Periode der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Wir analysieren, wie die rot-grüne Bundesregierung den ökonomischen Handlungsbedarf bewältigt hat und welche Chancen aus den vorgenommenen Reformschritten erwachsen. Wir untersuchen zudem, wie die Bundesregierung versucht hat, ihre Handlungsfähigkeit in einem Regierungssystem zu erhalten, das durch zahlreiche Blockademöglichkeiten gekennzeichnet ist.

## Ausgangslage und Handlungsbedarf

Die rot-grüne Bundesregierung sah sich im Herbst 1998 mit erheblichem Handlungsbedarf auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialstaat konfrontiert. Ausgeprägter „Reformstau“ hatte die letzten Jahre der christdemokratisch-liberalen Vorgängerregierung gekennzeichnet. Die Mitte der neunziger Jahre eingeleiteten Reformen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und zur Stabilisierung der Sozialsysteme hatten nicht ausgereicht, die hohe und sich verfestigende Arbeitslosigkeit zu be-

kämpfen. Weitere Reformen mussten sich auf vier Felder konzentrieren:

– Schaffung attraktiver Standortbedingungen für Unternehmen, die steuerliche Entlastung der Privathaushalte und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte;

– Reform von Renten- und Krankenversicherung zur Begrenzung der Ausgaben, die Senkung der Lohnnebenkosten und die Bewältigung des demographischen Wandels;

– Reform der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des Transfersystems, um die Arbeitslosigkeitsdauer zu verkürzen und die Relation zwischen Beitragszahlern und Leistungsempfängern zu verbessern;

– Deregulierung des Arbeitsmarktes, der Tarifpolitik und anderer Märkte.

Die Fähigkeit zur Durchsetzung solcher Reformen hängt von ausreichender politischer Unterstützung und vom institutionellen Rahmen ab. Politisch sind strukturelle Reformen schwierig, da sie kurzfristig Zustimmung kosten können. Jedoch wäre ein Verzicht auf Reformen politisch ebenfalls riskant, weil dadurch Probleme nicht effektiv bewältigt werden können. So wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von der Bevölkerung in Deutschland regelmäßig zum wichtigsten Punkt der politischen Agenda benannt. Institutionell ist die Handlungsfähigkeit jeder Bundesregierung deutlich beschränkt.

Im Vergleich zu anderen Staaten fällt die große Anzahl von „Vetogelegenheiten“ auf. Diese basieren auf dem Verhältniswahlrecht, das regelmäßig die Bildung von Regierungskoalitionen zwischen Parteien mit heterogener Basis erfordert, der faktischen Vetomacht der Verbände von Arbeitgebern und Gewerkschaften, der Tarifautonomie und dem Mitentscheidungsrecht des Bundesrates bei wichtigen Fragen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, was angesichts der Häufigkeit von Landtagswahlen zu einem „permanenten Wahlkampf“ auf Bundesebene führt, der längerfristiges Agieren erschwert.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Reimut Zohlnhöfer, Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2003) 18–19, S. 9–15.

Die rot-grüne Regierungszeit lässt sich in drei Phasen einteilen, die nicht nur von unterschiedlichen Schwerpunkten, sondern auch von unterschiedlichen Versuchen gekennzeichnet sind, Handlungsfähigkeit zu gewinnen:<sup>1</sup> 1. die „klassisch sozialdemokratische“ Anfangsphase, 2. die Phase der Konsensorientierung, Konsolidierung und der „Politik der ruhigen Hand“ sowie 3. die Phase ausgeprägter Strukturreformen mit den Hartz-Gesetzen und der „Agenda 2010“.

## Das sozialdemokratische Experiment

Die SPD hatte im Wahlkampf 1998 erfolgreich mit dem Leitmotiv „Innovation und soziale Gerechtigkeit“ geworben und die Reformen der Vorgängerregierung bei Kündigungsschutz, Renten- und Krankenversicherung oder Entgeltfortzahlung als „sozial unausgewogen“ kritisiert. Dabei war sie von den Gewerkschaften unterstützt worden. Die neue Regierung nahm diese Einschnitte zur Erfüllung von Wahlversprechen zurück. Diese „klassisch sozialdemokratische“ Politik wurde vom „Keynesianismus“ Oskar Lafontaines als Bundesfinanzminister begleitet. Gleichzeitig wurde Ende 1998 das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ begründet, das der Formulierung einer gemeinsamen Reformstrategie von Bundesregierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften dienen und maßgeblich vom Kanzleramt gesteuert werden sollte. Die Einbindung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden unter Verzicht auf Gegenleistungen deutete bereits das spätere Scheitern des Bündnisses an.<sup>2</sup>

Im Bereich der *Makroökonomie und Fiskalpolitik* wurde zunächst bis März 1999 eine „keynesianische“ Strategie verfolgt, die über eine expansive Haushaltspolitik eine Stärkung

<sup>1</sup> Vgl. Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohnhöfer (Hrsg.), *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002*, Wiesbaden 2003; Reimut Zohnhöfer, *Die Wirtschaftspolitik der rot-grünen Koalition: Ende des Reformstaus?*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 14 (2004) 2, S. 381–402.

<sup>2</sup> Vgl. Nico Fickinger, *Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998–2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge*, Wiesbaden 2005; Wolfgang Streeck/Anke Hassel, *The Crumbling Pillars of Social Partnership*, in: Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Germany: Beyond the Stable State*, London 2004, S. 101–124.

der Binnennachfrage anstrebte. Die Gewerkschaften wurden zu höheren Lohnforderungen ermutigt. Mit der „Ökosteuern“ wurden die Steuern auf den Energieverbrauch erhöht, um die Lohnnebenkosten zu senken. Im April 1999 wurde die Mineralölsteuer angehoben und eine Stromsteuer eingeführt. Daneben erfolgte eine mehrstufige Entlastung bei der Einkommensteuer, wobei auch die Eingangs- und Spitzensteuersätze spürbar gesenkt wurden. Die Gegenfinanzierung erfolgte über den Abbau von Steuervergünstigungen, was die Steuerbelastung der Großunternehmen erhöhte.

Bei den *sozialen Sicherungssystemen* wurde Ende 1998 der „demographische Faktor“, der eine langfristige Absenkung des Rentenniveaus bei steigender Lebenserwartung bedeutete hätte, ebenso gestrichen wie Eigenleistungen bei der Gesundheitsvorsorge. Die Gesundheitsausgaben wurden wieder budgetiert. Schließlich wurde die vollständige Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall wiederhergestellt. Der Ausweitung der Beitragsgrundlagen für die Sozialversicherung diente ab April 1999 die Einführung der Beitragspflicht für so genannte „Scheinselbstständige“ wie für Arbeitgeber bei geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Die angestrebte Reduktion der gesamten Beitragsbelastung unter 40 Prozent der Bruttolöhne gelang jedoch zu keinem Zeitpunkt.

Die *Arbeitsmarktpolitik* konzentrierte sich auf ein Sofortprogramm zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit („Jump“). Die Pflicht der Arbeitgeber zur Erstattung von Transferleistungen bei Entlassung älterer Arbeitskräfte und die Pflicht der Arbeitssuchenden zu häufigeren Kontakten mit dem Arbeitsamt wurden gestrichen. Die *Marktregulierung* wurde verstärkt. Neben restriktiven Bestimmungen zur „Scheinselbstständigkeit“ bedeutete dies die Wiederherstellung des Kündigungsschutzes in Kleinbetrieben ab fünf Beschäftigten. Die Allgemeinverbindlichkeitserklärung für tarifliche Mindestlöhne im Bereich des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes wurde so verändert, dass der Bundesarbeitsminister alleine einen Mindestlohn festlegen konnte.

## Konsensorientierung, Konsolidierung und die „Politik der ruhigen Hand“

Eine Zäsur stellte der abrupte Rücktritt Lafontaines als Finanzminister und SPD-Vorsit-

zender im März 1999 dar. Sie fiel mit dem Verlust der Mehrheit im Bundesrat aufgrund der verlorenen Landtagswahl in Hessen zusammen. Künftig konnten wichtige Bundesgesetze nur durch Angebote an die Bundestagsopposition oder einzelne Länderregierungen durchgesetzt werden. Als Finanzminister wurde Lafontaine von Hans Eichel, dem bisherigen hessischen Ministerpräsidenten, als Parteivorsitzender von Bundeskanzler Gerhard Schröder ersetzt. Damit war eine Reorientierung hin zur „neuen Mitte“ verbunden. Das bereits im Wahlkampf angedeutete Konzept einer Politik des „dritten Weges“ bedurfte aber der Konkretisierung. Dabei spielte das „Schröder-Blair-Papier“ vom Juni 1999 eine wichtige Rolle, das die Hinwendung zu einem „aktivierenden“ Staat und größerer Eigenverantwortung des Einzelnen bedeutet hätte. Es blieb innerhalb der SPD strittig. Zwar war der Gegensatz von Kanzleramt und Finanzministerium entschärft, doch nach wie vor bestanden große Unterschiede zwischen den „Modernisierern“ im Kanzleramt und dem traditionell ausgerichteten Arbeitsministerium sowie der Bundestagsfraktion. Das „Bündnis für Arbeit“ war mangels Agendasetzung seitens der Regierung faktisch handlungsunfähig. Inhaltlich bedeutender waren die Akzentverschiebung zur Haushaltskonsolidierung und neue Ansätze zu strukturellen Reformen in der Rentenversicherung und bei der Zuwanderungspolitik. Die günstige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung von 1999 bis 2001 nährte die Hoffnung, weiter gehende Arbeitsmarktreformen seien überflüssig, sodass eine „Politik der ruhigen Hand“ genügen würde.

Eichel ergriff bei *Makroökonomie und Fiskalpolitik* einen konsequenten Konsolidierungskurs. Bis 2001 wurden die Ausgaben durch mehrere Sparpakete vermindert. Ziel war ein ausgeglichener Haushalt im Jahr 2006. Begünstigt wurde dies durch die positive konjunkturelle Entwicklung auf dem Höhepunkt der „new economy“. Angesichts der konjunkturellen Abschwächung wurde der Konsolidierungskurs jedoch Ende 2001 aufgegeben. Die Ökosteuer wurde weitergeführt. Die Einkommensteuerreform wurde durch das Steuerreformgesetz von Juni 2000 fortgesetzt, das Anfang 2001 in Kraft trat. Dies bedeutete im Vergleich zu Lafontaine eine stärkere Senkung der Steuersätze und deutlichere Entlastung höherer Einkommen.

Der dritte Schritt der bereits beschlossenen Steuerentlastung wurde als erste Stufe der neuen Reform von 2002 auf 2001 vorgezogen. Das wichtigste Vorhaben war die Reform der Besteuerung von Kapitalgesellschaften, die 2001 in Kraft trat. Sie machte Deutschland für ausländische Investoren attraktiver und schuf Anreize zur Entflechtung wechselseitiger Unternehmensbeteiligungen. Personengesellschaften profitierten von der Entlastung bei der Einkommensteuer und von der Möglichkeit, die Gewerbesteuer ab 2001 pauschaliert auf die Einkommensteuer anzurechnen.

In den *sozialen Sicherungssystemen* gingen kurzfristige Notoperationen mit strukturellen Eingriffen einher. Zur Stabilisierung der Rentenausgaben wurde die Rentenanpassung 2000 und 2001 auf einen Inflationsausgleich beschränkt. Daneben wurde die Schwankungsreserve kontinuierlich vermindert. Zur Stabilisierung des Rentensystems reichte dies aber nicht aus. Zentrales Projekt war deshalb die Rentenreform 2000/2001, die mit der Abkehr von der Lebensstandardsicherung verbunden war. Gleichzeitig begann der Einstieg in die kapitalgedeckte private Altersvorsorge. Da eine verpflichtende Zusatzvorsorge nicht realisiert werden konnte, kam es zur steuerlichen Förderung bestimmter privater Vorsorgeverträge. Die „Riester-Rente“ trat Anfang 2002 in Kraft und traf aufgrund ihrer komplizierten Ausgestaltung zunächst auf geringe Akzeptanz. Im Gesundheitswesen wurde keine effektive Konsolidierung vorangetrieben. Die Aufhebung der Budgetierung im Jahr 2001 verstärkte die Ausgabendynamik erneut.

Die *Arbeitsmarktpolitik* war durch Kontinuität geprägt, obwohl die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik zunehmend kritisch gesehen wurde.<sup>14</sup> Im Bündnis für Arbeit gelang nur eine Verständigung auf eine Ausbildungsinitiative. Hingegen scheiterten Reformansätze zur Gestaltung eines Niedriglohnssektors. Im Bündnis für Arbeit konnte ein Vorstoß der IG Metall zur „Rente ab 60“ durch eine Reform der Altersteilzeit und tarifvertragliche Regelungen abgewehrt werden, der beschlossene „Paradigmenwechsel“ zu einer

<sup>14</sup> Vgl. Christoph Schmidt/Klaus F. Zimmermann/Michael Fertig/Jochen Kluge, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin 2001.

höheren Erwerbsintegration Älterer blieb jedoch folgenlos. Mit dem Anfang 2002 in Kraft getretenen „JobAqktiv-Gesetz“ wurde in der Arbeitsmarktpolitik der vorsichtige Einstieg in eine Aktivierungsstrategie vollzogen.

Bei der *Marktöffnung* wurde wenig erreicht. Die grundlegende Modernisierung der Zuwanderungspolitik wurde im Bundesrat blockiert. Durch das Teilzeit- und Befristungsgesetz wurden ab 2001 die Möglichkeiten zum Abschluss befristeter Arbeitsverträge restriktiver gestaltet. Auch der Anspruch auf Teilzeitarbeit erhöhte die Regulierungsdichte im Arbeitsrecht. Ohne von den Gewerkschaften Zugeständnisse zu verlangen, wurde 2001 das Betriebsverfassungsgesetz erweitert. Immerhin konnte im Jahr 2000 im Bündnis für Arbeit eine moderate Lohnrunde vereinbart werden.

## Reforminitiativen der Regierung: Hartz und Agenda 2010

Ende 2001 geriet die „Politik der ruhigen Hand“ angesichts der ungünstigen konjunkturellen Entwicklung und steigender Arbeitslosigkeit in die Defensive. Die Blockade im Bündnis für Arbeit zeigte, dass eine von der Bundesregierung lediglich moderierte Politik nicht funktionierte. Die dritte Phase war dementsprechend von einer stärkeren Initiative der Regierung gekennzeichnet, bei der weniger Rücksicht auf parteiinterne Strömungen sowie Verbände und Gewerkschaften genommen wurde. Dies schlug sich in einer größeren Distanz zwischen dem Bundeskanzler und der SPD nieder. In der Folge trat Schröder im März 2004 als Parteivorsitzender zurück.

Die Bundesregierung geriet zunehmend in ein Dilemma zwischen einem Verlust an Zustimmung aufgrund ausbleibender Erfolge auf dem Arbeitsmarkt, was mit ungenügenden Reformen zu tun hatte, und der Entfremdung von Gewerkschaften, Parteibasis und Teilen der Wählerschaft angesichts der als „ungerecht“ wahrgenommenen Eingriffe in den Sozialstaat. Verschärft wurde die Situation dadurch, dass die unionsregierten Länder seit Frühjahr 2002 den Bundesrat dominierten und seit Frühjahr 2003 eine eigene Mehrheit besaßen. Die Durchsetzung von Regierungspolitik wurde damit noch schwieriger. Im Un-

terschied zu den ersten beiden Phasen spielten nun befristete Expertenkommissionen wie die Hartz-Kommission oder die nach diesem Vorbild gestaltete Rürup-Kommission eine hervorgehobene Rolle, während das Bündnis für Arbeit 2003 formal beendet wurde.

Der „Vermittlungsskandal“ in der Bundesanstalt für Arbeit eröffnete die Gelegenheit, die bis dahin blockierte Strukturreform der Arbeitsmarktpolitik in Angriff zu nehmen. Die Initiative der Bundesregierung wurde nach weiteren Niederlagen bei Landtagswahlen mit der „Agenda 2010“ von März 2003 fortgeführt. So konnten jetzt strukturelle Reformen größerer Tragweite durchgesetzt werden.<sup>15</sup>

Dies führte zu zunehmenden Widerständen innerhalb der SPD und bei den Gewerkschaften sowie zu einem Verlust an Zustimmung in der Bevölkerung. Das hatte einerseits mit der Wahrnehmung der vermeintlichen „Grausamkeit“ von Hartz IV, also der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu tun, andererseits mit dem Überschreiten der wichtigen Fünf-Millionen-Grenze bei der Zahl registrierter Arbeitsloser, die auf die erstmalige Erfassung von erwerbsfähigen Sozialhilfeempfängern zurückging und somit als rein statistischer Effekt zu deuten war.

In der *Makroökonomie und Fiskalpolitik* wurde zunächst entgegen der ursprünglichen Planung das Inkrafttreten der 2. Stufe der Steuerreform von 2003 auf 2004 verschoben, um die Flutschäden finanzieren zu können. Später wurde aus konjunkturellen Gründen die dritte und letzte Stufe der Steuerreform teilweise von 2005 auf 2004 vorgezogen. Nach der Aufgabe des Konsolidierungskurses und angesichts einer mehrere Jahre andauernden Wachstumsschwäche verstieß die Bundesrepublik ab 2002 kontinuierlich gegen das Defizitkriterium von Maastricht. Zusätzliche Einnahmen wurden über den Verkauf von Staatsbeteiligungen erzielt. Die Einnahmensituation der Kommunen wurde über eine Reform der Gewerbesteuerumlage verbessert. Obwohl weitergehende Kürzungen von Subventionen im Bundesrat scheiterten, konnten

<sup>15</sup> Vgl. Michael Hüther/Benjamin Scharnagel, Die Agenda 2010: Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: APuZ, (2005) 32–33, S. 23–30; Klaus F. Zimmermann, Eine Zeitenwende am Arbeitsmarkt, in: APuZ, (2005) 16, S. 3–5.

ab 2004 einige Steuervergünstigungen abgebaut werden (z. B. Verminderung der Eigenheimzulage und Kürzung der Entfernungspauschale).

Im Bereich der *sozialen Sicherung* wurde 2003 in einer informellen „großen Koalition“ mit der Union eine Reform der Krankenversicherung vereinbart. Diese trat in mehreren Stufen ab Anfang 2004 in Kraft und brachte die Auslagerung bisheriger Versicherungsleistungen mit sich. Damit wurde die Beitragsparität in der Krankenversicherung aufgelöst. Der Arbeitgeberbeitrag wurde gesenkt, während die Belastung für die Versicherten zunahm. Auch erfolgte mit der Verschiebung des Mutterschaftsgeldes in den Bundeshaushalt und der Erhöhung der Tabaksteuer der Einstieg in eine partielle Steuerfinanzierung der Krankenversicherung. Wettbewerbsmechanismen auf der Seite der Leistungsanbieter wurden hingegen kaum gestärkt.

In der Rentenversicherung wurde zum Januar 2005 mit dem „Nachhaltigkeitsfaktor“ eine Regelung eingeführt, die eine verminderte Rentenanpassung bei einer ungünstigen Verschiebung der Relation Rentner/Beitragszahler vorsieht. Das gesetzliche Rentenalter wurde bei 65 Jahren belassen, obwohl die Rürup-Kommission eine Anhebung auf 67 Jahre empfohlen hatte. Trotz der Rentenreformen waren ab 2003 weitere kurzfristige Maßnahmen notwendig, um die Rentenkasse zu stabilisieren, darunter ein höherer Beitragssatz, eine überproportionale Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze, eine neuerliche Senkung der Schwankungsreserve und 2004 eine weitere Nullrunde für die Rentner.

Ein Schwerpunkt des Regierungshandelns lag in der *Arbeitsmarktpolitik*. Auf den „Vermittlungsskandal“ reagierte die Bundesregierung im Frühjahr 2002 zunächst mit einem „Sofortprogramm“, das u. a. den Umbau des Vorstandes der BA vorsah und mit dem Vermittlungsgutschein Marktmechanismen in der Stellenvermittlung einführte. Der Bericht der Hartz-Kommission vom August 2002 regte dann umfangreiche Veränderungen an.<sup>16</sup> Die ersten beiden Hartz-Gesetze, die 2003 in Kraft traten, führten neue Instrumente ein, so

die Förderung selbstständiger Tätigkeiten im Rahmen der Ich-AG und die arbeitsmarktpolitische Nutzung von Zeitarbeit durch „Personal-Service-Agenturen“. Vorhandene Instrumente wurden gestrafft und stärker auf den Eingliederungserfolg ausgerichtet. Schließlich wurden ab April 2003 das kurz zuvor bundesweit eingeführte „Mainzer Modell“ und die geringfügige Beschäftigung durch Mini- und Midijobs ersetzt. Minijobs bis 400 Euro im Monat waren nun wieder wie vor 1999 auch als Nebentätigkeit gestattet. Durch das dritte Hartz-Gesetz wurde die interne Struktur der Bundesagentur für Arbeit reformiert. Sie soll nun eine effektive Vermittlung und Maßnahmenselktion nach Wirkungszielen erreichen. Bemerkenswert ist die stärkere Einbindung von externen Dienstleistern und marktähnlichen Mechanismen in die Arbeitsmarktpolitik.

Die Hartz-Reformen stehen für eine konsequenter aktivierende Arbeitsmarktpolitik durch die Pflicht zur frühzeitigen Meldung vor Eintritt der Arbeitslosigkeit, striktere Zumutbarkeitskriterien, häufigere Sanktionen und den intensiveren Nachweis von Arbeitssuchaktivitäten. Aktivierend soll auch das neue System der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach „Hartz IV“ wirken, das 2005 die Arbeitslosenhilfe ersetzt hat. Dabei wurde der Bezug zum früheren Erwerbseinkommen aufgegeben und durch eine strikt bedürftigkeitsgeprüfte Pauschale ersetzt. Die Betreuung der erwerbsfähigen Hilfebezieher sollte von den Arbeitsagenturen übernommen werden, in den Verhandlungen mit dem Bundesrat wurde jedoch eine gemeinsame Verantwortung von Arbeitsagenturen und Kommunen sowie eine kommunale Alleinzuständigkeit in den Optionskommunen vereinbart, was mit erheblichen Steuerdefiziten verbunden ist. Während der gesetzliche Rahmen nun besteht, fehlt es derzeit noch an einer effektiven Aktivierung in der Praxis. Hinzuverdienstmöglichkeiten und Zusatzjobs bieten Anreize zum Verbleib im Transferbezug mit ergänzender Teilzeitarbeit.

Die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitskräfte sollte durch die Möglichkeit, über 50-Jährige ohne sachlichen Grund befristet einzustellen, eine Begünstigung der Arbeitgeber durch Beitragsbonus und Lohnkostenzuschüsse sowie die Aufstockung niedrigerer Arbeitsentgelte gefördert werden. Dies gelang nicht,

<sup>16</sup> Vgl. Werner Jann/Günther Schmid (Hrsg.), Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt, Berlin 2004.

da gleichzeitig innerhalb der Arbeitslosenversicherung Anreize zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt aufrechterhalten wurden. Eine letzte wesentliche Maßnahme ist der Ausbildungspakt von 2004, mit dem die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe verhindert wurde.

*Marktöffnungen* sollten die Wirksamkeit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Um die Selbstständigkeit zu unterstützen, wurde der Nachweis des „Meisterbriefes“ in 53 von 94 Handwerksgeräten und bei „einfachen“ Tätigkeiten aufgehoben. Die befristete Beschäftigung bei neu gegründeten Unternehmen wurde erleichtert. Die Zeitarbeit wurde weiter liberalisiert, allerdings im Tausch gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von entliehenen und Stammarbeitskräften, von dem nur durch Tarifverträge abgewichen werden darf. Im Zuge der Agenda 2010 wurde der Schwellenwert des Kündigungsschutzes für Neueingestellte wieder von fünf auf zehn Beschäftigte angehoben, die Kriterien der Sozialauswahl begrenzt, jedoch gleichzeitig eine arbeitnehmerseitige Wahlmöglichkeit zugunsten einer Abfindung im Kündigungsfall anstelle des Rechtsweges eingeräumt. Auch das Zuwanderungsgesetz konnte 2005 in Kraft treten, die Optionen für eine systematische arbeitsmarktorientierte Steuerung befristeter und dauerhafter Zuwanderungen waren aufgrund des Widerstandes im Bundesrat weggefallen.

## Bilanz und Perspektiven

Reformen wirken nur mit erheblicher Zeitverzögerung. Es ist zu früh, ein abschließendes Urteil über die rot-grüne Reformpolitik zu ziehen. Dies gilt umso mehr, als die bedeutenden Reformen auf dem Arbeitsmarkt noch gar nicht vollständig umgesetzt wurden. Im Rückblick zeigt sich jedoch, dass die rot-grüne Regierung trotz längerer Phasen der Desorientierung grundlegende Reformmaßnahmen durchgesetzt hat.

Zur *Makroökonomie und Fiskalpolitik* ist festzuhalten, dass die auf das „radikal-keynesianische“ Experiment Lafontaines folgende Phase der Haushaltskonsolidierung unter Finanzminister Eichel nur kurzzeitig durchgehalten wurde. Spätestens seit 2002 wurde sie zugunsten größerer Haushaltsdefizite und

wachsender Staatsverschuldung aufgegeben. Dies kann als Rückkehr zu einem moderaten Keynesianismus verstanden werden, der flexibel auf konjunkturell bedingte Defizite reagiert. Insoweit war die letzte Phase der Regierungspolitik von angebots- und nachfrageorientierten Politikelementen gekennzeichnet. Bemerkenswert sind die deutlichen Entlastungen bei der Einkommensteuer und die Systemreform bei der Besteuerung von Kapitalgesellschaften. Angesichts des internationalen Wettbewerbs werden weitere Reformen der Unternehmensbesteuerung erforderlich sein. Ebenso steht eine Vereinfachung des Steuersystems noch aus wie eine Neuordnung der Gemeindefinanzen und ein weiterer Subventionsabbau.

Bei den *sozialen Sicherungssystemen* fällt die strukturelle Reform der Rentenversicherung ins Gewicht, die die private und betriebliche Vorsorge deutlich gestärkt hat. In der Gesundheitspolitik wurde versucht, die Kostenentwicklung in der gesetzlichen Krankenversicherung zu begrenzen. Strukturelle Änderungen im Versicherungssystem und mehr Wettbewerb auf der Seite der Leistungserbringer konnten nicht realisiert werden. Entsprechende Reformen stehen noch aus. Folglich konnten die Sozialbeiträge trotz der Einnahmen aus der Ökosteuer nicht gesenkt, sondern lediglich stabilisiert werden.

In der *Arbeitsmarktpolitik* wurden mit den Hartz-Reformen konsequente Schritte zur Aktivierung von Arbeitslosen und erwerbsfähigen Hilfebeziehern eingeleitet. Es konnten alte Strukturen aufgebrochen, die Rolle der Sozialpartner begrenzt und eine wirkungsorientierte Steuerung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingeführt werden. Auch wurde erstmals eine umfassende wissenschaftliche Evaluation der Arbeitsmarktpolitik begonnen, deren Ergebnisse nun abgewartet werden sollten. Ungeklärt blieb, wie gering qualifizierte Personen besser als bislang in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Nach wie vor fehlt es an ausreichenden Anreizen, das Transfersystem dauerhaft zu verlassen und eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen.

Die *Marktöffnung* verlief widersprüchlich. Zunächst wurden zusätzliche Beschränkungen eingeführt bzw. wiederhergestellt. In der zweiten Hälfte der Regierungszeit wurde eine Wende zugunsten einer stärkeren Markt-

öffnung vollzogen. Eine systematisch gesteuerte Arbeitsmigration scheiterte am Bundesrat. Gesetzliche Änderungen bei den Rahmenbedingungen für die Lohn- und Tarifpolitik unterblieben. Gleichwohl lässt sich eine zunehmende Flexibilität innerhalb der Tarifverträge, eine abnehmende Bedeutung der Tarifverträge für die betriebliche Gestaltung und eine moderate Lohnpolitik beobachten. Dies vollzog sich in einer Phase verschärften internationalen Wettbewerbs ohne unmittelbares Einwirken der Politik.

Die Reformen der rot-grünen Bundesregierung haben in vielen Bereichen langfristig bedeutsame Veränderungen eingeleitet:

- Reformen in Richtung Grundsicherung durch die Abkehr von der Lebensstandardsicherung in der Rentenversicherung und der einkommensbezogenen Arbeitslosenhilfe;
- die zunehmende Steuerfinanzierung sozialer Sicherheit bei gleichzeitiger Stärkung der privaten und betrieblichen Vorsorge;
- die grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik mit einer konsequenteren Aktivierung der Langzeitarbeitslosen;
- die Marktöffnung bei der selbstständigen Erwerbstätigkeit, die Liberalisierung der Zeitarbeit sowie die Modernisierung des Zuwanderungsrechts und
- die Begrenzung des Einflusses der Verbände.

Gleichwohl wurden über die gesamte Regierungszeit hinweg Strategiedefizite deutlich. Konsequenter Reformen zu Beginn wären heute bereits sichtbar und leichter vermittelbar gewesen. Im Bündnis für Arbeit hätte die Bundesregierung Paketlösungen mit Zugeständnissen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften anstreben müssen. Bei den strukturellen Eingriffen durch die Agenda 2010 und „Hartz IV“ unterliefen ihr gravierende Fehler in der Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit und der Parteibasis, was die Begründung der Reformen und ihre zu erwartenden Effekte anging.

Das Fehlen einer konsistenten Strategie ist nicht allein ein Mangel der rot-grünen Regierung. Längerfristig angelegtes Handeln ist an-

gesichts eines dauerhaften Wahlkampfes, eines von der Opposition beherrschten Bundesrates sowie einer unzufriedenen Parteibasis und Öffentlichkeit nur schwer durchzuhalten. Wichtig ist deshalb eine Reform des Föderalismus durch eine zeitliche Konzentration der Landtagswahlen und eine klarere Trennung von Entscheidungskompetenzen und Finanzquellen zwischen Bundes- und Länderebene.

Jede neue Bundesregierung wird jedoch an der Politik von Rot-Grün anknüpfen müssen: notwendig sind weitere Schritte bei der Marktöffnung, eine Überprüfung und Neujustierung der Arbeitsmarktpolitik, die weitere Abkopplung der Finanzierung sozialer Sicherung vom Faktor Arbeit zur Reduzierung der Lohnnebenkosten, die Aktivierung der Transferbezieher, mehr Transparenz im Steuersystem, eine Reduktion der Unternehmenssteuern sowie die Konsolidierung des Staatshaushaltes durch Subventions- und Personalabbau. Die Reformen der vergangenen Jahre haben Blockaden aufgebrochen und Gelegenheiten für weitere Reformen eröffnet, die es jetzt zu nutzen gilt.

Friedhelm Hengsbach

# Die Arbeitsmärkte – Stellgröße für mehr Beschäftigung?

Als Bundeskanzler Gerhard Schröder im März 2003 seine mit Spannung erwartete „Aufbruch-Rede“ hielt, mit der er die Agenda 2010 ankündigte, waren die in- und ausländischen Medien tief beeindruckt. „Deutschland bewegt sich, das Land ist reformfähig, es wirft die rote Laterne im europäischen Geleitzug weit von sich“, so klangen die euphorischen Kommentare.<sup>1</sup> Von dieser Euphorie ist wenig übrig geblieben. Eine Serie von Landtagswahlen, die für die SPD ruinös ausfielen, haben den Kanzler veranlasst, auf vorgezogene Neuwahlen zu setzen. Dazu hatten fünf Parteien Wahl- oder Regierungsprogramme skizziert, die dem Thema Arbeit den ersten oder einen sehr hohen Rang einräumen und die soziale Gerechtigkeit verstärkt in den Blick nehmen. Die Wählerinnen und Wähler haben jedoch weder den von der Opposition angekündigten Eingriffen in erkämpfte Arbeitnehmerrechte noch den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Einschnitten der rot-grünen Koalition zugestimmt. Ist der Arbeitsmarkt überhaupt die richtige Stellgröße für mehr Wachstum und Beschäftigung? Die Antwort darauf soll in einer Prüfung jener arbeitsmarktpolitischen „Reformen“ gesucht werden, die in der Öffentlichkeit diskutiert werden.

**Friedhelm Hengsbach**

Dr. oec., geb. 1937; emeritierter Professor für Christliche Gesellschaftsethik an der Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt/M., Leiter des Nell-Breuning-Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik, Offenbacher Landstraße 224, 60599 Frankfurt/M.

Urteil auf Grund selektiver Wahrnehmung. Frikzionelle, saisonale, konjunkturelle, technikinduzierte oder exogene Ursachen gelten als nachrangig. Nun gibt es verschiedene Strukturbrüche, die, indem sie kumuliert auftreten, eine Massenarbeitslosigkeit erklären, etwa die polarisierte Verteilung der Einkommen und Vermögen, das regionale Gefälle zwischen Ost- und Westdeutschen, die Ungleichheit der Lebenschancen von Männern und Frauen, die Umschichtung der kaufkräftigen Nachfrage von Industriewaren zu kulturellen Dienstleistungen, die Funktionsdefizite im Zusammenspiel von monetärer und realwirtschaftlicher Sphäre sowie reale Zinsdifferenzen in den Ländern der EU, die bei nominal gleichem Zinssatz und unterschiedlichen Inflationsraten auftreten. Bei diesem Ursachenspektrum ist es verwunderlich, dass in der rot-grünen Koalition den Strukturbrüchen auf dem Arbeitsmarkt ein derartiges Gewicht zur Erklärung der hohen und anhaltenden Arbeitslosigkeit zukam.

Sie folgte dabei dem hegemonialen Erklärungsmuster, das von wirtschaftlichen Experten vertreten und von marktbestimmenden Medien verbreitet wird. Unter den deutschen Ökonomen gilt nahezu unangefochten die Hypothese einer „natürlichen“ Arbeitslosigkeit. Diese Form struktureller Arbeitslosigkeit wird auch als „inflationstabile Arbeitslosigkeit“ bezeichnet. Sie könne durch eine wachsende Güternachfrage zwar verringert werden, aber nicht ohne gleichzeitig einen Anstieg der Inflationsrate zu riskieren. Als Ursache einer solchen Arbeitslosigkeit werden in erster Linie institutionelle Starrheiten des Arbeitsmarkts, etwa ein komfortables Arbeitslosengeld, starke Gewerkschaftsmacht und flächendeckende Tarifverträge genannt.

Der Begriff einer „inflationstabilen“ Arbeitslosenquote ist jedoch aus zwei Variablen gebildet, nämlich der Zahl der Arbeitslosen und der Inflationsrate, die jeweils von unterschiedlichen mikro- und makroökonomischen Faktoren beeinflusst werden. Im Vergleich mit den institutionellen Starrheiten des Arbeitsmarktes wird das Gewicht, das eine überdehnt restriktive Geldpolitik und als deren Folge eine minimale Inflationsrate für

## Selektion

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist strukturell verursacht. So lautet ein dominantes

<sup>1</sup> Vgl. Friedhelm Hengsbach, *Das Reformspektakel. Warum der menschliche Faktor mehr Respekt verdient*, Freiburg 2005<sup>2</sup>, S. 7.

die Höhe und Entwicklung der Arbeitslosigkeit spielen, systematisch unterschätzt, und zwar gerade dann, wenn die Nominallohne nach unten starr sind. Nicht auszuschließen ist, dass eine Nullinflation im Vergleich mit einer dreiprozentigen Inflationsrate die langfristige natürliche Arbeitslosigkeit ansteigen lässt. Weitere makroökonomische Bestimmungsfaktoren der Arbeitslosigkeit sind eine sinkende Produktivitätsrate und ein steigendes Realzinsniveau. In Anbetracht unsicherer Schätzergebnisse sollten jedenfalls beide Varianten, die makroökonomische und die mikroökonomische Erklärung der natürlichen Arbeitslosenquote, im Blick bleiben.<sup>12</sup>

## Arbeitsmärkte

Die Fixierung auf den singulären Arbeitsmarkt teilte die rot-grüne Koalition mit den wirtschaftlichen Führungskräften und Experten sowie den bürgerlichen Eliten. Selbst in den Gutachten des Sachverständigenrats der vergangenen Jahre wird ganz oder fast ausschließlich vom Arbeitsmarkt in der Einzahl geredet. Aber Arbeitsmärkte existieren real in der Mehrzahl – wie die Güter- und Finanzmärkte. Das beweisen nicht nur die regional und nach Branchen differenzierten Tarifverträge, sondern vor allem die Trennlinien zwischen unbefristeten, sicheren und befristeten bzw. prekären Arbeitsverhältnissen sowie die fließenden Grenzen zwischen Teilzeitarbeit, geringfügiger Beschäftigung, Leiharbeit, Scheinselbständigkeit und öffentlich erzwungener Arbeit mit Mehraufwandsentschädigung. Selbst die trennende, wenngleich fragwürdige Systematik eines ersten und zweiten Arbeitsmarktes widerlegt die Unterstellung, dass die Verhältnisse auf den Arbeitsmärkten gleich seien und sich gleichsinnig entwickeln würden.

Arbeitsmärkte sind abgeleitete Märkte. Dass sich die Nachfrage nach Arbeitskräften mit zeitlicher Verzögerung belebt, wenn vorher eine dynamische und anhaltende kaufkräftige Nachfrage nach Gütern wirksam geworden ist, belegt die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten bis in die neunziger

<sup>12</sup> Vgl. Thomas Beissinger, Strukturelle Arbeitslosigkeit in Europa: Eine Bestandsaufnahme, Regensburger Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftswissenschaft Nr. 389, Regensburg 2004.

Jahre hinein. Die Exportdynamik der deutschen Wirtschaft ist der wachsenden weltwirtschaftlichen Nachfrage zu verdanken. Der angespannte Blick der Politiker auf den konjunkturellen Aufschwung wäre unbegründet, würden sie nicht erwarten, dass sich die Arbeitsmärkte entspannen, sobald die Güternachfrage ansteigt.

Aus sozialetischer Sicht sollte behutsam von „Arbeitsmärkten“ geredet werden. Zwar ist die Rede von angebotener und nachgefragter Arbeit, die ihren Preis hat, nicht zu beanstanden. Es lassen sich auch Determinanten des Angebots und der Nachfrage identifizieren. Aber folgt daraus, dass für das Gut Arbeit dieselben Marktregeln wie für Nahrungsmittel, Industriewaren und Finanzgeschäfte gelten? Erwerbsarbeit ist etwas Notwendiges und etwas Persönliches, das vom Subjekt der Arbeit nicht getrennt werden kann. Notwendig ist sie, weil sie den Lebensunterhalt aus eigener Leistung sichert. Einen Eigenwert hat sie als Mittel gesellschaftlicher Anerkennung, persönlicher Identität und wirtschaftlichen Wohlstands. Menschen haben Würde, unabhängig von ihrer Arbeitsleistung.

## Kündigungsschutz

Der besondere Kündigungsschutz ist seit Jahrzehnten Gegenstand öffentlicher Kontroversen. Wegen der besonderen sozialen Bedeutung des Arbeitsverhältnisses soll der Arbeitgeber nicht willkürlich und ohne sachlichen Grund kündigen dürfen. Auch die Mindestzahl der in einem Betrieb Beschäftigten spielt eine Rolle. Sie lag 45 Jahre lang bei fünf Beschäftigten, bis die Regierung Kohl sie auf zehn Beschäftigte heraufsetzte. Die rot-grüne Koalition stellte 1998 den ursprünglichen Zustand wieder her. Aber im Zusammenhang mit der Agenda 2010 wurde der Schwellenwert wieder auf zehn Beschäftigte angehoben.

Die beschäftigungshemmende Wirkung des Kündigungsschutzes und die positive Wirkung seiner Lockerung werden mehr aus anekdotischer Evidenz behauptet, als dass sie empirisch belegt sind. Internationale Vergleiche isolierter Arbeitsschutzregelungen sind wenig aussagefähig. Empirische Untersuchungen der vergangenen Jahre belegen, dass in Deutschland nur 11 bis 15 Prozent der ge-

kündigten Beschäftigten gegen eine vom Arbeitgeber ausgesprochene Kündigung geklagt haben. 15 Prozent der Gekündigten erhielten eine Abfindung. Die Höhe der tatsächlichen Abfindung lag erheblich unter den Beträgen, die in der Öffentlichkeit zirkulieren. Seltsamerweise gingen etwa zwei Drittel der für die Personalpolitik der Betriebe Verantwortlichen irrtümlicherweise davon aus, dass der Kündigungsschutz für ihren Betrieb gelte. Und 14 Prozent aus der Betriebsgrößenklasse mit sechs bis neun Beschäftigten meinten irrtümlicherweise, der Kündigungsschutz gelte für sie nicht. Das tatsächliche Einstellungsverhalten richtet sich also nicht nach den jeweils geltenden Schwellenwerten. Es wird hauptsächlich von der aktuellen wirtschaftlichen Lage und den erwarteten Aufträgen bestimmt und davon, wie die alternative Möglichkeit, etwa der Mehrarbeit beurteilt wird.<sup>13</sup>

## Arbeitszeiten

Die angeblich starren Arbeitszeitregeln in Deutschland sind ein fortdauernder Anstoß öffentlichen Unbehagens. Helmut Kohls Klage über den „kollektiven Freizeitpark Deutschland“ hat sich ins Gedächtnis eingepägt. Das Institut der deutschen Wirtschaft gab vor kurzem zu bedenken, dass die Arbeitnehmer hierzulande die kürzesten Arbeitszeiten rund um den Globus genießen. Solche Vermutungen münden in den Vorwurf, dass die wöchentlichen Arbeitszeiten zu kurz, die Zahl der Feiertage zu hoch, die Urlaubsansprüche zu umfangreich seien. Peter Hartz hat die Formel vom „atmenden Unternehmen“ geprägt;<sup>14</sup> die Belegschaftsmitglieder sollten mit flexiblen Arbeitszeiten auf die schwankende Nachfrage der Kunden reagieren. Die CDU/CSU sieht in verlängerten Arbeitszeiten einen Ausweg aus der Beschäftigungskrise, während die SPD die Belegschaften einzelner Betriebe dafür lobt, dass sie längere Arbeitszeiten akzeptiert habe, um gefährdete Arbeitsplätze in Deutschland zu retten.

<sup>13</sup> Vgl. Martin Kimmich, Kündigungsschutz unter Druck, Forum Recht Online 3/2004, in: [www.forum-recht-online.de/2004/304/304kimmich.htm](http://www.forum-recht-online.de/2004/304/304kimmich.htm) (29. 9. 2005).

<sup>14</sup> Vgl. Peter Hartz (Hrsg.), Das atmende Unternehmen: Jeder Arbeitsplatz hat seinen Kunden, Frankfurt/M. 1996.

Das Arbeitszeitargument ist im internationalen Vergleich nur differenziert verwendbar. Denn die tariflichen, die betrieblich vereinbarten und die tatsächlichen Arbeitszeiten weichen voneinander ab. Die tatsächliche Arbeitszeit betrug 2003 in Deutschland durchschnittlich 40 Stunden, die der Vollzeitbeschäftigten 42 Stunden. Eine um die Teilzeitkräfte bereinigte Statistik aus 16 europäischen Staaten verweist Deutschland ins Mittelfeld.<sup>15</sup> Das Argument, eine allgemeine Verlängerung der Arbeitszeit könne die Wachstumsschwäche überwinden und den Konjunkturaufschwung beschleunigen, klingt nur überzeugend, wenn zahlreiche Glieder einer Argumentationskette ineinander greifen. Es wird nämlich unterstellt, dass die Verlängerung der Arbeitszeiten ohne Lohnausgleich eine Senkung der Arbeitskosten bewirke und dass die Unternehmer die Kostensenkung in einer Preissenkung ihrer Produkte weitergäben. Die privaten Haushalte würden daraufhin entdecken, dass ihre Realeinkommen ansteigen, und konsequent ihre Konsumnachfrage ausweiten. Indem entsprechend die Gewinnerwartungen der Unternehmen stiegen, würden diese die Nachfrage nach Investitionsgütern erhöhen und zusätzliche Arbeitskräfte einstellen. Damit sei ein Abbau der Arbeitslosigkeit in Sicht. Aber was geschieht, wenn nur zwei Glieder dieser Argumentationskette brechen? Falls etwa die Unternehmen die Kostensenkung nicht mit einer Preissenkung beantworten? Oder falls die Haushalte die Steigerung ihrer Realeinkommen zwar bemerken, aber sich nicht zu einer Ausweitung des Konsums, sondern – angesichts der tatsächlichen oder befürchteten Einschnitte, die sie als kumulierte Wirkungen der „Sozialreformen“ bemerken – vermehrt sparen? Dann hätten die Unternehmen keine Veranlassung mehr, zusätzliche Investitionen zu planen. Die Logik einer Arbeitszeitverlängerung, die einen Wachstumsschub oder einen konjunkturellen Aufschwung auslösen soll, überzeugt nicht.

## Tarifverträge

Im Wahlprogramm der FDP von 2005 wird der Flächentarifvertrag als Fremdbestimmung durch Gewerkschaftsfunktionäre einge-

<sup>15</sup> Vgl. Franke Bauer/Eva Munz, Arbeitszeiten in Deutschland: 40plus und hochflexibel, in: WSI-Mitteilungen, 58 (2005), S. 40–48.

schätzt, die ihre Verbandsmacht absichern wollen. Deshalb soll das „Tarifkartell“ aufgebrochen werden, um betriebsnahe, maßgeschneiderte Lösungen zu erleichtern. Die CDU/CSU setzt sich behutsamer dafür ein, die Tarifbindung aufzulockern. Demgegenüber hat die rot-grüne Koalition den Willen wiederholt bekräftigt, wichtige Arbeitnehmerrechte nicht anzutasten und Eingriffe in die Tarifautonomie abzuwehren. Aber sie erwartet von den Tarifparteien bei Bedarf eine faire Flexibilität der Tarifverträge. Gleichzeitig folgt sie der Hauptströmung wirtschaftlicher Experten, die unterstellen, dass Flächentarifverträge eine Einigung von „Arbeitsplatzbesitzern“ zu Lasten Dritter sind. Arbeitslose würden nämlich vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, falls sie bereit sind, eine Erwerbsarbeit anzunehmen, deren Entlohnung den Tariflohn unterschreitet.

Die Klage über die strukturelle Starrheit der Tarifverträge ist weithin modisches Lamento und verrät eine verbreitete Unkenntnis der real existierenden Tarifverträge. In Deutschland werden jährlich etwa 40 000 Tarifverträge vereinbart. Dabei gilt ein Branchen- oder Firmenvertrag im Westen nur für 70 und im Osten nur für 55 Prozent der Beschäftigten. Trotz der in der Metall- und Elektroindustrie geltenden tariflichen Wochenarbeitszeit von 35 bzw. 38 Stunden können Unternehmensleitungen und Betriebsräte beispielsweise vereinbaren, dass für 13 bis 18 Prozent, in extremen Fällen für bis zu 50 Prozent der Beschäftigten die Arbeitszeit dauerhaft auf 40 Stunden ausgedehnt wird. So kann unter Umständen eine maximale Wochenarbeitszeit von 50 Stunden erreicht werden.<sup>16</sup>

Die Flächentarifverträge, die öffentlich schlecht geredet werden, haben den Korridor zwischen den oberen und unteren Tariflöhnen relativ eng und die Primärverteilung der Einkommen relativ ausgewogen gelassen. „Wohlstand für alle“ wurde dadurch realisierbar, dass eine wachsende Binnennachfrage die realen Nettoinvestitionen der Unternehmen angeregt hat, wodurch zusätzliche Arbeitsplätze und Einkommen entstanden, die nachfragewirksam wurden und die Gewinnerwar-

<sup>16</sup> Vgl. Steffen Lehdorff, Zurück zur 40-Stunden-Woche? – Wirksamkeit und Krise der tariflichen Arbeitszeitregulierung, in: WSI-Mitteilungen, 57 (2004), S. 306–311.

tungen der Unternehmen erhöhten. Seitdem die Flexibilisierung der Tarifverträge und betriebsnahe Vereinbarungen propagiert werden, hat sich die Schere zwischen den Lohn- und den Gewinneinkommen geöffnet.

Das duale System, das die Betriebsräte, die stellenweise in die Rolle von Ko-Managern hinein gewachsen sind, zur vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Unternehmensleitung verpflichtet, während die Auseinandersetzungen über das Arbeitsentgelt und die Arbeitsbedingungen den Tarifpartnern überlassen bleiben, hat sich vorteilhaft ausgewirkt, wenn man die Zahl der Produktionsausfälle, die durch Streiks verursacht sind, international vergleicht. Der Arbeitsfrieden wäre erheblich beeinträchtigt, wenn die Konflikte, die zwischen den Tarifpartnern zu regeln sind, in die Betriebe verlagert würden.

Aus sozialetischer Sicht ist die Tarifautonomie ein institutionelles Freiheitsrecht, vor allem jedoch ein wirtschaftlich-soziales Grundrecht von abhängig Beschäftigten. Denn der Einzelarbeitsvertrag steht, obwohl er nach Sklaverei und Leibeigenschaft eine freiheitliche Errungenschaft ist, unter dem Vorbehalt „ungleicher Verträge“. Tarifverträge sichern den abhängig Beschäftigten eine halbwegs gleiche Verhandlungsmacht gegenüber dem Arbeitgeber und dem Ergebnis der Vereinbarung die Gewähr, dass sie gerecht ist.

## Lohnkosten

Die rot-grüne Koalition hat zwar den globalen Wettlauf um niedrigere Löhne und schlechtere Arbeitsbedingungen abgelehnt; die Löhne in Deutschland seien nicht zu hoch. Sie würdigte jedoch gleichzeitig moderate Lohnerhöhungen als lohnende Beiträge der Beschäftigten, um bedrohte Arbeitsplätze zu sichern. Im Windschatten der Dauerklage von Ökonomen und Arbeitgebern über Deutschland als Hochlohnland, das sich im globalen Wettbewerb nicht behaupten könne, bezeichnete Bundeskanzler Schröder auch den erpressten Lohnverzicht der Belegschaften einzelner Betriebe von DaimlerChrysler, Siemens und Opel als modellhaft für das Land. Sich mit Lohnforderungen zurückzuhalten, wird allgemein als geeignetes Mittel angesehen, um vorhandene Arbeitsplätze in

Deutschland zu retten und zusätzliche zu schaffen.

Der fortwährende Export- und Leistungsbilanzüberschuss widerlegt jedoch die Behauptung, Deutschland sei international nicht wettbewerbsfähig. Zwei Drittel der grenzüberschreitenden Geschäfte werden mit anderen westeuropäischen Ländern getätigt. Außerdem zählt im internationalen Vergleich nicht die absolute Lohnhöhe, sondern das Verhältnis von Arbeitsaufwand und Arbeitsertrag. Wenn neben der Lohnhöhe die Arbeitsproduktivität berücksichtigt wird, kommt man zu den „Lohnstückkosten in jeweiliger Währung“, die allerdings wechselkursbereinigt und dynamisiert werden müssen. Nun sind diese Lohnstückkosten von 1995 bis 2003 in Deutschland weniger als in allen anderen Industrieländern mit Ausnahme Japans gestiegen. Eine Standortchwäche der deutschen Wirtschaft auf Grund zu hoher Lohnforderungen ist nicht nachweisbar.

Seit einiger Zeit werden die angedrohten und teilweise realisierten Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer als Ursache der hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland genannt. Ein zeitweiliger oder dauerhafter Lohnverzicht der Belegschaften jener Betriebe, die unmittelbar mit Betrieben beispielsweise aus EU-Beitrittsländern konkurrieren, könne die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Arbeitsplätze wieder herstellen. Sollten die Betriebsräte sich weigern, die Betriebskosten zu senken, würden Betriebsteile oder ganze Betriebe in Länder wie Ungarn, Tschechien oder die Slowakei verlagert.

Eine streng einzelwirtschaftliche Aufrechnung von Arbeitszeiten und Lohnkosten greift zu kurz, solange Aspekte der Markterschließung außer Acht bleiben. Sie mag aus betrieblicher und kurzfristiger Perspektive plausibel klingen, nicht jedoch auf der Ebene des Konzerns und der Gesamtwirtschaft. Zwar sind kleine oder mittlere Unternehmen und selbst transnationale Konzerne bemüht, den Prozess einer Strukturanpassung geschmeidig zu gestalten und zu verlangsamen. Dennoch bleibt das Hinausschieben einer auf Dauer unvermeidbaren Produktionsverlagerung in so genannte Niedriglohnländer rein defensiv. Denn auf längere Sicht hin ist es sinnvoll, den Spielregeln der internationalen Arbeitsteilung zu folgen. Die Textilindustrie

und andere arbeitsintensive Industrien sind schon vor Jahrzehnten aus Deutschland abgewandert. Dadurch ist der Wohlstand der Deutschen nicht gesunken, sondern gestiegen. Durch eine Produktionsverlagerung werden etwa in Ungarn Arbeitsplätze geschaffen. Es entstehen zusätzliche Einkommen, Massenkaufkraft und Wachstumsimpulse, von denen ein Teil als Nachfrage nach deutschen Exportgütern zurückströmt. Ein Land, das sich wirtschaftlich entwickelt, ist als Handelspartner interessanter als ein Land, das unterentwickelt bleibt.

## Lohnstruktur

Den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen der rot-grünen Koalition, die unter dem Namen Hartz I-IV bekannt sind, lagen zwei Deutungsmuster zu Grunde, die zur Erklärung der verfestigten Massenarbeitslosigkeit in Deutschland herangezogen werden. Ein individuelles Deutungsmuster ist auf das Fehlverhalten insbesondere der einzelnen Langzeitarbeitslosen und Empfänger von Sozialhilfe gerichtet. Sie seien entweder nicht arbeitswillig oder nicht arbeitsfähig. Ihnen fehle eine hinreichende Motivation, sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen; außerdem fehle eine effiziente Qualifizierung oder eine schnelle Vermittlung. Ein institutionelles Deutungsmuster macht die starre Lohnstruktur und die nivellierende Lohnpolitik der Gewerkschaften für die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit unter den gering Qualifizierten verantwortlich. Dadurch und durch komfortable Lohnersatzleistungen seien in Deutschland eine Art „Anspruchslohn“ und eine „Armut- oder Sozialfalle“ am unteren Rand des Tariflohngefüges entstanden. Folglich soll eine aktivierende Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik „fordern und fördern“ – zum einen die Dauer und das Volumen des Arbeitslosengelds und der Arbeitslosenhilfe absenken sowie die Sozialleistungen kürzen, um einen verschärften Druck auf die Langzeitarbeitslosen auszuüben, zum anderen die Arbeits- und Sozialverwaltung organisatorisch zusammenlegen, um die Integration der Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt zu verbessern. Im Wahlprogramm der Grünen von 2005 wird den Unternehmen eine Art „Kombilohn“, eine öffentliche Entlastung für niedrig entlohnte Arbeitsplätze gering Qualifizierter, in Aussicht gestellt. Pri-

vatwirtschaftliche Integrationsfirmen bieten für Langzeitarbeitslose eine Brücke in den ersten Arbeitsmarkt. Indem diese ihre staatlichen Transferleistungen einbringen, wird ihnen im Gegenzug ein tariflich entlohntes Beschäftigungsverhältnis geboten. Das Wahlmanifest der SPD von 2005 umgeht das Thema eines Niedriglohnssektors, obwohl er seit den Hartz-Gesetzen existiert und unter den Namen von Ich-AG, Mini-Job und Ein-Euro-Job als Erfolgsposten geführt wird.

Die rot-grüne Koalition bezog sich zur Rechtfertigung der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen auf Experten, die ein charakteristisches Merkmal der deutschen Wirtschaft identifiziert haben, nämlich die im Vergleich zu den USA und Japan überdurchschnittliche Kapitalausstattung je Beschäftigten und Arbeitsplatz.<sup>17</sup> Ihrer Meinung nach verschwende die deutsche Wirtschaft Kapital, weil das Arbeitsangebot künstlich knapp gehalten wird und die Arbeitskräfte zu teuer sind. Darauf hätten die Unternehmer mit verstärkter Rationalisierung und der Freisetzung von Arbeitskräften reagiert. Die überdurchschnittliche Ausstattung industrieller Arbeitsplätze mit kapitalintensiver Technik und die hohe Arbeitslosigkeit in den unteren Lohnsegmenten würden sich gegenseitig bedingen. Durch moderate Lohnforderungen unterhalb der Produktivitätsrate und eine allgemeine Arbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich könnten das Lohnkostenniveau gesenkt, das Verhältnis der Faktorpreise verändert, die Kapitalverschwendung gestoppt, der Arbeitseinsatz erhöht und die Zahl der Arbeitslosen verringert werden.

Die Hypothese, dass die relativ hohe Kapitalausstattung der deutschen Wirtschaft eine Folge der überhöhten Lohnforderungen sei, ist heftig umstritten. Sie lässt sich plausibel umkehren: Der technikgestützte Produktivitätsfortschritt treibt die Lohnentwicklung voran; eine Lohnsenkung vertreibt die installierten technischen Anlagen und Geräte nicht wieder aus den Büros und Montagehallen. Die technischen Innovationen sind vielmehr exogen verursacht. Anders als bei den oft unterstellten Produktionsfunktionen mit hoher Substitutionselastizität ist es in der Realität nur sehr begrenzt möglich, Arbeit gegen

Technik oder Technik gegen Arbeit auszuwechseln, sobald sich das Preisverhältnis der Faktoren ändert.

Kann es in Deutschland trotz einer kapitalintensiven Produktionsstruktur, die für hoch qualifizierte Wissensarbeiter komfortable Löhne rechtfertigt, ein Beschäftigungswunder wie in den USA geben? Eine positive Antwort geben diejenigen, die den Niedriglohnssektor als Lösungsweg aus der hohen Arbeitslosigkeit propagieren. Gering qualifizierte Arbeitslose müssten nur ihre überhöhten Ansprüche an Selbstverwirklichung bei einfachen, niedrig entlohnten Diensten aufgeben, die anzubieten Arbeitgeber in Deutschland als anmaßend und die nachzufragen abhängig Beschäftigte als entwürdigend empfänden.<sup>18</sup>

Jenseits mentaler Barrieren, die durch traditionelle Gewohnheiten verursacht sind, würden in Deutschland daher zwei strukturelle Barrieren als „Armutsfalle“ und als „Sozialfalle“ wirken. Das unterste Tariflohnniveau könne nämlich nicht unter die Regelsätze der Sozialhilfe absinken. Wären die Arbeitslosen in Deutschland also gezwungen, beliebig gering bezahlte Arbeiten anzunehmen, würden sie nicht darauf warten, dass man ihnen Arbeiten mit einem Entgelt anbietet, das oberhalb der garantierten Sozialleistungen liegt. Außerdem werde jedes zusätzliche Einkommen eines Sozialhilfeempfängers voll auf die Sozialhilfe angerechnet. Infolge dieser beiden Barrieren hätten die Arbeitgeber keine Chance, zusätzliche Arbeitsplätze zu einem niedrigeren Lohnsatz anzubieten, und die Empfängerinnen von Sozialleistungen keine Motivation, solche Arbeiten anzunehmen. Wer diese Fallen beseitigen und gleichzeitig vermeiden wolle, dass Menschen trotz einer vollen Erwerbstätigkeit arm bleiben, müsse den Unternehmen gestatten, im Niedriglohnbereich Arbeitsplätze zu einem „Marktlohn“ auch unter Mindesttarif anzubieten, und den Staat verpflichten, diesen Lohn bis auf das sozio-kulturelle Existenzminimum aufzustocken. Das Konzept eines „Kombilohns“ oder „lohnergänzender Einkommenszuschüsse“ sieht vor, dass ein Min-

<sup>17</sup> Vgl. Werner Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, München 2003, S. 96 f.

<sup>18</sup> Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen*, Bd. I–III, Bonn 1996/97, Band III, 1997, S. 34–73 und S. 116–139.

destlohn unterhalb des untersten Tariflohns festgelegt und durch lohnergänzende staatliche Zuschüsse insoweit aufgestockt wird, dass das Nettoeinkommen bei Vollzeitarbeit über jenem Sozialeinkommen liegt, das dem sozio-kulturellen Existenzminimum einer alleinstehenden Person entspricht. Steigt das Erwerbseinkommen, schmilzt der Zuschuss kontinuierlich ab.<sup>19</sup>

Gegen „lohnergänzende Sozialeinkommen“ sind wiederholt erhebliche Bedenken geäußert worden. Sie werden durch empirisch gestützte Vermutungen genährt, dass die fehlende Motivation nicht das Hauptproblem der Arbeitslosen ist, dass die Berechnungen über die angebliche Sozialfalle allenfalls für Ein-Ernährer-Haushalte mit Kindern in Ballungszentren zutreffen, dass die Unternehmen die öffentlichen Lohnkostenzuschüsse mitnehmen und reguläre, sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze in subventionierte umwandeln, dass mit der untertariflichen Bezahlung das gesamte Tariflohngefüge ins Rutschen kommt, dass menschliches Arbeitsvermögen nicht weiter kultiviert und veredelt, sondern gleitend entwertet wird, dass die gesamtwirtschaftliche Produktivität absinkt und dass sich die Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt in engen Grenzen halten. Die von der rot-grünen Koalition gemeldeten, angeblichen Erfolge mit den Minijobs, Ich-AGs und Ein-Euro-Jobs bei rückläufiger Zahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse scheinen diese Vermutungen zu bestätigen.

## Lohnnebenkosten

Die neuerdings wieder um sich greifende Debatte über die hohen Lohnnebenkosten in Deutschland zielt auf die Entlastung der Arbeitsverhältnisse von den Sozialbeiträgen. Die Grünen behaupten im Wahlprogramm von 2005, dass nicht die Löhne in Deutschland zu hoch seien, sondern die Lohnnebenkosten. Sie wollen sowohl für die modernen personalintensiven Dienstleistungen in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Umwelt und Kommunikation als auch für nicht Qualifizierte oder Frauen, die geringfügig bzw. in Teilzeit beschäftigt

<sup>19</sup> Vgl. Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit. Drei Ziele – ein Weg*, Bonn 1998, 243–268.

sind, die Lohnnebenkosten senken. Die SPD erklärt in ihrem Wahlmanifest von 2005, dass die Dynamik der Lohnnebenkosten gebrochen sei; insbesondere die Reformen im Rahmen der Agenda 2010 hätten sinkende Lohnnebenkosten ermöglicht.

Die Debatte über die zu hohen Lohnnebenkosten hat vermutlich eine Alibifunktion. Die öffentlichen Klagelieder über die zu hohen Steuern haben sich erschöpft, nachdem die von der rot-grünen Koalition zugesicherten Beschäftigungswirkungen einer angeblich epochalen Steuerentlastung ausgeblieben sind. Die Kritik an überhöhten Lohnforderungen ist verstummt, nachdem ein globaler Wettbewerbsnachteil der deutschen Wirtschaft nicht belegt werden kann und die Exportdynamik sich als ungebrochen erweist, während der Zusammenhang von „moderaten“ Lohnerhöhungen, stagnierender Binnennachfrage und konkursbedrohten Kaufhäusern allmählich geahnt wird. So füllen die Lohnnebenkosten das entstandene Vakuum in der Arbeitsmarktdébatte. Aber die Konturen einer Argumentation, dass und warum die Lohnnebenkosten zu hoch sind und gesenkt werden müssen, um die Binnennachfrage zu beleben, bleiben merkwürdig unscharf.

Liegt der Stein des Anstoßes in der sich öffnenden Schere zwischen Brutto- und Nettolöhnen? Aber solange das Bruttolohnniveau unverändert bleibt, könnte es den Arbeitgebern gleichgültig sein, welche Kostenart – Lohnkosten oder Lohnnebenkosten – sinkt, welchen Lohnbestandteil sie den Arbeitnehmern direkt auszahlen, welchen sie dem Finanzamt entrichten oder welchen sie den Sozialversicherungen überweisen. Manche Polemik selbständiger Unternehmer richtet sich gegen öffentliche Beiträge und Abgaben, weil sie annehmen, dass solche Lohnanteile in einem schwarzen Loch versinken, ohne nachfragewirksam zu werden.

Propagieren die Arbeitgeber im Einklang mit Ökonomen und Sozialpolitikern eine Senkung der Beitragssätze, damit der Einsatz von Arbeitskräften billiger wird und diese verstärkt nachgefragt werden, sodass den Sicherungssystemen ein zwar geringerer Anteil am Arbeitseinkommen, aber ein unverändertes Finanzvolumen und Leistungsniveau verfügbar bleibt? Aber dann müssten jene bereits genannten Glieder einer theoretischen Argu-

mentations- und praktischen Reaktionskette – Kosten- und Preissenkung, Konsum- und Investitionsschub, mehr Wachstum und Beschäftigung – ineinander greifen. Der idealtypische Regelkreis ist bisher häufig durch real existierende Vetospieler unterbrochen worden.

Wollen die Arbeitgeber etwa mit einer Senkung der Beitragssätze das Leistungsniveau der sozialen Sicherungssysteme verringern, nachdem deren Effizienzreserven ausgeschöpft sind? Dann müsste aber gewährleistet bleiben, dass der Nachfrageausfall, den die leistungsgeminderten solidarischen Systeme verursachen, durch eine Nachfrageausweitung im privaten Sektor kompensiert wird. Diese Nachfrageausweitung könnte dadurch geschlossen werden, dass die Arbeitnehmer höhere Löhne verlangen oder darauf drängen, dass sie bei den Lohn- und Verbrauchsteuern entlastet werden.

Sind die Arbeitgeber in erster Linie daran interessiert, durch eine Absenkung der Sozialbeiträge ihren Gewinnanteil zu steigern? Beabsichtigen sie eine asymmetrische Verteilung der Beitragslasten? Politische Reformvorschläge, die den Arbeitgeberanteil der paritätischen Beitragsfinanzierung einfrieren wollen, bedienen solche Erwartungen. Aber eine derartige Korrektur der Primärverteilung zu Gunsten der Gewinneinkommen und zu Lasten der Lohnnebenkosten könnte die kaufkräftige Nachfrage und damit die Profiterwartungen der Unternehmer, die sie an den Absatz ihrer Produkte knüpfen, weiter schrumpfen lassen.

Ist mit der Forderung nach einer Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere der Sozialbeiträge, die Erwartung eines radikalen Umbaus der solidarischen Sicherungssysteme verbunden? Dieser würde darin bestehen, dass die Beitragspflicht ganz von den Arbeitsverhältnissen abgekoppelt und an die volkswirtschaftliche Wertschöpfung gebunden wird. Zweifellos würde ein solches System insbesondere die arbeitsintensiv produzierenden kleinen und mittleren Unternehmen gegenüber den kapitalintensiv produzierenden Großunternehmen und Konzernen begünstigen. Damit wäre die Debatte über die Lohnnebenkosten aus dem Kontext des globalen Wettbewerbs auf eine inländische Verteilungsdebatte zurückgeführt.

Es gibt plausible Argumente, das Gewicht der öffentlichen Debatte über Lohnnebenkosten zu relativieren. Denn zum einen bestehen Lohnnebenkosten nicht bloß aus Sozialabgaben, sondern fast zur Hälfte aus tariflich oder betrieblich vereinbarten Lohnbestandteilen. Zum anderen sind die Fernwirkungen einer Senkung der Lohnnebenkosten kaum überschaubar, wenn beispielsweise Minijobs mit verringerten Sozialabgaben sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse verdrängen. Und schließlich wäre es angebracht, die politische Energie, die auf die Senkung der Lohnnebenkosten verwendet wird, mit den numerischen Resultaten zu vergleichen. Es wurde nämlich errechnet, dass die Stabilisierung der Beitragssätze auf Grund des Gesundheitsmodernisierungsgesetzes bewirken könnte, dass der Preis eines Herrenkonfektionsanzugs um 70 Cent und der eines Mittelklassewagens um 30 Euro sinkt. Offenkundig erweist sich die Debatte über die Lohnnebenkosten als eine volkswirtschaftliche Nebenarena.<sup>10</sup>

Eine Nebenarena der Beschäftigungspolitik überhaupt sind die Arbeitsmärkte. Wenn es nämlich zutrifft, dass sie abgeleitete Märkte sind, die sich im Sog einer kaufkräftigen Nachfrage auf den Gütermärkten beleben, und wenn es zutrifft, dass die Güternachfrage durch reale Netto-Investitionen angestoßen wird, diese jedoch wiederum durch funktionsfähige Finanzmärkte angeregt werden, dann sind die erste Stellgröße für mehr Wachstum und Beschäftigung nicht die Arbeitsmärkte, sondern die Finanz- und Gütermärkte.

<sup>10</sup> Vgl. Michael Feil/Gerd Zika, Mit niedrigeren Sozialabgaben aus der Beschäftigungskrise?, IAB-Kurzbericht 4/2005; Gerhard Bäcker, Umfinanzierung der Sozialversicherung – Lösung der Beschäftigungs- und Finanzierungsfrage?, in: WSI-Mitteilungen, 58 (2005), S. 355–361; ver.di Bundesvorstand, Bereich Wirtschaftspolitik (Hrsg.), Mythos „Lohnnebenkosten“, Wirtschaftspolitische Informationen, 1/2005; Gerd Zika, Auf die Gegenfinanzierung kommt es an, IAB-Kurzbericht 2/1997.

# Arbeitsmarkt- politik in Deutschland

Die Lage auf den Arbeitsmärkten ist desolat. Das ist die traurige Botschaft, die Monat für Monat aus Nürnberg übermittelt wird. Die Politik kann noch so viele Aktionen initiieren und große Hoffnungen auf baldige Besserung nähren. Alle zerplatzen seit langem regelmäßig an der Realität. Ende Juli 2005 waren insgesamt 4,8 Millionen Arbeitnehmer ohne Arbeit. Tatsächlich ist das aber

## Norbert Berthold

Dr. rer.-pol., geb. 1952; Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg, Sanderring 2, 97070 Würzburg. [Norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de](mailto:Norbert.berthold@mail.uni-wuerzburg.de)

nur die Spitze des Eisberges. Weitere 1,8 bis 2,5 Millionen Arbeitslose kommen hinzu. Sie sind in Maßnahmen der Bundesagentur versteckt oder in der „stillen Reserve“. Die Arbeitslosigkeit ist hierzulande kein konjunkturelles Phänomen. Sie hat sich seit über einem Vierteljahrhundert aufgebaut und verfestigt. Wer die strukturellen Ursachen konjunkturell bekämpfen will, kann nur Schiffbruch erleiden.

Die Arbeitslosigkeit erhöht sich vor allem deshalb seit langem stetig, weil Arbeitslose immer länger arbeitslos sind. Wer in Deutschland arbeitslos wird, bleibt es im Schnitt zwischen 35 und 40 Wochen. Das ist ein im internationalen Vergleich sehr hoher Wert. Es nimmt deshalb nicht Wunder, wenn der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen außerordentlich groß ist. Er liegt nach Berechnungen der OECD für 2003 inzwischen bei über 50 Prozent. Die Werte für unsere Konkurrenten auf den Weltmärkten liegen erheblich niedriger, für Schweden 17,8 Prozent, für Großbritannien werden 23 und für die Niederlande 29,2 Prozent gemessen, ganz zu schweigen von den USA, die nur auf 11,8 Prozent kommen.

Von der langen Arbeitslosigkeit besonders betroffen sind Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation und ältere Arbeitnehmer. Für Geringqualifizierte hat sich die Lage im Laufe der Zeit gravierend verschlechtert. Sie werden schneller entlassen und haben nur geringe Chancen, wieder eine reguläre Beschäftigung zu finden. Das Risiko, arbeitslos zu werden und lange zu bleiben, hat sich für diese Gruppe in allen OECD-Staaten erhöht. Allerdings sind die Arbeitsmarktchancen für wenig qualifizierte Arbeitnehmer in Deutschland besonders schlecht. Die Arbeitslosenquote ist extrem hoch, die Erwerbsquote auffallend niedrig. Aber auch ältere Arbeitnehmer sind vor allem in Deutschland eine Problemgruppe am Arbeitsmarkt. Sie sind im internationalen Vergleich außergewöhnlich oft von Arbeitslosigkeit betroffen und nur noch selten erwerbstätig.

Der Arbeitsmarkt weist nicht nur eine Arbeitsplatzlücke auf, es gelingt seit Mitte der achtziger Jahre auch immer schlechter, Arbeitsuchende und offene Stellen zusammenzubringen. Dieser Mismatch hat mehrere Ursachen: Qualifikationsprofile der Arbeitslosen und Qualifikationsanforderungen der Arbeitgeber passen weniger gut zusammen. Arbeitslose Arbeitnehmer sind zu selten bereit, anderenorts angebotene Arbeitsplätze anzunehmen; regionale Arbeitslosenquoten streuen stark, vor allem zwischen Ost und West. Schließlich fallen immer öfter gebotene und erwartete Entlohnung der Arbeit auseinander. Deutsche Arbeitsmärkte haben also ein doppeltes Problem: Nicht nur die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit ist gestiegen, auch die Mismatch-Arbeitslosigkeit hat zugenommen.

## Was kann Arbeitsmarktpolitik leisten?

Über die Ursachen der persistent hohen Arbeitslosigkeit herrscht unter Ökonomen weitgehend Einigkeit. Steigende Anpassungslasten treffen in Deutschland auf eine zu geringe Anpassungskapazität.<sup>1</sup> Die europa- und weltweite Öffnung der Güter- und Faktormärkte erhöht die Anpassungslasten teilweise drastisch. Ein intensiverer Wettbewerb

<sup>1</sup> Vgl. N. Berthold/R. Fehn, Aktive Arbeitsmarktpolitik – wirksames Instrument der Beschäftigungspolitik oder politische Beruhigungspille?, in: ORDO, 48 (1996), S. 412 – 416.

auf Güter- und Faktormärkten macht die wirtschaftliche Umwelt volatiler, die Arbeitsnachfrage wird instabiler. Aber auch die Struktur der Arbeitsnachfrage ändert sich. Ein schnellerer sektoraler Strukturwandel macht die Industrie zum Verlierer, die Dienstleister zu Gewinnern. Verlieren werden hierzulande aber auch die geringqualifizierten Arbeitnehmer, während Hochqualifizierte mit so genannten „windfall profits“ offener Märkte rechnen können.

Offenere Märkte, mehr Wettbewerb und ein schneller struktureller Wandel sind die Zutaten zum Prozess der schöpferischen Zerstörung, der Quelle des wirtschaftlichen Wohlstandes. Aber dieser Prozess hat auch Schattenseiten. Die Anpassungslasten, die er produziert, müssen individuell verarbeitet werden. Das erfordert flexible Löhne, anpassungsfähige regionale, sektorale und qualifikatorische Lohnstrukturen aber auch räumlich und beruflich mobile Arbeitnehmer. Alles das ist in Deutschland unterentwickelt. Ein wettbewerbsfeindliches institutionelles Arrangement steht dem entgegen. Auf den Arbeitsmärkten dominiert ein Tarifkartell, protektionistische Schranken schützen Arbeitsplatzbesitzer vor Arbeitslosen, ein wild wuchernder Sozialstaat stellt die Arbeitslosen finanziell ruhig, die finanziellen Lasten steigen.

Wo das institutionelle Arrangement nicht mehr zur veränderten ökonomischen Wirklichkeit passt, ist Arbeitslosigkeit unvermeidlich. Erfolge im Kampf gegen Arbeitslosigkeit können nur Länder verzeichnen, die den „institutionellen mismatch“ verringert haben. Leider zählen Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien als große europäische Länder bisher nicht dazu. Viele kleine Länder in Europa wie Belgien, Dänemark, Irland, die Niederlande, Portugal oder Großbritannien haben der Arbeitslosigkeit erfolgreich den Kampf angesagt.<sup>12</sup> Die institutionellen Reformen beschränkten nicht nur die Macht der Interessenverbände am Arbeitsmarkt und verringerten den Schutz der Arbeitsplatzbesitzer. Erfolgreich waren sie auch, weil sie die Arbeitsmarktpolitik reformierten.

<sup>12</sup> Vgl. S. Nickell, Labour Market Institutions and Unemployment in OECD Countries, in: DICE Report No. 2, 2003.

Arbeitsmarktpolitik will zweierlei: Einerseits sollen Arbeitnehmer einen Schutz vor den materiellen Folgen des Risikos der Arbeitslosigkeit erhalten, andererseits arbeitslos gewordene Arbeitnehmer möglichst schnell wieder in „Arbeit und Brot“ kommen. Mit der passiven Arbeitsmarktpolitik wird Arbeitslosen ein Teil des ausgefallenen Arbeitslohns ersetzt. Die wichtigste Institution ist die Arbeitslosenversicherung. Das Arbeitslosengeld I und II sind Mittel, die sie einsetzt, das Lebenseinkommen der Arbeitnehmer zu glätten. Dabei ist nur das Arbeitslosengeld I eine Versicherungsleistung. Das Arbeitslosengeld II ist eine Leistung der sozialen Grundsicherung. Die wird nach Auslaufen des Arbeitslosengeldes I nur gewährt, wenn der Arbeitslose arbeitsfähig und bedürftig ist.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik will Arbeitslosigkeit nicht nur passiv finanzieren, sie will den Arbeitslosen auch eine Brücke zurück in eine reguläre Beschäftigung bauen. Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten sollen verringert werden. Das wird grundsätzlich auf drei Wegen angegangen: durch Beratung und Vermittlung, durch Qualifizierung, oft aber auch durch staatliche Beschäftigung. Auf dem ersten Weg sollen asymmetrisch zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage verteilte Informationen verringert, auf dem zweiten qualifikatorischer Mismatch abgebaut und auf dem dritten die Arbeitsnachfrage selbst erhöht werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird nicht nur von der Bundesagentur in Nürnberg betrieben, auch Kommunen waren in der Vergangenheit sehr aktive, oft innovative Spieler.

Alle Arbeitsmarktpolitik, passiv und aktiv, ergibt nur als Hilfe zur Selbsthilfe wirklich einen Sinn. Die Arbeitslosenversicherung war ursprünglich nicht nur konzipiert, temporäre Einkommensausfälle zu kompensieren, sie sollte als automatischer Stabilisator auch nachfragebedingte Arbeitslosigkeit bekämpfen. Die Zeiten haben sich geändert, die heutige Arbeitslosigkeit ist kaum noch konjunkturell, sie ist vor allem strukturell. Eine Arbeitslosenversicherung arbeitet somit dann effizient, wenn sie den Arbeitslosen hilft, die strukturellen Hürden zu überwinden. Das gelingt aber nur, wenn Arbeitnehmer besser, billiger oder schneller werden. Eine effiziente Arbeitslosenversicherung fördert die Investi-

tionen in Humankapital, macht Löhne und Lohnstrukturen möglichst wenig inflexibel und die Arbeitnehmer nicht zu immobil.

Die eigentliche Herausforderung passiver Arbeitsmarktpolitik ist der Spagat zwischen materieller Absicherung der Individuen bei Arbeitslosigkeit, der Bereitschaft der Arbeitslosen, angebotene Arbeitsplätze anzunehmen und dem Willen der Unternehmen, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Dieser Spagat lässt sich aushalten, wenn die drei Parameter der Arbeitslosenversicherung optimal kombiniert werden: die Höhe der Leistungen, die Dauer des Bezugs der Leistungen und die Kriterien der Zumutbarkeit. Werden allerdings relativ hohe Leistungen relativ lange gewährt und mit geringen Bezugskriterien verknüpft, bleiben Löhne und Lohnstrukturen starr, Arbeitnehmer werden immobil, in das notwendige Humankapital wird zu wenig investiert. Der Spagat wird zu Lasten der Arbeitsplätze aufgelöst. Die finanzielle Basis passiver Arbeitsmarktpolitik erodiert.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ergibt Sinn, wenn sie an den strukturellen Wurzeln der Beschäftigungsmisere ansetzt. Das Ziel muss immer sein, arbeitslose Arbeitnehmer in reguläre Beschäftigung zu bringen. Damit ist klar, dass alle Aktivitäten, die wie etwa Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nur Arbeitslosigkeit verstecken, nicht in Frage kommen. Alles was hingegen den Matching-Prozess effizienter macht, wie etwa Beratung, Vermittlung und Qualifizierung ist grundsätzlich sinnvoll. Was die Verweildauer der Arbeitslosigkeit senkt, erhöht das effektive Arbeitsangebot, der Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten wird schärfer, die Löhne und Lohnstrukturen werden flexibler, die Arbeitnehmer mobiler. Das sind gute Voraussetzungen für Unternehmen, neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Wie alle Medizin, ist auch die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht frei von Risiken und Nebenwirkungen. Nur wenn sie gezielt auf Langzeitarbeitslose ausgerichtet und zeitlich begrenzt wird, können schädliche Mitnahme-, Substitutions- und Verdrängungseffekte minimiert werden. Die Anmaßung von Wissen einer marktfernen Qualifizierung kann nur klein gehalten werden, wenn der Markt für qualifizierende aktive Arbeitsmarktpolitik wettbewerblich strukturiert ist. Das eigentliche Problem, dass beschäftigungspolitische

Verantwortung verwischt wird, weil der Staat zum „employer of last resort“ wird, bleibt nur begrenzt, wenn die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht in großem Stil betrieben wird.<sup>13</sup> Nur dann kann es gelingen, die Lohn- und Tarifpolitik zu begrenzen und den „Teufelskreis“ von höheren Ausgaben, höheren Steuern und Abgaben, höheren Löhnen und steigender Arbeitslosigkeit zu verhindern.

## Was hat Arbeitsmarktpolitik geleistet?

Ein Blick in die Realität zeigt, Arbeitsmarktpolitik enttäuscht überall, nirgends kann sie die Erwartungen erfüllen. Das ist auch in Deutschland nicht anders. Es gilt sowohl für die passive als auch aktive Variante. Der Zielkonflikt zwischen materieller Sicherheit und ökonomischer Effizienz wird in der Arbeitslosenversicherung zu Lasten der Effizienz entschieden. Dabei wird hierzulande eine besonders ungünstige Kombination aus Höhe der Leistungen, Dauer des Bezugs der Leistungen und tatsächlichen Zumutbarkeitskriterien gewählt. Das Arbeitslosengeld ist im internationalen Vergleich relativ üppig, die Leistungen werden relativ lange gewährt, die steuerfinanzierte Arbeitslosenhilfe bis vor kurzem sogar unbegrenzt, die Bezugskriterien, die Mitwirkungspflichten und Sanktionen waren bisher eher lax.

Das alles ist Gift für die Arbeitsmärkte. Die Anpassungskapazität geht zurück, die Arbeitslosigkeit verfestigt sich. Eine großzügige Arbeitslosenversicherung schafft für Arbeitnehmer gewisse Anreize, länger als unbedingt notwendig, arbeitslos zu bleiben. Da Arbeitnehmer bei sektoralem Strukturwandel durch die Arbeitslosenversicherung bei Arbeitslosigkeit besser finanziell abgesichert sind, wird die Lohn- und Tarifpolitik der Arbeitsplatzbesitzer aggressiver, noch weniger Arbeitsplätze werden rentabel. Höhere Lohnersatzleistungen erhöhen auch die Anspruchslöhne der Arbeitnehmer. Damit schmälern sie nicht nur die Chancen vor allem gering qualifizierter Arbeitnehmer auf einen Arbeitsplatz, sie verringern auch die räumliche, sektorale und berufliche Mobilität derselben.

<sup>13</sup> Vgl. L. Calmfors, Activation versus other Employment Policies – Lessons for Germany, in: CESifo Forum, (2004) 2, S. 36 f.

Die deutsche Arbeitslosenversicherung hat noch einen anderen Makel: die mangelnde Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen. Die Beiträge sind nicht risikoäquivalent, das Arbeitslosengeld ist kinderbezogen, Kurzarbeiter- und Winterausfallgeld sind ebenso wie die Praxis der Frühverrentung versicherungsfremd. Bei fehlender Äquivalenz ist „Moral-Hazard“-Verhalten unvermeidlich.<sup>14</sup> Das zeigt sich bei den Arbeitnehmern, die zu lange arbeitslos bleiben. Es äußert sich aber auch bei den Unternehmen, die schneller entlassen. Schließlich neigen auch die Tarifpartner dazu, die Arbeitslosenversicherung als Lastesel zu benutzen, auf den sie beschäftigungspolitische Lasten abladen. Es verwundert daher nicht, wenn die Lohn- und Tarifpolitik aggressiver ausfällt.

Aber auch die aktuelle aktive Arbeitsmarktpolitik trägt nicht dazu bei, die Arbeitsmärkte funktionsfähiger zu gestalten. Das liegt nicht daran, dass wir zu wenig für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgeben. Wir liegen deutlich über dem Durchschnitt der OECD-Länder. Dem Anspruch, die Ungleichgewichte auf den Arbeitsmärkten zu verringern, wird die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht gerecht, weil sie wenig effizient ist und beträchtliche Nebenwirkungen produziert. Ein großer Teil der Maßnahmen ist allenfalls mäßig erfolgreich, einige sind sogar kontraproduktiv. Das gilt nicht nur für Beschäftigungsprogramme wie ABM, es trifft auch auf viele Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen zu. Trotz gelegentlicher Erfolge auf Mikroebene erhöhen sie oft eher die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosigkeit.<sup>15</sup>

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Ein-Euro-Jobs sind erfolglos, weil sie kaum marktverwertbares Humankapital vermitteln, zu wenig zielgruppenorientiert sind und potenziellen Arbeitgebern negative Signale senden. Wenn diese Maßnahmen für Arbeitslose finanziell lukrativ sind, weil sie höhere Transfer Einkommen garantieren oder den Anspruch auf Arbeitslosengeld erneuern, nimmt der Anreiz ab, sich nach einer regulären Beschäfti-

<sup>14</sup> Vgl. N. Berthold, Mehr Beschäftigung – Sisyphusarbeit gegen Tarifpartner und Staat, Bad Homburg 2000, S. 83 f.

<sup>15</sup> Vgl. T. Hagen, Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data, ZEW Discussion Paper No. 03–27, Mannheim 2003.

gung umzusehen. Aber auch Qualifizierungs- und Trainingsprogramme sind wenig effizient. Das eigentliche Problem besteht darin, dass Qualifizierung „off the job“ immer einer „on the job“ unterlegen ist. Aber auch den Versuchen, Arbeitslose mit Lohnsubventionen in den regulären Arbeitsmarkt zu integrieren (Saar-Gemeinschaftsinitiative, Mainzer Modell), war kein Erfolg beschieden.

Den traditionellen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik kann somit kein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Das trifft nicht nur für Deutschland zu, es gilt international.<sup>16</sup> Eines zeigen die Studien allerdings auch: Die aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich wieder auf das besinnen, was sie grundsätzlich am besten kann: beraten und vermitteln. Alles andere sollte sie sein lassen. Aber auch auf diesem Felde ist die Bundesagentur nicht gerade sehr erfolgreich. Das zeigt nicht nur der Skandal um geschönte Vermittlungszahlen, erkennbar wird der mangelnde Erfolg auch daran, dass nur jede dritte unbesetzte Stelle den Behörden gemeldet wird. Verwunderlich ist das allerdings nicht. Überall, wo Monopole herrschen, sind die Ergebnisse für die Nachfrager bescheiden.

Auch wenn die internationale Erfahrung lehrt, dass Arbeitsmarktpolitik den Flurschaden, den Lohn- und Tarifpolitik auf Arbeitsmärkten anrichten, allenfalls lindern kann, verbessern lässt sie sich immer. Genau das hat die Bundesregierung versucht. Mit dem Job-AQTIV-Gesetz hat sie den Startschuss für eine „neue“ Arbeitsmarktpolitik gegeben, mit „Hartz“ und der „Agenda 2010“ hat sie sie fortgesetzt. Die Maxime „fordern und fördern“ war die Leitidee. Aktiv wurde sie vor allem auf drei Gebieten: Beratung und Vermittlung sollten verbessert, Qualifizierung marktnäher organisiert und die Arbeitsanreize der Arbeitslosen gestärkt werden. Ein Blick auf die Arbeitsmärkte zeigt, trotz vollmundiger Ankündigungen, besonders erfolgreich war die Arbeitsmarktpolitik der letzten Jahre nicht.

Bei Beratung, Vermittlung und Qualifizierung steht die Wende zum Besseren noch aus. Daran wird sich solange nichts ändern, wie der Wettbewerb auf diesem Feld massiv beschränkt wird. Zwar hat die Ausgabe von Gutscheinen für Vermittlung und Bildung

<sup>16</sup> Vgl. L. Calmfors (Anm. 3), S. 36.

mehr Wettbewerb gebracht, allerdings ein Wettbewerb von Gnaden der Bundesagentur. Vermittlungsgutscheine werden erst nach sechs Wochen und auch nur auf Antrag ausgegeben. Private Vermittler haben keine faire Chance. Das ist bei Bildungsgutscheinen nicht anders. Den Arbeitslosen wird keine generelle Wahlmöglichkeit eingeräumt. Die Gutscheine kommen erst zum Einsatz, wenn eine anschließende Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis sehr wahrscheinlich ist. Damit werden Kurzzeit- gegenüber Langzeitarbeitslosen begünstigt. Massive Mitnahmeeffekte sind unvermeidlich.

Auch wer hofft, dass „Hartz IV“ mehr Wettbewerb auf dem Felde der Arbeitsmarktpolitik bringt, wird enttäuscht. Mit der überfälligen Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe wurden grundsätzlich die Job-Center für erwerbsfähige Langzeitarbeitslose zuständig. Den Kommunen verbleiben nur mehr die erwerbsunfähigen Transferempfänger. Ihr bisheriges Potenzial, die Probleme erwerbsfähiger Sozialhilfeempfänger vor Ort zu lösen, wird weitgehend stillgelegt. Allerdings können Job-Center und Kommunen so genannte Arbeitsgemeinschaften bilden, in die beide ihre Kompetenzen einbringen. 69 Kommunen wird die Möglichkeit eingeräumt, in einer fünfjährigen Experimentierphase das arbeitsmarktpolitische Geschäft in eigener Regie durchzuführen.

Ein fairer arbeitsmarktpolitischer Wettbewerb zwischen Job-Centern, Arbeitsgemeinschaften und Kommunen findet nach wie vor nicht statt.<sup>17</sup> Klare Wettbewerbsregeln existieren nicht. Die Zuständigkeiten sind weiter aufgeteilt, der Streit, ob Langzeitarbeitslose arbeitsfähig sind oder nicht, ist vorprogrammiert. Da Aspekte der Versicherung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik vermengt werden, wird die Finanzverantwortung von Arbeitslosenversicherung und Staat weiter verwischt. In den Arbeitsgemeinschaften kooperieren die potenziellen Wettbewerber der Bundesagentur und der Kommunen, Wettbewerb wird unterbunden. Auch den Optionskommunen sind die schärfsten Zähne des Wettbewerbs gezogen. Ein echtes Experimentieren ist nicht möglich, weil sie mitunter auf die

Möglichkeiten des Sozialgesetzbuches (SGB) III beschränkt sind. Abhilfe könnte nur Paragraph 16, 2 SGB II als echte Generalklausel bringen.

Mit den Hartz-Gesetzen sollten auch die Arbeitsanreize von Arbeitslosen gestärkt werden. Ein Ansatzpunkt war die Höhe der Leistungen. Das neue Arbeitslosengeld II wurde auf das Niveau der Sozialhilfe gesenkt. Der Lohnabstand für Arbeitslose mit vorher hohem Erwerbseinkommen steigt, das gilt allerdings nicht für gering Qualifizierte, die eigentliche Problemgruppe am Arbeitsmarkt. Die Hinzuverdienstregelungen wurden reformiert, wirklich besser wurden sie trotzdem nicht. Nach wie vor sind die Transferentzugsraten zu hoch, die Anreize zur Arbeitsaufnahme zu gering. Auch die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I wurde reformiert. Es kann zukünftig nur noch zwölf Monate bezogen werden, für ältere Arbeitnehmer ab 55 Jahren gilt mit maximal 18 Monaten eine Ausnahme. Das erste ist ein Schritt in die richtige Richtung, das zweite eindeutig nicht.

Die Arbeitsanreize lassen sich auch steigern, wenn strengere Anforderungen an den Bezug von Leistungen gestellt werden. Auch das ist mit den Hartz-Gesetzen versucht worden. Nach Möglichkeit schon vor Beginn der Arbeitslosigkeit soll mit der Beratung und Vermittlung begonnen werden. Beschäftigten wird eine frühzeitige Meldepflicht auferlegt. In Eingliederungsvereinbarungen werden die Rechte und Pflichten der Transferempfänger klar geregelt. Die Zumutbarkeitskriterien wurden verschärft, die Beweislastumkehr vollzogen, die Sanktionen differenziert und verschärft, die Sperrzeiten-Regelung flexibilisiert und stärker an die Eigeninitiative der Arbeitslosen gebunden. Das alles kann helfen, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu verringern.

## Wie sollte die Arbeitsmarktpolitik aussehen?

Trotz Job-AQTIV, Hartz und Agenda 2010, die Reform der Arbeitsmarktpolitik, der passiven wie der aktiven, steckt noch in den Kinderschuhen. Aus einer sehr schlechten wurde allenfalls eine schlechte Arbeitsmarktpolitik.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Vgl. N. Berthold/S. v. Berchem, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland – Seit Jahrzehnten in der Sackgasse, Berlin 2005.

<sup>18</sup> Vgl. L. Calmfors (Anm. 3), S. 39.

Der Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ist nur zu gewinnen, wenn die Arbeitsmarktpolitik auf den Prüfstand gestellt wird. Das bedeutet nicht weniger, als das korporatistische Modell zur Disposition zu stellen. In der Bundesagentur spiegelt sich der deutsche Korporatismus wie in einem Brennglas.<sup>9</sup> Nirgends ist die Kooperation von Tarifpartner und Staat zu Lasten Dritter so ausgeprägt wie dort. Der Staat stellt den Tarifpartnern mit der Arbeitslosenversicherung einen Lastesel zur Verfügung, über den sie selbst verursachte beschäftigungspolitische Lasten auf Steuer- und Beitragszahler abwälzen können. Eine grundlegende Reform der Bundesagentur bedeutet einen Bruch mit unserer korporatistischen Tradition. Das wäre ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

Die Arbeitslosenversicherung ist das Herzstück der Arbeitsmarktpolitik. Sie muss so reformiert werden, dass Arbeitslose schneller auf offene Stellen vermittelt werden. Gegenwärtig macht sie Arbeitslose sektoral, räumlich und beruflich eher träge. Mit „Reförmchen“, wie einer kürzeren Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I oder einer nur formal schärferen Zumutbarkeit, ist es nicht getan. Notwendig ist mehr, wesentlich mehr.<sup>10</sup> Da effiziente private Versicherungslösungen nicht in Sicht sind, braucht die Arbeitslosenversicherung auch weiter einen organisatorischen staatlichen Rahmen. Eine Reform muss aber die eigentliche Versicherung und das tagtägliche operative Geschäft voneinander trennen. Das macht eine Entflechtung der Bundesagentur notwendig.

Eine neue Arbeitslosenversicherung könnte wie folgt aussehen: Sie bietet ein für alle verpflichtendes Grundpaket und zusätzliche Wahlpakete an. Kernelemente des Grundpakets sind das Arbeitslosengeld und ein Anspruch auf Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten. Die Höhe des Arbeitslosengeldes orientiert sich am Sozialhilfeanspruch des Haushaltes. Der Bezug wird auf zwölf Monate begrenzt, wer länger arbeitslos und be-

dürftig ist, erhält eine kommunal festgelegte und organisierte Sozialhilfe. Das Grundpaket enthält auch Leistungen der Beratung und Vermittlung. Die Arbeitslosenversicherung berät und vermittelt aber nicht selbst, sie gibt Gutscheine aus, die von den Arbeitslosen bei Arbeitsämtern, Kommunen oder privaten Vermittlern eingereicht werden können.

Die Vermittler können die Gutscheine nach erfolgreicher und nachhaltiger Vermittlung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt bei der Arbeitslosenversicherung einlösen. Zwischen Job-Centern, kommunalen und privaten Vermittlern wird ein intensiver Wettbewerb um den erfolgreichsten Weg entfacht. Ineffiziente Anbieter werden diesen Wettbewerb nicht überleben. Orientieren sich die Erfolgshonorare an der Schwere der Fälle, werden auch Arbeitsuchende mit schlechten Vermittlungschancen nicht einfach in die Sozialhilfe durchgereicht. Qualifikation, Alter, Erwerbsbiografie, Dauer der Arbeitslosigkeit u. a. müssen sich in der Höhe der Vermittlungsprämie wiederfinden. Nur dann ist der Wettbewerb effizient und der Vermittlungsprozess erfolgreich.

Das Grundpaket wird auch weiter über Beiträge finanziert. Um auf den Arbeitsmärkten individuelles, unternehmerisches und gewerkschaftliches Fehlverhalten möglichst klein zu halten, das durch die Arbeitslosenversicherung ausgelöst wird, muss sich der Kreis der Beitragszahler ändern. Neben Arbeitnehmern und Unternehmen werden auch die Gewerkschaften zur Kasse gebeten. Mit ihrer Lohn- und Tarifpolitik entscheiden sie ganz wesentlich über Wohl und Wehe auf den Arbeitsmärkten. Die gewerkschaftliche Zuschusspflicht trägt mit dazu bei, dass sich die Gewerkschaften mit ihrer Politik wieder stärker an der tatsächlichen Lage auf den Arbeitsmärkten orientieren. Das alles spricht dafür, die Finanzierung des Grundpakets drittelparitätisch zu organisieren.

Mögliches Fehlverhalten wird durch risikoäquivalenter Beiträge für alle drei Gruppen weiter begrenzt. Individuelle, sektorale und regionale Besonderheiten werden berücksichtigt. Die Beiträge der Arbeitnehmer werden stärker nach individuellen Risikomerkmale wie Beruf, Branche, Region, Qualifikation etc. differenziert. Das verringert die Anreize, länger als notwendig arbeitslos zu

<sup>9</sup> Vgl. Ch. Trampusch, Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik von 1952 bis 2001, MPIfG Working Paper 02/5, Köln 2002.

<sup>10</sup> Vgl. N. Berthold/S. v. Berchem, Zur Reform der Arbeitslosenversicherung – Markt, Staat oder beides?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 53 (2004), S. 287–314.

bleiben, die räumliche, sektorale und berufliche Mobilität steigt. Ein Unternehmen, das öfter als der Durchschnitt der Unternehmen seiner Branche entlässt, zahlt höhere Beiträge. Unternehmerisches Fehlverhalten „leichtfertiger“ Entlassungen verliert an Bedeutung, schädliche Quersubventionierung und allokativen Verzerrungen gehen zurück. Schließlich orientieren sich die Zuschüsse der einzelnen Gewerkschaften daran, ob und wie die Arbeitslosigkeit in einer Branche vom sektoralen Durchschnitt abweicht. Das begünstigt sektoral stärker differenzierte Lohn- und Tarifabschlüsse.

Die Versicherten können auch vom Grundpaket abweichende Leistungen nachfragen, Leistungen des Grundpakets verändern und/oder sich über das Grundpaket hinaus absichern. Es ist denkbar, individuell die Höhe und zeitlichen Profile (degressiv/progressiv) des Arbeitslosengeldes, den Beginn (mögliche Karenztage) und die Dauer des Bezugs oder die Zumutbarkeitskriterien zu verändern. Wer laxere Kriterien will, zahlt mehr, wer sich strengerem unterwirft, kommt günstiger weg. Bei allen Leistungen des Wahlpakets muss allerdings das Äquivalenzprinzip strikt eingehalten werden. Wer mehr Leistungen will, muss dafür bezahlen, wer sich mit weniger zufrieden gibt, erhält einen Rabatt.

Das Grundpaket enthält außer Beratung und Vermittlung keine Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Arbeitnehmern sollte es aber möglich sein, sich gegen den Verlust an Qualifikation zu versichern. Mögliche Wahlleistungen können deshalb auch Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung umfassen. Im Schadensfall kann der Versicherte die individuell versicherte Leistung mittels eines Gutscheins beim Anbieter seiner Wahl nachfragen. Das können Job-Center, Kommunen oder private Anbieter sein. Damit kämen die teils zweifelhaften Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ebenso auf den Prüfstand, wie die kommunale Beschäftigungspolitik und die Bildungseinrichtungen der Tarifpartner. Dem heimlichen Finanzausgleich der Arbeitsmarktpolitik würden Zügel angelegt.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Vgl. M. Koller/A. Stichter-Werner, Modellrechnung zum „verdeckten“ Finanzausgleich in Deutschland, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 276, Nürnberg 2003.

Eine so reformierte Arbeitslosenversicherung macht institutionellen Wettbewerb in der Arbeitsmarktpolitik erst möglich. Das Äquivalenzprinzip wird stärker beachtet, „faulenzen“ lohnt weniger, effizienzverschlingende Kontrollen können verringert werden. Der intensive Wettbewerb zwischen den Anbietern von Beratung, Vermittlung und Qualifizierung hilft, Arbeitnehmer besser zu beraten, zu vermitteln und adäquat zu qualifizieren. Das kann mit oder ohne Bundesagentur geschehen. Die hat es selbst in der Hand, ob sie weiter auf dem Markt für Beratung, Vermittlung und Qualifizierung bleibt oder bei schlechten Leistungen verschwindet. Der gegenwärtige, begrenzte Wettbewerb zwischen Job-Centern, Kommunen und privaten Anbietern wird endlich funktionsfähig.

## Was ist sonst noch nötig?

Die Reform der Arbeitsmarktpolitik für Kurzarbeitslose ist das eine, eine neue Arbeitsmarktpolitik für Langzeitarbeitslose das andere. Für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger müssen die Kommunen wieder allein zuständig werden. Sie haben alle Anreize, eine effiziente Politik zu betreiben.<sup>12</sup> Welche Instrumente auf der Leistungs- und Finanzierungsseite sie dabei einsetzen, um ihre Klientel wieder in reguläre Beschäftigung zu bringen, bleibt ihnen überlassen.<sup>13</sup> Die Höhe der Sozialhilfe, die Transferenzugsrate, die Zumutbarkeitskriterien aber auch die konkrete Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik werden von den Kommunen festgelegt. Das alles ist aber nur möglich, wenn sie mehr autonome und flexible Finanzquellen erhalten. Ein kommunales Hebesatzrecht auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer wäre ein erster wichtiger Schritt.<sup>14</sup>

Eine solche Reform der Arbeitsmarktpolitik bringt auch die föderale Ordnung wieder auf einen wettbewerblichen Weg. Der institutionelle Wettbewerb zwischen Bundesagen-

<sup>12</sup> Vgl. N. Berthold, Mehr Effizienz und Gerechtigkeit: Wege zur Entflechtung des Sozialstaates, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6 (2003), S. 245.

<sup>13</sup> Vgl. N. Berthold/S. v. Berchem, Lokale Solidarität – die Zukunft der Sozialhilfe?, in: ORDO, 56 (2005) (i. E.).

<sup>14</sup> Vgl. Th. Döring/L. Feld, Reform der Gewerbesteuer: Wie es Euch gefällt? – Eine Nachlese, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 6 (2005), S. 220 ff.

tur, Kommunen und privaten Anbietern in der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer neuen Arbeitslosenversicherung wird zutage fördern, was des Marktes und was des Staates ist. Die Zuständigkeit der Kommunen für die aktive Arbeitsmarktpolitik in einer neuen Sozialhilfe trägt dem Subsidiaritätsprinzip endlich wieder Rechnung. Danach soll die staatliche Ebene für Aufgaben zuständig sein, die sie am besten erfüllen kann. Da die Kommunen auf ihrer Ebene experimentieren können, wird der institutionelle Wettbewerb geschärft. Die Vielfalt der kommunalen Arbeitsmarktpolitik wird zur Differenzierung beitragen. Es wird endlich wieder möglich, von den Besten zu lernen.

Alle internationale Erfahrung zeigt allerdings, dass man nicht zuviel von der Arbeitsmarktpolitik erwarten sollte. Auf sich alleine gestellt, ist sie eine stumpfe Waffe im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit. Notwendig ist ein Paket von Maßnahmen, das Arbeitsmärkte wettbewerbsfähiger macht.<sup>15</sup> Es reicht nicht aus, die Arbeitsanreize der Arbeitslosen zu stärken und sie beschäftigungsfähiger zu machen, es müssen auch neue Arbeitsplätze entstehen. Das wird aber nur der Fall sein, wenn sie sich für Unternehmen wieder rechnen. Dazu muss die Macht der Arbeitsplatzbesitzer eingedämmt werden. Das Tarifkartell muss aufgebrochen, der Kündigungsschutz verringert, der Sozialstaat grundlegend reformiert und die Barrieren auf den Güter- und Dienstleistungsmärkten abgebaut werden. Möglich ist das alles nur, wenn wir den Korporatismus endlich los werden.

<sup>15</sup> Vgl. D. Coe/D. Snower, Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labor Market Reform, IMF Working Paper 96/93, Washington, D.C. 1996; N. Berthold/R. Fehn (Anm. 1), S. 425; L. Calmfors (Anm. 3), S. 39.

Gerhard D. Kleinhenz

# Marktwirtschaft und Sozialstaat: Zukunftsmodell für Deutschland

Es bedarf gegenwärtig schon einer ganz persönlichen Herausforderung als Motivation für einen wissenschaftlichen Beitrag über die Zukunft von Sozialpolitik und Sozialstaat im Rahmen einer gesellschaftlichen Politikkonzeption für die Bundesrepublik Deutschland. In den Wirtschaftswissenschaften wird seit Mitte der siebziger Jahre eine Krise des Sozialstaats thematisiert. Im vergangenen Jahrzehnt finden sich in der öffentlichen Debatte im Zusammenhang mit der Analyse der Globalisierung zunehmend Beiträge, für die das Ende des traditionellen deutschen Sozialstaatsmodells schon feststeht.<sup>1</sup> Gleichwohl war bei der vorgezogenen Neuwahl zum Deutschen Bundestag im September 2005 in der Argumentation aller Parteien im Konkurrenzkampf um die Wählerstimmen ihr Verhältnis zu diesem Sozialstaat ein Schlüsselkriterium der vom Wähler erwarteten Richtungsentscheidung.

**Gerhard D. Kleinhenz**

Dr. phil., geb. 1940; Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Passau, Innstraße 27, 94030 Passau. kleinhenz@uni-passau.de

Die im Bundestag schon vertretenen Parteien versuchten jeweils einen schwierigen Spagat: Einerseits mussten sie Zustimmung für den jeweils von ihnen anvisierten Weg zur Überwindung der Massenarbeitslosigkeit und für die Fortsetzung oder Inangriffnahme weiterer Reformen erlangen. Andererseits bedurfte es eines Bekenntnisses zu den Grundsätzen des alten Sozialstaats bzw. wenigstens der Zerstreuung jeden Verdachts, man wolle eine andere Republik, oder eine Gesellschaft

<sup>1</sup> Vgl. Jürgen B. Donges, Das alte europäische Sozialmodell ist passé, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. 8. 2005.

der „sozialen Kälte“. Der Ausgang dieser Wahl spricht wiederum dafür, dass für die Wähler (den Souverän) in der Bundesrepublik bei grundsätzlich vorhandener Reformbereitschaft das Sozialstaatsmodell noch lange nicht überholt ist. Die politischen Parteien müssen auf diese Problematik erst noch Antworten finden, die auch für eine klare Mehrheit überzeugend sind. In der Wissenschaft, bei Medien oder von Verbänden mögen Forderungen nach Reformen auch einseitig begründet werden, zum Beispiel mit dem verfehlten Ansatz einer sozialen Ausrichtung der Marktwirtschaft, der Fehlkonstruktion oder den Fehlentwicklungen des Sozialstaats.<sup>12</sup> Politische Programme für Wahlen müssen offenbar doch diesem Spannungsverhältnis zwischen der Notwendigkeit von Reformen und der Anpassung an die veränderten weltwirtschaftlichen Herausforderungen sowie der Wahrung eines verlässlichen Grundgehaltes an Werten (Versprechungen) des Sozialstaates in Form der Chancen-, Mindestbedarfs- und Teilhabegerechtigkeit sowie sozialer Sicherheit und solidarischen Zusammenhaltes in der Gesellschaft Rechnung tragen.

Die Suche nach einer überzeugenden Balance von Sozialstaatsreformen sowie Stabilisierung und Vertrauensbildung für die nachhaltige Leistungsfähigkeit des Sozialstaates bleibt also nicht nur eine intellektuell reizvolle Aufgabe. Sie bleibt bei den zu vermutenden politischen Einstellungen der Wähler in der Bundesrepublik Deutschland auch ein eminent wichtiges Anliegen für alle Akteure im Konkurrenzkampf um politischen Einfluss und um den Zugang zur politischen Macht.

## Ist der deutsche Sozialstaat passé?

Der Erfolg bei der Suche nach einer ausgewogenen Lösung von Reform und Bewahrung des Sozialstaats, die Entdeckung eines zeitgemäßen Pfades der Sozialen Marktwirtschaft, könnte angesichts der ordnungspolitischen Denktraditionen in der deutschen Nationalökonomie wohl auch am ehesten in Deutschland gelingen.<sup>13</sup> Nur wenn wir diesen (mögli-

<sup>12</sup> Vgl. Heinz Lampert, Kann der Sozialstaat gerettet werden?, in: Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Beitrag Nr. 247, Augsburg 2003.

<sup>13</sup> Dabei sei weniger an Ludwig Erhard als an die wissenschaftlichen Begründer der Konzeption der Sozial-

erweise nur schmalen und offenbar nicht mehr klar beschilderten) Pfad einer Gratwanderung Hand in Hand von Marktwirtschaft und Sozialstaat finden und wenn wir diesen Pfad mit langem Atem sensibel begehen, werden wir unsere Beschäftigungs- und Wachstumsprobleme lösen und angesichts unserer heutigen Herausforderungen (Folgen der Wiedervereinigung, Bevölkerungsentwicklung und Globalisierung) den Weg der Wohlstandsnationen mit sozialer und politischer Stabilität weitergehen können.

Das Gelingen einer solchen Sozialstaatsreform, die das Leistungs- und Synergiepotenzial von Marktwirtschaft und Sozialstaat voll ausschöpft, könnte ein Zukunftsmodell für Deutschland sein. Entsprechende Reformprogramme könnten politische Mehrheiten finden, Systemakzeptanz vermitteln und Leistungsbereitschaft mobilisieren. Die Neue Soziale Marktwirtschaft würde – wie die Soziale Marktwirtschaft durch das Wirtschaftswunder nach dem Zweiten Weltkrieg – auch als Vorbild für die Ausgestaltung der Gesellschaftssysteme in vielen Ländern der Welt wirken können.

Der vorliegende Beitrag folgt der Vorstellung, dass für die zukünftigen Herausforderungen an die Bundesrepublik Deutschland ein der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft gemäßer Weg der Reform von Sozialpolitik und Sozialstaat gefunden und auch politisch realisiert werden kann. Vor dem Hintergrund einer Konkretisierung dieser Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, die allerdings von ganz unterschiedlichen Positionen für sich in Anspruch genommen wird, soll eine konzeptionelle Beurteilung der Entwicklung des Sozialstaats und der Ausgestaltung der sozialen Sicherung erfolgen. Auf Grund der inzwischen realisierten Herausforderungen für den Sozialstaat und der Restriktionen seines Handlungsspielraums lassen

len Marktwirtschaft in der „Freiburger Schule“ der Staatswissenschaften erinnert. Vgl. Heinz Lampert/Albrecht Bossert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union, München 2004, S. 88 ff. Vgl. auch die überzeugende theoretische Fundierung durch Walter Eucken: Gerhard D. Kleinhenz, Sozialstaatlichkeit in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft, eine ordnungspolitische Fundierung der Sozialstaatsreform, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216/4+5, Stuttgart 1997, S. 392–412.

sich einige Perspektiven für die zukünftige Entwicklung der Sicherungseinrichtungen und -leistungen unabhängig von jeweiligen Regierungskoalitionen aufzeigen. Schließlich soll der Frage nachgegangen werden, ob die Krise nicht auch die Chance enthält, mit einem stärker freiheitlichen Sozialstaatsmodell eine Renaissance der Sozialen Marktwirtschaft zu erreichen.

## Sozialstaatskonzeption und tatsächliche Entwicklung der Sozialpolitik

Der heute in Deutschland bestehende Sozialstaat mit der Institutionalisierung und Regulierung des Arbeitsmarktes, der sozialen Sicherung gegen die Standardlebensrisiken und anderen Bereichen einer Politik des sozialen Ausgleichs ist das Ergebnis eines langen historischen Prozesses.<sup>14</sup> Er ist *eine* Ausprägung von vielen denkbaren Umsetzungen einer Sozialstaatskonzeption unter unterschiedlichen Ordnungsvorstellungen und historischen Entwicklungsbedingungen. Reformen an einem solchen historischen Sozialstaat sollten, wie das notwendige jährliche Schneiden eines Weinstocks, nicht von vornherein als Abbau des Sozialstaats diskreditiert werden.

Für die Bundesrepublik lag nach dem Zweiten Weltkrieg zunächst der historische Anschluss an die Gesetzgebung und die Sicherungseinrichtungen der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung und der Weimarer Zeit nahe.<sup>15</sup> Im bundesdeutschen Sozialstaat war Sozialpolitik in erster Linie eine integrale Wirtschaftsordnungsaufgabe, der Staat nicht „Nachwächter“, sondern Ordnungsmacht. Marktwirtschaft brachte auch den Arbeitnehmern mehr materielle Freiheit und ermöglichte auf der Grundlage ihrer Leistungsfähigkeit ein hohes Maß an sozialem Ausgleich.<sup>16</sup> Diese Kombination von Marktwirtschaft und Sozialstaat war in sich konsistent, weil die Sozialversicherung in Beitrags- und Leistungsgestaltung im We-

sentlichen eine intertemporale Umverteilung von Lebens-Leistungseinkommen für die Versicherten organisierte. Dies galt (im Umlagesystem) auch mit der 1957 eingeführten Lebensstandardsicherung für die Renten und mit der Begründung eines Rechtsanspruchs auf die Sicherung eines Mindesteinkommens für ein menschenwürdiges Leben in der Sozialhilfe durch das Bundesverfassungsgericht.

Der konzeptionelle Einklang von marktwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Sozialstaatlichkeit wurde in der praktischen Umsetzung nach der Überwindung der Nachkriegsnot und -arbeitslosigkeit zunächst durch ein weitgehend stetiges und dynamisches Wirtschaftswachstum getragen und bestätigte die Grundauffassung der Regierung Adenauer, dass eine gute Wirtschaftspolitik (zwar noch nicht selbst die beste Sozialpolitik aber) die wichtigste Voraussetzung für eine gute Sozialpolitik sei.<sup>17</sup> Dieser Wachstumsprozess ermöglichte in Westdeutschland bei wachsender Arbeitskräfteknappheit und gut organisierten Gewerkschaften einen kräftigen Anstieg der Realeinkommen der Arbeitnehmer und eine unvergleichliche Expansion des sozialpolitischen Handlungsspielraums. Dieser Spielraum wurde in der Konkurrenz der Parteien um die Wählerstimmen (meist im Konsens) auch genutzt für eine Ausweitung der in die soziale Sicherung einbezogenen Personengruppen (bis auf ca. 90 Prozent der Bevölkerung), eine Berücksichtigung neuer Risiken (z. B. Vorbeugung gegenüber Arbeitslosigkeit durch Aktive Arbeitsmarktpolitik) und eine Anhebung der Sicherungsstandards.

Der tragende Wachstumsprozess war vom Aufbau der öffentlichen Infrastruktur abgesehen nicht ein Ergebnis gezielter Wachstumspolitik, sondern Resultat einer breiten und starken Leistungsmotivation und des Strebens der Bevölkerung nach Verbesserung des Lebensstandards sowie nach sozialem Aufstieg und einer auch durch (bescheidene) Vermögensbildung, insbesondere durch Wohneigentum, abgesicherten „mittelständischen“ Existenz der Arbeitnehmer.

<sup>14</sup> Als Gesamtdarstellung vgl. Heinz Lampert/Jörg Althammer, Lehrbuch der Sozialpolitik, Berlin–Heidelberg–New York 2004.

<sup>15</sup> Die Bezeichnung dieser Sozialstaatskonzeption als „Bismarck-Modell“ war im Rahmen der neuen Demokratie und der Sozialen Marktwirtschaft allerdings schon immer irreführend.

<sup>16</sup> Vgl. G. D. Kleinhenz (Anm. 3), S. 398 f. sowie ders., Schwerpunktbeitrag: Sozialpolitik als Reform des Sozialstaates, in: Gablers Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 2004.

<sup>17</sup> Vgl. über diese Grundentscheidung hinaus als differenzierte Aufarbeitung der sozialpolitischen Entwicklung im einzelnen Gerhard D. Kleinhenz/Heinz Lampert, Zwei Jahrzehnte Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine kritische Analyse, in: Ordo, Bd. XXII (1971), S. 103–158.

Im Zuge dieser Expansion der Sozialpolitik war die Sozialleistungsquote auf fast ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes gestiegen, die Einkommensentwicklung und die Lebensstandardsicherung hatten eine Gewöhnung („Anspruch“) an Einkommenssteigerung und soziale Besitzstände bei der Bevölkerung begründet, und die Sozialpolitik hatte sich auf der Basis wissenschaftlicher Projektionen (die offenbar nicht immer mit allen nötigen Warnungen versehen worden waren) auf die Verfügung zukünftiger Handlungsspielräume und die Verausgabung von erwarteten Finanzierungsüberschüssen eingestellt. Die rasche Überwindung der ersten Nachkriegsrezession 1967 mithilfe der Globalsteuerung stärkte offenbar auch das Vertrauen in die politische Beherrschbarkeit des Zusammenhangs von Wirtschaftswachstum und „sozialem Fortschritt“. Warnungen von Wissenschaftlern in Bezug auf eine Nutzung steigenden Wohlstands zu vermehrter Eigenverantwortung waren in dieser Wachstumsperiode eher selten.

## Sozialpolitik als Belastung für die Soziale Marktwirtschaft

Die wesentlichen Entwicklungen, an denen die Wende für die Rolle der Sozialpolitik innerhalb des Gesamtsystems der Sozialen Marktwirtschaft markiert werden kann, lassen sich ebenfalls nur holzschnittartig skizzieren. In dieser Wende wurde deutlich, dass Konzeption und Realität eines mit der Marktwirtschaft verträglichen Sozialstaats auseinanderdrifteten und dass Sozialpolitik jenseits ihrer produktiven Rolle auch negative Nebenwirkungen als Belastung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Gesellschaft entfalten kann. Diese Skizze kann auch verdeutlichen, dass die heute (oft mit heimlicher Genugtuung) diskutierte Krisensituation der sozialen Sicherungseinrichtungen schon sehr früh und meist in überparteilichem Konsens begründet wurde. Die Krise ist auch nicht allein Folge von Konstruktionsfehlern des Sozialstaats, sondern resultiert eher aus einem Politikversagen bei der Sicherung der Leistungs- und Zukunftsfähigkeit dieses Sozialstaats unter veränderten historischen Bedingungen.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Vgl. die gründliche Aufarbeitung von Heinz Lampert, Politikversagen als Ursache der deutschen Sozialstaatskrise, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 225 (2005) 1, Stuttgart 2005, S. 44–59.

*Erstens:* Wie die Expansion der Sozialpolitik vor allem dem Wirtschaftswachstum folgte, so lässt sich mit den ersten beiden Ölpreisschocks zu Anfang und Ende der siebziger Jahre und ihrer nachhaltigen Dämpfung des Trendwachstums in der Bundesrepublik die eigentliche Wende in der systemischen Bedeutung des Sozialstaats markieren. Verstärkt wurde diese Wende durch Tariflohnabschlüsse, die noch im Vertrauen auf eine ungebrochene Wachstumsdynamik oder auf staatliche Wachstums- und Beschäftigungspolitik mehr an Kaufkraftsicherung und Erhöhung der Lohnquote als an Beschäftigungsausweitung ausgerichtet waren. Ebenso bedeutsam als Fehlentwicklung im engeren Bereich der sozialen Sicherung sind die im Konsens von Politik und Sozialpartnern verfolgten Strategien zur Frühverrentung älterer Arbeitnehmer,<sup>19</sup> von denen gegenwärtig in einem langwierigen Prozess des Umdenkens und Umsteuerns Abschied genommen werden muss. Trotz der raschen Ernüchterung in Bezug auf die staatlichen Möglichkeiten der Globalsteuerung von Wachstum und Beschäftigung sowie der „Aktiven Arbeitsmarktpolitik“ wurde die mit der Strategie der Angebotsverknappung verbundene Gefahr der Erosion der Beitragsbasis der sozialen Sicherungssysteme politisch nicht wahrgenommen.

*Zweitens:* Ölpreisschocks und die Diskussion über die Grenzen des Wachstums gaben in der Bundesrepublik einer ökologischen gesellschaftlichen Bewegung einen solchen Auftrieb, dass diese sich als politische Partei etablieren konnte und ökologische Probleme für die Programmatik der bestehenden Parteien unverzichtbar wurden. Die entstehende ökologische Regulierung und die Einführung oder Erhöhung politischer Preise für die Nutzung von Umweltgütern wurden jedoch praktisch nicht gegenüber sozialstaatlichen Regulierungen und Belastungen der Wirtschaft abgewogen, sondern zusätzlich vorgenommen. Das „Gesellschaftsmodell Deutschland“ sollte sozialpolitisch und umweltpolitisch eine Vorbildfunktion in der Welt wahrnehmen.

*Drittens:* Der nationale Glücksfall der Wiedervereinigung hat dann mit der Übertragung des Arbeits- und Sozialrechts im „Vertrag über die Wirtschafts-, Währungs- und Sozial-

<sup>19</sup> Vgl. ebd., S. 46 f.

union“ die enorme Tragfähigkeit und Belastbarkeit des Systems „Soziale Marktwirtschaft“ unter Beweis gestellt. Nachdem sich die Hoffnung auf ein schnelles „Wirtschaftswunder“ im Osten nicht erfüllte und der wirtschaftliche Aufholprozess in den neuen Bundesländern erlahmte, wurden die Grenzen der Belastbarkeit der deutschen Wirtschaft unübersehbar deutlich, und zwar in einer (gegenüber vielen vergleichbaren Ländern) zunehmend unbefriedigenden Beschäftigungs- und Wachstumsentwicklung.<sup>10</sup>

*Viertens:* Bei allem Ernst der Lage und angesichts des schon bekannten Reformbedarfs gelang es im letzten Jahrzehnt der Politik und in öffentlichen Debatten, die Wähler nachdrücklich auf den seit langem erkennbaren Prozess der Alterung und Schrumpfung unserer Bevölkerung aufmerksam zu machen.<sup>11</sup> Unter Verweis auf die Auswirkungen dieser Bevölkerungsentwicklung auf die sozialen Sicherungssysteme konnte der Reformbedarf nun öffentlichkeitswirksam begründet werden, auch wenn bislang in Form der mit steigender Lebenserwartung verlängerten Rentenbezugsdauer erst einige Wolken eines Tiefs wahrnehmbar sind, das in den Jahren nach 2020 und 2030 im übertragenen Sinne zu einem regelrechten „Hurrikan“ anwachsen könnte.

*Fünftens:* Schließlich wird eine zunehmende Abweichung der tatsächlichen Sozialpolitik von der Konzeption im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft an einem in der Sozialwissenschaft vielfach behandelten Viereck von Problemen deutlich:

– Die zunehmende Gewichtung von Gleichstellungszielen, von Bedarfs- und Ergebnisorientierung der Leistungen in der Sozialpolitik anstelle einer Chancen- und Leistungsorientierung führt zu einem erhöhten Anteil interpersoneller Umverteilung und vermindert den Charakter von solidarischer Selbsthilfe und Äquivalenz von Beitrag und Leistung.

<sup>10</sup> Vgl. als zeitnahe Analyse Gerhard D. Kleinhenz, Die Zukunft des Sozialstaats, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 37 (1992), S. 43–71.

<sup>11</sup> Vgl. ders., Bevölkerung und Wachstum. Die Bevölkerungsentwicklung in Deutschland als Herausforderung für Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 224 1 + 2, Stuttgart 2004, S. 74–90.

– Die Verrechtlichung der Sozialpolitik und die strikte Bindung an rechtsstaatliche Verwaltungs- und Verfahrensgrundsätze erschwert die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes von „Fördern und Fordern“.

– „Anspruchshaltungen“ in Bezug auf beitragsäquivalente Ausschüttungen und die Existenz vielfältiger Informationen zur Inanspruchnahme größtmöglicher Leistungen verdrängen „verschämte Armut“ und die Präferenz für Selbsthilfe.

– Eine vielfach auch nicht mehr durch christliche oder solidarische Werthaltungen gefilterte Einstellung zur gesetzwidrigen Inanspruchnahme von solidarisch finanzierten Leistungen „bestraft“ Eigenverantwortlichkeit und Gesetzestreue als Dummheit im Umgang mit dem System.

Der Fall eines „Florida-Rolf“ kann zwar kein wissenschaftliches Urteil über die mangelnde Funktionsfähigkeit der Sozialsysteme begründen. Solche Fälle können aber verdeutlichen, dass der dem Subsidiaritätsprinzip (des Vorrangs von personaler Eigenverantwortung sowie von Hilfe zur Entfaltung und Hilfe zur Selbsthilfe) entlehnte moderne Grundsatz von „Fördern und Fordern“ letztlich nicht mehr durch eine noch so gute Sozialverwaltung gesichert werden kann.

## Schleichender Übergang vom Sozialstaat zur Grundsicherung

Die gegenwärtige Situation des deutschen Sozialstaats muss wohl tatsächlich in vielerlei Hinsicht als krisenhaft bezeichnet werden. Das gesamte Ausmaß des Mangels an sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen und der niedrige Anteil von Erwerbstätigen in der Bevölkerung bedeuten für die Arbeitslosen einen oft nachhaltigen Verlust an Entfaltungs- und Lebenschancen. Für den Sozialstaat bedeuten sie den Ausfall sonst möglicher Beiträge. Die auch in der Vergangenheit nur noch spärlich verfügbaren Reserven der Rentenversicherung sind aufgebraucht. Eine Verbesserung der Finanzsituation durch Beitragssteigerungen (gleichbedeutend mit einer Erhöhung der Lohnnebenkosten) verbietet sich wegen negativer Beschäftigungseffekte noch mehr als der Ausweg von Steuererhöhungen.

Angesichts der allgemeinen Haushaltssituation sind auch Lastenverschiebungen kaum zu realisieren und insgesamt eher der Abbau der Staatsverschuldung und der Abgabenquote zu betreiben. Diese krisenhafte Situation des Sozialstaats heute ist jedoch nicht einem Konstruktionsfehler der Umlagefinanzierung in den Sozialversicherungssystemen, sondern früher unterlassenen Anpassungen zuzuschreiben, insbesondere bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, bei der Strategie der Frühverrentung und bei der Belastung mit versicherungsfremden Aufgaben.

Für die Stabilisierung der Finanzsituation der Sozialversicherungseinrichtungen wurde – von den Ansätzen zur Verstärkung betrieblicher und privater Altersvorsorge abgesehen – aus der Not der Finanzklemme und der demographisch absehbaren Zukunftsbelastung die „Tugend“ der einnahmeorientierten Begrenzung der Ausgaben entwickelt. Die dabei eingeführten oder für die Zukunft geplanten Reduzierungen des Rentenniveaus stellen den Verzicht auf die Lebensstandardsicherung durch die gesetzliche Altersrente dar. Für die Geburtskohorten ab den fünfziger und sechziger Jahren gibt es zwar inzwischen Klarheit über die Notwendigkeit einer ergänzenden kapitalfundierte Altersvorsorge. Zugleich muss diese Generation für die gesetzliche Grundsicherung im Alter mit einer Erhöhung der gesetzlichen Altersgrenze rechnen und von einer abnehmenden „Rendite“ für ihre Einzahlungen ausgehen. Im Vergleich von Lebenschancen und Lebensinkommen wird sich vor allem für Arbeitnehmer mit Standardqualifikationen der durch Lebensleistung erzielbare Abstand zu dem durch die Sozialhilfe gewährleisteten sozialkulturellen Existenzminimum im schlimmsten Fall noch weiter verringern.

Ein entscheidender Schritt der Abkehr von der Lebensstandardsicherung wurde durch die Aufhebung der Arbeitslosenhilfe im Anschluss an den versicherungsmäßigen Einkommensersatz mit „Hartz IV“ vollzogen. In der Gesetzlichen Krankenversicherung scheint über die Pläne der Parteien hinaus auf mittlere Sicht die Festlegung eines Grundleistungskatalogs für die solidarische Krankenversicherung unvermeidlich. Im Pflegefall erweisen sich die Ansprüche aus Renten- und Pflegeversicherung schon heute als unzureichend für die Vorstellung von einem sozial-

kulturellen Mindestbedarf. Die Konsequenzen der zunehmenden Ausrichtung auf eine generelle Grundsicherung wäre dann allerdings auch der Übergang von der Beitrags- zur Steuerfinanzierung.

Wie sich diese Abkehr von der beitragsorientierten Lebensstandardsicherung und die Annäherung an ein angelsächsisches Grundsicherungsmodell auf den produktiven Beitrag des Sozialstaats zur Gesamtleistungsfähigkeit der Sozialen Marktwirtschaft auswirken werden, bleibt ungewiss.<sup>12</sup> Vermutlich werden die (bisher noch als unterschiedlich vermuteten) Einstellungen der Bürger zu den Sozialabgaben (als Leistung an eine selbständige und selbst verwaltete Einrichtung und für eine spezielle Gegenleistung) im Vergleich zu den allgemeinen Steuern voll angeglichen. Wahrscheinlich hat diese Entwicklung (abgesehen von der nicht endenden Debatte über die Krise des Sozialstaats) auch schon zur Abnahme des Vertrauens der Deutschen in ihre sozialen Sicherungssysteme beigetragen.<sup>13</sup>

Dass sich dieser schleichende System- oder Konzeptionswechsel so weitgehend ohne intensive wissenschaftliche Debatten und politische Auseinandersetzungen vollzog, kann wohl zum Teil der Dringlichkeit des Sanierungsbedarfs bei der Finanzsituation der Sozialversicherung, zum Teil der angelsächsischen Orientierung des Zeitgeistes zugeschrieben werden. Angesichts der kritischen Einstellung marktwirtschaftlicher Ordnungsvorstellungen zum Wohlfahrtsstaat, zu staatlicher Zwangsvorsorge und zur Abkehr von einer Äquivalenzorientierung hätte man mehr Einspruch erwarten können.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Vgl. Gerhard D. Kleinhenz, *Erwerbsarbeit und Soziale Sicherung. Wird aus dem Prototyp der Bismarck-Länder ein Beveridge-Land?*, in: Irene Becker/Notburga Ott/Gabriele Rolf (Hrsg.), *Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft*, Festschrift für Richard Hauser, Frankfurt/M.–New York 2001, S. 87–100.

<sup>13</sup> Vgl. Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), *Generationenstudie 2005. Wertewandel, politische Einstellungen und gesellschaftliche Konfliktpotenziale im Spannungsfeld von Generationen und Regionen*, München 2005, S. 47.

<sup>14</sup> Vielleicht hängt dieser heimliche Konzeptionswechsel mit der in internationalen Vergleichen verwendeten Typisierung von Sozialsystemen durch die Unterscheidung von Bismarck-Ländern (mit Beitragsfinanzierung) und Beveridge-Ländern (mit Steuer-Transfer-System) zusammen. Die neue Bedeutung

## Perspektiven der Sozialpolitik in Deutschland

Die Weiterentwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird unabhängig von der zustande kommenden Regierungskoalition vor allem vom begrenzten Handlungsspielraum und dem Ziel einer Vertrauensgewinnung für Verlässlichkeit und Zukunftsfähigkeit unseres Wirtschafts- und Sozialsystems bestimmt sein. Da ein einzelner großer Befreiungsschlag nicht erkennbar ist, wird es darum gehen, einen exogenen Schub oder die durch eine Regierungsbildung verstärkte Aufschwungstimmung zu nutzen und durch eine zweite Reformstufe wieder einen höheren Wachstumspfad zu erreichen.

Keine Regierung wird wohl noch einmal den Fehler begehen, einen der schon einmal eingeleiteten (und grundsätzlich in die richtige Richtung gehenden) Reformschritte zurückzunehmen. Dies gilt auf mittlere Sicht zum Beispiel in besonderem Maße für die so genannten „Hartz-I“ bis „Hartz-IV-Gesetze“. Die (von der Hartz-Kommission ursprünglich noch gar nicht empfohlene) Begrenzung der Bezugsdauer der Versicherungsleistung „Arbeitslosengeld I“ auf zwölf Monate ist ein entscheidender Schritt, Anreize zur Mitnahme des Lohnersatzes auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite einzuschränken, die Relevanz von überhöhten Anspruchslöhnen abzuschwächen und Eigenanstrengungen zur Wiederaufnahme einer Beschäftigung anzuregen.<sup>15</sup> Die Probleme einer Hilfefalle sind jedoch auch durch „Hartz IV“ noch nicht hinreichend gelöst. Andere Teile der Arbeitsmarktreforment werden positive Beschäftigungseffekte erst im Zusammenwirken mit steigender Arbeitsnachfrage entfalten können.

Weitere Deregulierungen des Arbeitsmarktes sind in Deutschland sicher nötig und möglich, ohne das wichtige Gefühl von Fairness der Arbeitsbedingungen und eine gewisse Be-

des Sozialstaats in der Sozialen Marktwirtschaft wird durch diese Typisierung nicht erfasst. Eine Distanz zu Bismarck hätte daher die Hinwendung zur Grundversicherung nicht begründen können.

<sup>15</sup> Dabei können sowohl hohe Lohnersatzraten oder Sozialtransfers als auch eine durch Langzeitarbeitslosigkeit geminderte Produktivität dazu führen, dass sich die Lohnerwartungen von Arbeitslosen nicht realisieren lassen.

ständigkeit der Arbeitsverhältnisse zu gefährden, die im beiderseitigen Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern liegen sollte.<sup>16</sup> Der Einstieg bei solchen Lösungen könnte mit den Tarifparteien bei einer Ausweitung der Arbeitszeitflexibilisierung bis zu mittel- und langfristig disponierbaren Zeitkonten erfolgen, die einem lebenslangen berufsbegleitenden Weiterlernen dienen oder eine individuell gewünschte Flexibilisierung bzw. Verkürzung der Lebensarbeitszeit beim Übergang zum Ruhestand ermöglichen können. Mit den Tarifparteien sollten sich auch betriebliche Bündnisse für Lohn- und Arbeitszeitspielräume im Rahmen der Flächentarifverträge vereinbaren lassen. Insgesamt könnte bei der Flexibilisierung von Arbeitsbedingungen mehr (als in der Reformdebatte zugestanden) auf die Sozialpartner gesetzt werden, wenn man nachhaltige Lösungen der Verbindung von Flexibilität und Sicherheit (Flexecurity) für die Arbeitswelt finden möchte. Beide Tarifparteien, auch die Gewerkschaften, die gegenwärtig oft in erster Linie als Blockierer angeprangert werden, haben sich in der Vergangenheit immer wieder bewährt und oft auch innovative Lösungen im Interesse der Arbeitnehmer und der Betriebe gefunden. Auf diese Sozialpartnerschaft zu verzichten, würde insgesamt das Vertrauen in den Reformprozess eher gefährden.

Ein Bereich für eine solche innovative Lösung könnte dabei der Kündigungsschutz sein, wo Ländervergleiche (zum Beispiel mit Dänemark) zeigen, dass ein hoher Standard des sozialen Schutzes nicht durch mehrfache Sicherung, sondern eher durch eine Kombination von Einkommenssicherung und Flexibilität bei Entlassungen und Einstellungen möglich ist. Bei der Debatte über eine Lockerung des Kündigungsschutzes würde es auch um die Erprobung eines Reformverfahrens von „trial and error“ gehen statt um das Warten auf die vorab wissenschaftlich als allein wirksam erwiesene Strategie. Letztlich wird eine Gesellschaft (mit einer geringen Neigung zur Selbstständigkeit) annehmen müssen, dass man den insgesamt eher weniger werdenden Unternehmern auch bei gefühlten Einstellungshemmnissen entgegen kommen muss.

<sup>16</sup> Vgl. Gerhard D. Kleinhenz, Flexibilität der Erwerbsarbeit, in: Horst Wildemann (Hrsg.), Personal und Organisation. Festschrift für Rolf Bühner, München 2004, S. 501–517.

Im Bereich der sozialen Sicherung lässt sich das (aus der Not schon angegangene und teilweise noch zu vollendende) Zurückschneiden auf eine Grundsicherung im Sinne einer freiheitlichen, der Sozialen Marktwirtschaft entsprechenden Konzeption des Sozialstaats durchaus zu einer Tugend machen.<sup>17</sup>

Eine solche Grundsicherung, deren Bestand und Verlässlichkeit wir auch über die demographische Spitze in den kommenden Jahrzehnten hinweg werden erwirtschaften können, wird für die Bürger einen gewissen Zwang zur Schließung der Versorgungslücke beinhalten.<sup>18</sup> Die Ergänzung der gesetzlichen Grundsicherung durch eigenverantwortliche private Altersvorsorge hätte man sich auch schon in der Phase des Wohlstandswachstums und der Expansion des Sozialstaats gewünscht. Good Governance in der Sozialpolitik in Deutschland wird sich daran erweisen, ob eine Mehrheit der Bevölkerung für ein Modell des Sozialstaats gewonnen werden kann, in dem mündige Bürger ihre Lebensstandardsicherung für ein verlängertes Leben zusammen mit der staatlichen Grundsicherung in die eigene Hand nehmen.

Im globalen Entwicklungsprozess wird die Bevölkerung der hoch entwickelten und reichen Industriegesellschaft der Bundesrepublik Deutschland zunehmend ihre Gerechtigkeitsansprüche auch weltweit anwenden und sozialpolitisch Weltverantwortung wahrnehmen müssen. Das Zurückschneiden der Wohlstandsexpansion im Sozialstaat ist kein Ende des Sozialstaats. Selbstbemitleidung steht bislang keiner der lebenden Generationen dieses Landes im notwendigen Anpassungsprozess wirklich an.

<sup>17</sup> Damit wird das hehre Ziel der Lebensstandardsicherung nicht nachträglich für ordnungsinconform erklärt. Es entsprach vermutlich so den Präferenzen der Menschen, und auch heute scheint bei verbesserten Finanzinstitutionen erst eine Minderheit der Bürger sich die Mündigkeit für eine eigenverantwortliche Gestaltung eines wesentlichen Teils der Altersvorsorge in Ergänzung der staatlichen Säule zuzutrauen.

<sup>18</sup> Von den Unternehmen für Finanzdienstleistungen wird diese Versorgungslücke zunehmend aufgezeigt und zur Werbung eingesetzt.

# Unternehmen in der Aktiven Bürgergesellschaft

Deutschland steht mitten in einem Veränderungsprozess, der in seiner Radikalität durchaus mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert vergleichbar ist. Ein schleichernder Umbau der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändert auch das gesamtgesellschaftliche Gefüge. Wesentlicher Motor ist die Globalisierung, die sich in unseren Breiten als wirtschaftliche und institutionelle Integration Europas darstellt. Letztere wird nicht von profitgierigen Hedge-Fonds oder ungehemmten Kapitalinteressen vorangetrieben. Wirtschaftliches Handeln folgt auf Wettbewerbsmärkten für Güter und Dienstleistungen dem Druck hin zu einer möglichst kostengünstigen Befriedigung individueller Bedürfnisse. Um in diesem Wettbewerb bestehen zu können und wirtschaftlich nachhaltig erfolgreich zu sein, nutzen Unternehmer und Unternehmen als „Arbitrageure“ Standortvorteile wie niedrige Löhne und verlagern Produktionsstätten weltweit. Motor der Globalisierung ist also letztlich der Wunsch von Verbraucherinnen und Verbrauchern nach einem immer besseren Preis-Leistungs-Verhältnis inklusive dem Bedürfnis von sozial Schwächeren nach einem Zugang zu hochwertigen Gütern mit niedrige(re)n Preisen.

Diese wirtschaftlichen Integrationskräfte, die zur Nutzung komparativer Vorteile der verschiedenen Standorte führen, kommen überall dort zum Durchbruch, wo sie nicht durch Protektionismus und nationale Handelsschranken behindert werden. Auch in dieser Hinsicht sind Globalisierung und europäische Integration kein Betriebsunfall der

### André Habisch

Dr. theol., Dipl.-Volkswirt, geb. 1963; Professor an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, Direktor des Center for Corporate Citizenship, Ostenstraße 26–28, 85072 Eichstätt. [andre.habisch@ku-eichstaett.de](mailto:andre.habisch@ku-eichstaett.de)

Geschichte. Sie sind vielmehr das Resultat intensiver politischer Bemühungen um den Abbau protektionistischer Handelsschranken. Der Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur Europäischen Union markiert den erfolgreichen Abschluss eines jahrzehntelangen Ringens um die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes. Das große Ziel der europäischen Politik des 20. Jahrhunderts – das Zerreißen des Eisernen Vorhangs – selbst ist es also gewesen, das das wirtschaftliche Zusammenwachsen Europas befördert hat.

War die Politik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts also außenpolitisch erfolgreich bei der Überwindung der europäischen Teilung, so hat sie es weitgehend versäumt, ihre entsprechenden „nationalen Hausaufgaben“ zu machen. Denn nach wie vor sind fast alle Ordnungssysteme vom nationalen Wohlfahrtsstaat organisiert und nicht an den neuen veränderten Kontext angepasst. So ist es zum Beispiel in einem geschlossenen nationalen Rahmen sinnvoll, dass der Staat den Bürgerinnen und Bürgern Straßen und Hochschulbildung, soziale Sicherung und Infrastruktur weitgehend „kostenlos“ anbietet. Denn die Nutznießer finanzieren über Steuern und Abgaben letztlich diese öffentlichen Leistungen. Progressive Einkommenssteuersysteme stellen sicher, dass dies im Großen und Ganzen auf eine „gerechte“ Art und Weise geschieht. Man könnte diesen Finanzierungszusammenhang des geschlossenen nationalen Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit mit einem „all-you-can-eat“-Arrangement einer Wohlfahrtsveranstaltung vergleichen: Jeder zahlt an der Kasse gemäß seinen finanziellen Möglichkeiten und bedient sich dann am Buffet entsprechend seinen Bedürfnissen und Vorlieben.

Ein solches Arrangement ist allerdings nur so lange stabil, wie sichergestellt ist, dass der Weg zum Buffet ausschließlich an der Kasse vorbei führt und keine (oder doch nur wenige) Gäste über andere Eingänge den Raum betreten. Bei grenzüberschreitender Mobilität – wie sie in einem integrierten Europa gerade gewünscht ist – wird dieser nationalstaatliche Finanzierungszusammenhang aufgebrochen. In Deutschland ausgebildete Ärzte arbeiten im Ausland und zahlen ihre Einkommenssteuer in Großbritannien oder Norwegen; Transitfahrer tanken in Polen und Holland

und beteiligen sich nicht an der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Im offenen Wirtschafts- und Lebensraum werden nationalstaatliche Finanzierungskreisläufe von Leistung und Gegenleistung aufgebrochen. Systeme müssen daher neu justiert werden. Auf unser Bild übertragen bedeutet dies: Aus dem „all-you-can-eat“-Arrangement wird schrittweise ein klassischer Restaurantbetrieb. Jeder zahlt das, was er konsumiert – oder beteiligt sich jedenfalls stärker an den Kosten. Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur läuft dies auf die Erhebung einer Autobahnmaut (mindestens) für LKW hinaus: Kosten für die Inanspruchnahme von Fernstraßen werden nicht mehr (ausschließlich) kollektiv beim Steuerzahler, sondern stärker individuell beim Nutzer abgerechnet. Im Bereich der Hochschulfinanzierung stellen Studiengebühren sicher, dass sich die Nutzer einer Bildungs-„Investition“ auch an deren Kosten beteiligen. Im Bereich der Gesundheitsversorgung steigen inzwischen die Selbstkostenanteile. Eine ganz ähnliche Entwicklung ist schließlich auch im Bereich der Kinderbetreuung festzustellen: Die „Familienoffensive“ des Freistaates Thüringen bezuschusst nicht mehr pauschal Personalkosten aller Kindergärten, sondern zahlt Familienförderung direkt den Eltern in Form eines höheren Erziehungsgeldes aus. Wer dann Leistungen einer Betreuungseinrichtung in Anspruch nimmt, der muss sich stärker als bisher an den Kosten beteiligen.

## Aktive Bürgergesellschaft

Die Einschränkung individueller Rechtsansprüche ist unter den Stichworten „Hartz“-Arbeitsmarktreformen, Gesundheitsreform, Rentenanpassungen etc. diskutiert worden. Neben diesen medialen Großereignissen ist aber die Knappheit der öffentlichen Kassen auch in den Gemeinden, Landkreisen, Städten und Bundesländern spürbar und hat zu Leistungseinschränkungen und Kostenerhöhungen geführt. Bürgerinnen und Bürger treffen diese Veränderungen mehr oder weniger schmerzhaft; entsprechend schwer sind sie in einer Demokratie durchzusetzen: Seit dem 18. September 2005 ist die rot-grüne Bundesregierung von Gerhard Schröder – nach der schwarz-gelben Regierung von Helmut Kohl 1998 – bereits das zweite Regierungsbündnis, das seine parlamentarische Mehrheit über die-

sem Reformprozess verloren hat. Zu diesem wiederholten Scheitern hat sicher auch beigetragen, dass die Politik zwar von notwendigen Kostensenkungen, mehr Eigenverantwortung und internationalem Anpassungsdruck spricht, aber nicht deutlich wird, wie die anstehenden öffentlichen Aufgaben *positiv* bewältigt werden können.

Aus sozialetischer Sicht stellt sich jenseits aller Einzeldiskussionen die grundsätzliche Frage: Wie können wesentliche Errungenschaften der abendländisch-christlichen Tradition – ein Leben in Würde und Selbstachtung, Solidarität mit sozial Schwachen, Sicherung nachhaltiger Lebensbedingungen – unter den veränderten Rahmenbedingungen des 21. Jahrhunderts (überhaupt noch) realisiert werden? Wo werden neue Innovationspotenziale erkennbar, die im „all-you-can-eat“-System des Nachkriegsarrangements verschüttet waren? Solange das Wort „Reform“ immer nur mit höheren Belastungen und geringeren Leistungen identifiziert wird, bleibt der Appetit der Betroffenen naturgemäß gering. Ohne anspruchsvolle Leitbilder, die die Antriebskräfte zur Mitgestaltung einer „globalisierungsfähigen“ Ordnung positiv zu wecken vermögen, werden weder Reformen durchsetzbar noch die von allen Parteien beschworenen Potenziale des Landes aktiviert. Dabei geht es nicht zuerst um die Mobilisierung zusätzlicher Finanzquellen, sondern darum, *innovative* Wege zu gehen und die vorhandenen Mittel besser für die betroffenen Gruppen einzusetzen.

Aus welcher Himmelsrichtung deuten sich solche gesellschaftspolitischen Innovationen an? Sie werden gegenwärtig in vielen Ländern Europas unter dem Stichwort der Aktiven Bürger- bzw. Zivilgesellschaft und der Rolle der Unternehmen darin verhandelt.<sup>1</sup> Es ist erstaunlich, in welchem geringem Umfang diese Diskussion in Deutschland angekommen ist – diversen Enquete-Kommissionen und UNO-Jahren zum Trotz.

Ein Beispiel: Die konstante Massenarbeitslosigkeit stellt bereits seit Jahren ein drängendes Problem dar. Wenn es nicht gelingt, mehr

Menschen in Beschäftigung zu bringen, wird es für kaum ein anderes Standortproblem wirkliche Lösungen geben. Die Ausgrenzung von Millionen Menschen aus dem Erwerbsprozess stellt sowohl aus ökonomischer als auch aus ethischer Sicht einen Skandal ersten Ranges dar. Institutionelle Reformen vom Typ der Hartz-Gesetze können auch bei großer Wirkung das Problem der Massenarbeitslosigkeit alleine nicht lösen. Denn hinter vier bis fünf Millionen Arbeitslosen verbergen sich ebenso viele komplexe Lebenslagen. Vielen von ihnen ist auch mit einer Senkung der Lohnnebenkosten und einer Optimierung des Vermittlungsprozesses der Bundesagentur nicht geholfen.

Um auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbare Bevölkerungsgruppen wie Schulabbrecher, allein erziehende Eltern, ethnische Minderheiten oder Aussiedler mit schlechten Sprachkenntnissen (wieder) in kontinuierliche Beschäftigungsverhältnisse zu bringen, bedarf es *auch* veränderter Anreizstrukturen auf den Arbeitsmärkten – doch diese reichen alleine ebenfalls nicht aus. Sie müssen vielmehr mit einer „aufsuchenden“, pro-aktiven Unterstützung einhergehen („fördern und fordern“). Hilfe zur Selbsthilfe darf sich nicht darauf beschränken, Geld- oder Sachleistungen zu verteilen. Sie muss vielmehr auch Alltagsprobleme der Betroffenen lösen helfen, die sie von der Aufnahme einer regelmäßigen Erwerbsarbeit abhalten. Hier kann es um Beratung, die Herstellung einer grundlegenden „Beschäftigungsfähigkeit“, die Suche nach einer Kinderbetreuung oder Transportmöglichkeit oder einfach um humane Begleitung gehen. Hilfe zur Selbsthilfe im Alltag wird nicht (ausschließlich) von „Job-Centern“ oder „Personal Service Agenturen“ geleistet werden können. Dazu bedarf es – so zeigen Erfahrungen in anderen europäischen Ländern, aber auch in den USA – des Engagements von Bürgerinnen und Bürgern und nicht zuletzt auch von Unternehmen, um „intermediäre“ Brückenstrukturen für bestimmte Gruppen zu schaffen. Pensionäre übernehmen Patenschaften, Arbeitnehmer informieren Arbeitslose über aktuelle Entwicklungen und Bewerbungsmöglichkeiten, Mittelständler bieten Praktikumsplätze und lassen sich auf Formen teilsubventionierter Arbeit ein. Ein solches Engagement lässt sich nur lokal, in Städten, Kommunen und Stadtteilen mobilisieren. Eine Bundesagentur mit Tausenden von Angestellten an einem zentralen Ort

<sup>1</sup> Vgl. André Habisch/Jan Jonker/Martina Wegner/René Schmidpeter (Hrsg.), *Corporate Social Responsibility in Europe. Discovering National Perspectives*, Heidelberg – Berlin 2004.

vermag sie auch bei bestem Willen nicht allein zu initiieren.

Ein Beispiel für ein solches Vorgehen in der Arbeitsmarktpolitik ist Dänemark. Um lokale Bündnisse für Arbeit als Grundlage für bürgerschaftliches Engagement gegen Arbeitslosigkeit zu organisieren, haben sich dort schon Mitte der neunziger Jahre Spitzenverbände und öffentliche Arbeitgeber in den Regionen zu „sozialen Koordinationskomitees“ zusammengeschlossen. Diese organisieren Aus- und Weiterbildungsaktivitäten, leisten aktive Vermittlungsarbeit, suchen Lehrstellen für Jugendliche. Wesentliche Impulse zur flächendeckenden Selbstorganisation der Kommunen sind aber auch von der dänischen Regierung ausgegangen. Sie hat im Jahr 1998 die sozialen Koordinationskomitees für alle Landkreise für verbindlich erklärt – ohne allerdings genaue Vorgaben für deren Zusammensetzung und Arbeitsweise zu machen. Das heißt, dass Kommunen und Regionen die Freiheit haben, Schwerpunkte und Vorgehensweise ihrer Arbeit nach ihren eigenen regionalen Bedürfnissen selber festzulegen.<sup>12</sup>

## Familienpolitik in der Aktiven Bürgergesellschaft

Zur Stärkung bürgerschaftlicher Kräfte müssen sozial- und arbeitsmarktpolitische Aufgaben (inklusive entsprechender finanzieller Mittel!) subsidiär auf Städte und Kommunen übertragen werden. Denn in der eigenen Kommune ist das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern (inklusive kleiner und mittelständischer, aber auch größerer „Unternehmensbürger“) am größten. Was für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland noch weitgehend Zukunftsmusik ist, das ist in den letzten Jahren zumindest in der Familienpolitik ansatzweise vollzogen worden. So hat das Bundesfamilienministerium die Entstehung regionaler „Bündnisse für Familie“ gefördert, die Aktivitäten bündeln und sich dabei auch um die Integration von Unternehmen bemühen. Mehrere Länderfamilienministerien (Bayern, Hessen, Thüringen u. a.) haben „Kommunale Familien-Tische“ oder „Familien-Bündnisse“ organisiert – professionell moderierte lokale Prozesse, deren Ziel die

<sup>12</sup> Vgl. dazu ausführlich den Beitrag von Mette Morsing in: A. Habisch u. a., ebd., S. 23–36.

Mobilisierung bürgerschaftlicher Kräfte für die Förderung von Familien ist. In Österreich ist das Instrumentarium kommunaler Familienpolitik sogar noch stärker entwickelt. Entsprechende Programme sind teilweise in der Tradition älterer Initiativen zur Bürgerbeteiligung – wie etwa der „Planungszelle“ der siebziger oder der „Agenda 21“ der achtziger und neunziger Jahre – zu sehen, setzen aber neue Akzente. Thematische Fokussierung, Praxisorientierung und das Bemühen um möglichst breite Integration von Verantwortungsträgern aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (Unternehmen, Bildungseinrichtungen, Sozialverbände, lokale Politik etc.) dienen der Entstehung übergreifender Netzwerke. Diese sollen eine Zusammenarbeit auch über ein konkretes Projekt hinaus ermöglichen und Strukturen lokaler Selbstorganisation stärken.

Besonders das zentrale Thema „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ ist ganz offensichtlich nicht ohne die Unternehmen zu realisieren. Wenn es darum geht, die Lebens- und Arbeitsbedingungen berufstätiger Eltern zu verbessern, dann sind engagierte Unternehmen, dann ist „Unternehmergeist in der Bürgergesellschaft“ gefragt.<sup>13</sup> Die von der gemeinnützigen Hertie-Stiftung getragene „Beruf und Familie gGmbH“ hat bereits in den neunziger Jahren ein Audit-Verfahren und das Zertifikat „Der familienfreundliche Betrieb“ entwickelt, das auch von Behörden, Wohlfahrtsverbänden, Krankenhäusern und Universitäten erworben worden ist und das in den vergangenen Jahren stark an Verbreitung gewonnen hat. Dazu hat beigetragen, dass Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement und Familienministerin Renate Schmidt die Schirmherrschaft für diese Initiative übernommen haben und die Verleihung der Zertifikate in den Räumlichkeiten der Ministerien stattfindet. Auch in Österreich ist das entsprechende Audit eng an das Sozialministerium angelehnt. Dort bilden sich zudem Vermittlungsstrukturen zwischen Unternehmen und Politik, die eine bessere Koordination ermöglichen und die Kräfte auf gemeinsame Aufgaben hin bündeln sollen. Die Industriellenvereinigung und die Wirtschafts-

<sup>13</sup> So eine entsprechende Veranstaltungsreihe des Bundes Katholischer Unternehmer (BKU) und der Konrad-Adenauer-Stiftung im Sommer 2005. Eine Dokumentation ist in Vorbereitung.

kammer Österreichs haben vor einigen Jahren die Initiative „CSR Austria“ ins Leben gerufen, die den Gedanken der gesellschaftlichen Mitverantwortung von Unternehmen schnell bekannt gemacht hat. Unter dem Titel „RespAct“ hat sich diese Initiative nun jüngst zu einer landesweiten Plattform für CSR Aktivitäten weiter entwickelt, in deren Trägerstrukturen auch Wirtschafts-, Sozial- und Umweltministerium einbezogen sind.

Strategien für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie umfassen vor allem die interne Arbeitsorganisation. Flexible Arbeitszeitmodelle gehören heute in den meisten Betrieben zum Standard. Die Einrichtung von Telearbeitsplätzen, Informations- und Kommunikationspolitik für berufstätige Eltern, familienbewusste Unternehmensphilosophie und Personalentwicklung sowie externe Serviceangebote für Familien sind dagegen Stichworte, die oft noch Herausforderungen für die Betriebe markieren. Gerade der letzte Punkt macht aber deutlich, dass familiengerechte Arbeitsbedingungen auch von den Unternehmen nicht im Alleingang zu erreichen sind. Vielmehr ist die Zusammenarbeit mit Partnern erforderlich (Kindergärten, Verkehrsbetriebe, Kommunalpolitik, Schulleitungen, spezialisierte Dienstleistungsanbieter). Eine lokale Infrastruktur zeitgemäßer Kinderbetreuung, die möglichst vielen Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht, erfordert ein aufeinander abgestimmtes Handeln. Familienorientiertes Engagement endet also nicht an den Werkstoren; es baut vielmehr Beziehungen ins gesellschaftliche Umfeld auf, um vertrauensvolle Zusammenarbeit zu ermöglichen – und hilft dabei in vielen Fällen auch, Kosten zu sparen.<sup>14</sup>

Instrumenten wie dem Audit „Beruf und Familie“, lokalen Bündnissen, aber auch Rankings und Wettbewerben kommt für eine Politik der Bürgergesellschaft eine besondere Bedeutung zu. Denn im Gegensatz zu Markttransaktionen (denen meist wechselseitige finanzielle Ansprüche zu Grunde liegen) und Staatshandeln findet jede Art der zielgerichteten Zusammenarbeit im Bereich der Bürgergesellschaft notwendigerweise freiwillig und

<sup>14</sup> Vgl. die zahlreichen Praxisbeispiele bei Alois Glück/Holger Magel/Thomas Röbbke (Hrsg.), *Neue Netze des Bürgerschaftlichen Engagements. Stärkung der Familien durch ehrenamtliche Initiativen*, Berlin u. a. 2004.

ohne äußeren Zwang statt. Das aber setzt eine entsprechende Motivation der beteiligten Personen und Institutionen voraus, die ständig „gepflegt“ werden muss. Nur wenn sich die Partner zu kontinuierlicher Zusammenarbeit verpflichten und unabhängig voneinander entsprechende Vorleistungen dafür erbringen, können sie in ihrem gemeinsamen gesellschaftlichen Umfeld nachhaltig etwas bewirken. Dies setzt voraus, dass ein solches bereichsübergreifendes Handeln in dem jeweiligen Handlungsrahmen auch sinnvoll ist. So ist es kein Wunder, dass sich in der Diskussion um betriebliche Familienpolitik häufig das Argument der ökonomischen Vorteilhaftigkeit entsprechender Aktivitäten findet.

Gerade weil sich Unternehmen hier freiwillig engagieren, muss auch von betriebswirtschaftlichen Vorteilen familiengerechter Unternehmensführung die Rede sein (dürfen). Unternehmen stehen in der Marktwirtschaft im Wettbewerb miteinander. Nur Wettbewerbsstrukturen stellen sicher, dass sich tendenziell mächtige Anbieter konsequent immer wieder an den Interessen der Verbraucher orientieren und ihre Produkte zu immer besseren Preis-Leistungs-Verhältnissen anzubieten versuchen. Ist also der Wettbewerb prinzipiell sozialetisch erwünscht, dann sollte ein gesellschaftliches Engagement dem Unternehmen in diesem Wettbewerb auch Vorteile verschaffen. Unternehmen fallen (im übertragenen Sinne) auch in einem solchen Engagement nicht „aus der Rolle“. Sie bleiben immer Unternehmen im Wettbewerb und werden nicht zum Sozialamt oder Wohlfahrtsverband. Einrichtungen und Organisationen, die mit Unternehmen zusammenarbeiten möchten, dürfen also nicht nur fragen, was sie sich von ihrem Kooperationspartner erwarten. Im Interesse nachhaltiger Zusammenarbeit müssen sie auch fragen, was sie selbst für eine solche Kooperation interessant macht und wie sie ihren Unternehmenspartnern Wettbewerbsvorteile verschaffen können.

## Sozialpolitik in der Bürgergesellschaft

Auch deutsche Unternehmen engagieren sich traditionell sehr stark in ihrem gesellschaftlichen Umfeld.<sup>15</sup> Dennoch besteht in der öf-

<sup>15</sup> Vgl. Florian Langenscheidt (Hrsg.), *Deutsche Standards – Unternehmerische Verantwortung*, Wiesbaden

fentlichen Diskussion über Bedeutung und Chancen solchen Engagements großer Nachholbedarf – auch gegenüber anderen europäischen Ländern. Angesichts des alles überschattenden hartnäckigen Ringens um staatliche Sozialleistungen, Rechtsansprüche und Steuersätze wird die mögliche Rolle engagierter Bürger und Unternehmen als gesellschaftspolitische Innovatoren bislang kaum gesehen. Dabei zeigen empirische Untersuchungen, dass Bürgergeist (civicness) einen entscheidenden Faktor der politisch-administrativen wie auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region darstellt.<sup>16</sup> Auf jeden Fall können Innovationen aus dem „Labor Bürgergesellschaft“ die Zielgenauigkeit und Durchschlagkraft staatlicher Sozialpolitik entscheidend erhöhen.

Die führende französische Kaufhauskette *Carrefour* nutzt ihre landesweite Ladenkette für ihr gesellschaftliches Engagement, u. a. zur Verbreitung von Informationsmaterial und Bildungsinhalten. Im Kooperationsprojekt PACTE (Pour Agir Contre toute Exclusion), das gemeinsam mit einer Nichtregierungsorganisation durchgeführt wird, wendet sich *Carrefour* direkt an sozial Ausgegrenzte: In speziellen Läden sind über 400 Tonnen Produkte und Lebensmittel zu deutlich reduzierten Preisen bereitgestellt worden; zugleich werden dort Nachbarschaftshilfen organisiert sowie Angebote für Reintegrationskurse und Weiterbildungsmaßnahmen gemacht. Die PACTE Läden sind Knotenpunkte lokaler Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements, in denen die *Carrefour*-Stiftung Selbsthilfeaktivitäten für soziale und ethnische Randgruppen unterstützt.

Die britische *Royal Bank of Scotland* ermöglicht es ihren Angestellten, in „Community Service Sabbaticals“ drei Monate bezahlten Urlaub zu nehmen, um in Nichtregierungsorganisationen für die lokale Gemeinschaft zu arbeiten. Die Bank sieht dies unter anderem als besondere Form der Personalentwicklung: „Die Mitarbeiter, die

nach einer solchen ‚Auszeit‘ zur Arbeit zurückkehren, haben ein besseres Verständnis der lokalen Bedürfnisse und eine positive Grundhaltung zum Dienst am Gemeinwesen, das auch ihre Kollegen ansteckt und die Bank stärkt“ – so heißt es im Sozialbericht der Bank. Deshalb soll dieses Mitarbeiterengagement noch verstärkt werden – so etwa im Programm „face2face with finance“, das mittlerweile die Hälfte der britischen Schulen umfasst und in dem 4 000 teilnehmende Schüler Kenntnisse im Umgang mit Finanzen erwerben. Auch der „Money Advise Trust“ berät unentgeltlich in Finanzdingen und bildet spezialisierte Trainer aus. Eine interessante Engagementmöglichkeit für Mitarbeiter bieten die Auftritte des „Aim-higher Trust“ in britischen Schulen: Dort wurden bereits über 135 000 leistungsstarke Schüler aus sozial schwachen Familien erreicht und ermutigt, ein Hochschulstudium aufzunehmen.

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Armut, Hunger und Obdachlosigkeit durchaus auch in den wohlhabenden Ländern des Westens verbreitet sind; dort haben sie aber weniger mit „objektivem“ Mangel als vielmehr mit der Unfähigkeit zum sparsamen Umgang mit dem eigenen Geld zu tun. Britische Banken wie *HBOS* oder *Barclays* entwickeln deshalb Programme, um bei einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen und Minderheiten diese Fähigkeit zu verbessern. Dabei arbeiten sie oft eng mit Sozialbehörden und dem Ministerium zusammen. Um einen Anreiz zum Sparen zu geben, legt die Bank in bestimmten Programmen auf jedes gesparte Pfund eines hinzu (bis 375 £). In Zusammenarbeit mit einer Kinderstiftung wird an der finanziellen Sensibilisierung von Kindern und Jugendlichen gearbeitet; ein ähnliches Programm gibt es auch für alte Menschen.

Solche Aktivitäten werden auch Widerspruch hervorrufen: Wird hier nicht nur eine Fassade aufgerichtet, während manche Banken gleichzeitig Kindern und Jugendlichen aggressiv ihre Kredite aufdrängen und sie in die Überschuldung treiben? Zudem kann ein kleines Projekt nach außen nicht kompensieren, wenn Aktionäre getäuscht, Mitarbeiter schlecht behandelt oder Kunden verprellt werden: Unternehmen sollen sich darauf beschränken, ihr Kerngeschäft anständig zu erledigen und ihre Steuern zu zahlen. Eine solche Kritik verkennt, dass auch Unternehmen

2005; Holger Backhaus-Maul, Corporate Citizenship im deutschen Sozialstaat, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2004) 14, S. 23–30; André Habisch, Corporate Citizenship. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland, Heidelberg–Berlin 2003.

<sup>16</sup> Vgl. Robert Putnam, Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy, Princeton 1992.

keine geschlossenen Gebilde mit einer einheitlichen Willensbildung sind. Ein gesellschaftliches Engagement nach außen gibt immer auch ein Signal nach innen und erleichtert eine Selbstbestimmung der eigenen gesellschaftlichen Position. Gerade Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind kritische Begleiter solcher Programme. Sie engagieren sich oft selbst für die sozialen Ziele, fordern dann aber auch Konsequenzen in anderen Handlungsfeldern ein. Eine außenwirksame Selbstbindung verhilft also dazu, unternehmensintern problematische Praktiken zu diskutieren – und gegebenenfalls abzustellen. Unternehmerisches Auftreten nach innen und nach außen sind auf die Dauer nicht wirksam voneinander zu trennen. Gesellschaftliches Engagement – dies wird auch im oben wiedergegebenen Zitat der *Royal Bank of Scotland* deutlich – löst im Unternehmen eine Dynamik aus, die auch auf interne Veränderungen drängt, wenn diese aus Kohärenzgründen notwendig erscheinen.

Umgekehrt gilt: Gerade weil sich Unternehmen als Bürger freiwillig engagieren sollen, muss auch von Vorteilen des Engagements im Leistungswettbewerb die Rede sein dürfen: Solche Vorteile realisieren auch Mittelständler dadurch, dass sie ihr soziales Engagement konsequenter in ihre unternehmerische Tätigkeit integrieren. Dies bringt gegenüber dem traditionellen Spendenwesen, das nur philanthropisch begründet wurde, etwas Neues. Gesellschaftliches Engagement erfolgt nicht auf Zuruf, sondern wird Teil einer selbst gewählten Strategie. Mitarbeiter, betriebliche Ressourcen, eventuelle Netzwerke werden in Projekte mit einbezogen.

sozialpolitischer Programme und kann ihnen zugleich – quasi als Pfadfinder – neue Wege wirksamerer Unterstützung aufzeigen. Wenn Sozialpolitik in Engagementnetzwerke mit Bürgern und Unternehmen eingebettet ist, können auch Fehlsteuerungen der Politik schneller kommuniziert und korrigiert werden. Solche Rückkoppelungen werden angesichts knapper Kassen und komplexer Probleme immer wichtiger. Sozialwissenschaftliche Forschungsergebnisse zeigen, dass sich erfolgreiche und erfolglose, gut und schlecht regierte Regionen empirisch vor allem durch einen Faktor unterscheiden: die Existenz von Netzwerken engagierter Bürgerinnen und Bürger.

Unternehmerischem Engagement in der Aktiven Bürgergesellschaft kommt damit eine wichtige Funktion zu. Innovative Projekte eröffnen neue Wege zur Hilfe für Problemgruppen. Sie nutzen dazu die Kernkompetenzen und Potenziale der Betriebe. Ein solches Engagement schärft die Identität des Unternehmens bei Mitarbeitern und Kunden. Zugleich wird deutlich: Unternehmen sind nicht nur „Trittbrettfahrer“ der Globalisierung. Als Teil der Bürgergesellschaft an ihren Standorten investieren sie in das lokale „Sozialkapital“ und tragen dazu bei, dass soziale Errungenschaften auch unter Bedingungen wirtschaftlicher Integration bewahrt und weiterentwickelt werden können. Institutionelle Rahmenordnung und soziale Partnerorganisationen sollten – nach dem Vorbild von Dänemark, Großbritannien und zunehmend auch Österreich – die Zusammenarbeit mit Unternehmen verstärken, wenn sie den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werden wollen.

## Schlussbemerkungen

Eine aktive Bürgergesellschaft wird den Sozialstaat in seiner flächendeckenden gesellschaftspolitischen Funktion auf absehbare Zeit nicht ersetzen können. Ihre Grenze findet sie in der durchgängigen Freiwilligkeit des Engagements, das dadurch – wie es die Gründerin der Berliner Tafel-Bewegung einmal ausgedrückt hat – immer „unzuverlässig“ bleibt. Es geht nicht um ein Denken in Gegensätzen, sondern um problemorientiertes Zusammenwirken. Denn Bürgerengagement kann öffentliche Systeme komplementär ergänzen. Es übernimmt die „Feinsteuerung“

# APuZ

Nächste Ausgabe 44/2005 · 31. Oktober 2005

## Film und Gesellschaft

*Rainer Rother*

Die wichtigste aller Künste?

*Georg Seeßlen*

Die Lust und Last des Sehens

*Peter Reichel*

„Onkel Hitler und Familie Speer“ – die NS-Führung privat

*Jan Distelmeyer*

Landesväter und Staatskörper: Präsidenten-Bilder aus Hollywood

*Ralf Schenk*

Die DDR im deutschen Film nach 1989

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn.



### Redaktion

Dr. Katharina Belwe  
Dr. Hans-Georg Golz  
Dr. Ludwig Watzal  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Hans G. Bauer  
Andreas Kötzing (Volontär)  
Telefon: (0 18 88) 5 15-0  
oder (02 28) 36 91-0

### Internet

[www.bpb.de/publikationen/apuz](http://www.bpb.de/publikationen/apuz)  
E-Mail: [apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

### Druck

Frankfurter Societäts-  
Druckerei GmbH,  
60268 Frankfurt am Main

### Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **Das Parlament**  
Frankenallee 71–81,  
60327 Frankfurt am Main,  
Telefon (0 69) 75 01-42 53,  
Telefax (0 69) 75 01-45 02,  
E-Mail: [parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de),  
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift  
*Aus Politik und Zeitgeschichte*
- Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung einschließlich  
*APuZ* zum Preis von Euro 19,15  
halbjährlich, Jahresvorzugspreis  
Euro 34,90 einschließlich  
Mehrwertsteuer; Kündigung  
drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen  
für *APuZ* zum Preis von  
Euro 3,58 zuzüglich  
Verpackungskosten, Portokosten  
und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*  
stellen keine Meinungsäußerung  
des Herausgebers dar; sie dienen  
lediglich der Unterrichtung und  
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke herge-  
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

*Eilert Herms*

## 3-10 **Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsethik**

Die gegenwärtige Wirtschaftsdebatte unseres Landes trägt wirtschaftspolitischen Charakter. Nur diejenigen finden Gehör, die konkret kurzfristig umsetzbare Lösungen für praktische Probleme anbieten. In diesem Beitrag wird versucht, auch ethische Antworten auf die wirtschaftlichen Dilemmata zu geben.

*Werner Eichhorst · Klaus F. Zimmermann*

## 11-17 **Eine wirtschaftspolitische Bilanz der rot-grünen Bundesregierung**

Die rot-grüne Regierungszeit (1998–2005) markiert einen Wendepunkt in der deutschen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Wegmarken sind u. a. eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Reformen des Steuersystems sowie bei Rente und Krankenversicherung.

*Friedhelm Hengsbach*

## 18-25 **Die Arbeitsmärkte – Stellgröße für mehr Beschäftigung?**

Die Reformenergie der rot-grünen Koalition war auf den Arbeitsmarkt als Stellgröße für mehr Beschäftigung konzentriert. Dadurch sollten die zentralen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik flexibler werden. Die Funktion der Güter- und Finanzmärkte für mehr Beschäftigung blieb hingegen weithin ausgeblendet.

*Norbert Berthold*

## 26-33 **Arbeitsmarktpolitik in Deutschland**

Die Lage auf den Arbeitsmärkten ist desolat. Die Arbeitslosigkeit ist aber ein strukturelles Problem, das nicht konjunkturell bekämpft werden kann. Allein mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird man die Arbeitslosigkeit nicht eindämmen können. Die Arbeitsmärkte müssen wettbewerblicher werden.

*Gerhard D. Kleinhenz*

## 33-40 **Marktwirtschaft und Sozialstaat: Zukunftsmodell für Deutschland**

Die Konzeption des modernen deutschen Sozialstaats ist integraler Bestandteil der „Sozialen Marktwirtschaft“. Sinkendes Wirtschaftswachstum, verstärkte ökologische Regulierung, steigende Arbeitslosigkeit und die Belastungen aus der Wiedervereinigung zeigten dann die Grenzen der Belastbarkeit der Wirtschaft und erforderten Anpassungen in Richtung auf eine soziale Grundsicherung.

*André Habisch*

## 40-46 **Unternehmen in der Aktiven Bürgergesellschaft**

Die Integration Europas setzt die institutionelle Arbeitsteilung im Wohlfahrtsstaat unter Anpassungsdruck. Gesellschaftlich engagierte Unternehmen können als Motoren einer aktiven Bürgergesellschaft die Familien- und Gesellschaftspolitik mitgestalten. Die Politik muss dafür Rahmenbedingungen schaffen.