



Beilage zur Wochenzeitung

**DasParlament**

18. November 2002

# Aus Politik und Zeitgeschichte

**3 Elmar Rieger**

---

## **Die sozialpolitische Gegenreformation**

Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998

**13 Eric Thode**

---

## **Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen?**

**22 Werner Eichhorst**

---

## **„Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?**

**32 Heide M. Pfarr**

---

## **Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich**

**36 Werner Schöning/Heinz Theisen**

---

## **Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus**



Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Berliner Freiheit 7  
53111 Bonn.

**Redaktion:**

Dr. Klaus W. Wippermann  
(verantwortlich)  
Dr. Katharina Belwe  
Dr. Ludwig Watzal  
Hans G. Bauer

**Internet:**

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

Die Vertriebsabteilung der  
Wochenzeitung **DasParlament**  
Saar-Blies-Gewerbepark / In der Lach 8,  
66271 Kleinblittersdorf-Hanweiler,  
Telefon (0 68 05) 61 54 39,  
Fax (0 68 05) 61 54 40,  
E-Mail: [parlament@sdv-saar.de](mailto:parlament@sdv-saar.de),  
nimmt entgegen:

● Nachforderungen der Beilage  
**Aus Politik und Zeitgeschichte**

● Abonnementsbestellungen der  
Wochenzeitung **DasParlament**  
einschließlich Beilage zum Preis  
von Euro 9,57 vierteljährlich,  
Jahresvorzugspreis Euro 34,90  
einschließlich Mehrwertsteuer;  
Kündigung drei Wochen vor Ablauf  
des Berechnungszeitraumes;

● Bestellungen von Sammel-  
mappen für die Beilage  
zum Preis von Euro 3,58  
zuzüglich Verpackungskosten,  
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen  
in der Beilage

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

Für Unterrichtszwecke dürfen  
Kopien in Klassensatzstärke  
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

## Editorial

■ Das Ergebnis der diesjährigen Wahl des Deutschen Bundestages hat gezeigt, dass es für die beiden großen Volksparteien immer schwieriger wird, sich dem Wahlvolk als eindeutige Alternative darzustellen. Beide – SPD und CDU – nehmen mit unterschiedlicher Akzentuierung jeweils für sich in Anspruch, die politische Mitte zu repräsentieren. Entsprechend gering sind die Unterschiede in den wirtschafts- und sozialpolitischen Konzepten beider Parteien. Hier mag eine Ursache für die in Deutschland diagnostizierte Reformblockade auf diesen Feldern liegen.

■ *Elmar Rieger* kommt zu dem Ergebnis, dass es unter den Bedingungen einer parteipolitisch verfestigten Massendemokratie nicht etwa weniger, sondern mehr Sozialpolitik gibt – unabhängig von der Farbe der Regierung. Ganz gleich, welche der beiden großen Volksparteien an der Macht sei, bei jeder ernsthaften Bedrohung von Besitzständen relevanter Gruppierungen der Gesellschaft werde korrigierend und sichernd eingegriffen. Die soziale Arithmetik der Massendemokratie sorgt nach Auffassung des Autors dafür, dass in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht die besseren, sondern die „stärkeren“ Argumente obsiegen.

■ Im Gegensatz zu vergleichbaren Ländern leistet sich Deutschland den Luxus der Langsamkeit, des Stillstandes und in manchen Fällen sogar des Rückschritts – glaubt *Eric Thode*. Angesichts der vielfältigen Interessenlagen und Verflechtungen im politischen System erscheine es schwierig, die Reformblockade zu durchbrechen. Der Autor empfiehlt einen Blick auf die Ebene der Europäischen Union und das hier angewandte Konzept der „offenen Methode der Koordination“: Indem sich die einzelnen Staaten hinsichtlich ihrer Leistungen mit anderen messen lassen müssen, wird eine Form von Wettbewerb geschaffen, durch die Poli-

tiker gegenüber den Wählern in Rechtfertigungszwang geraten.

■ Auf zentralen Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist Deutschland anderen entwickelten Industriestaaten unterlegen. So lautet das Ergebnis eines systematischen internationalen Vergleichs der Arbeitsmärkte sowie derjenigen Politikfelder, die Einfluss auf deren Entwicklung nehmen. *Werner Eichhorst* plädiert vor diesem Hintergrund für eine Anpassung des Arbeitsmarktes und des Sozialstaates an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen: für eine Strategie, die sich nicht in einzelnen Teilreformen erschöpfen dürfe, sondern die zentralen Handlungsfelder gleichermaßen berücksichtigen müsse.

■ Zu den europäischen Schlusslichtern zählt Deutschland auch bei der Gleichstellung der Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen – zum Nachteil der deutschen Wirtschaft, wie *Heide M. Pfarr* feststellt: Volkswirtschaften, die sich verstärkt für die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt einsetzten, zeichneten sich durch einen flexibleren Arbeitsmarkt sowie eine erfolgreichere Wirtschafts- und Sozialpolitik aus.

■ *Werner Schönig* und *Heinz Theisen* plädieren als Ausweg für eine jenseits der Schemata „links“ und „rechts“ liegende Philosophie der „neuen Mitte“. Der rot-grünen Regierung sei es nicht gelungen, den hohen Anspruch zu realisieren, durch eine „moderne“ Politik gleichzeitig wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten. Wie vor ihr die „alte Mitte“ unter Bundeskanzler Helmut Kohl habe auch sie sich in einer „Politikverflechtungsfalle“ verfangen. Die eine (neue) Mitte könne in Deutschland nicht gegen die andere (alte) Mitte erfolgreich regieren. Der nahe liegende Ausweg einer großen Koalition werde dennoch von beiden Seiten nicht erwogen.

*Katharina Belwe*

Elmar Rieger

# Die sozialpolitische Gegenreformation

Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998

Für die Demokratie ist es wesentlich, dass die Regierung keine Interessen vertreten kann, die denen der Masse der Regierten entgegenstehen. Dieses von Alexis de Tocqueville formulierte politische Grundgesetz<sup>1</sup> macht die erfolgreiche Ablösung der unionsgeführten Regierung durch eine rot-grüne Koalition verständlich und gibt den entscheidenden Hinweis zum Verständnis der Neuausrichtung der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die über die Legislaturperiode 1998–2002 hinaus Bestand haben wird. Im Zentrum des SPD-Wahlkampfes stand 1998 das Versprechen, die unpopulären Reformen der Regierung von Helmut Kohl in den sozialen Sicherungssystemen und bei der Regulierung der Arbeitsmärkte wieder rückgängig zu machen. Es wäre falsch, diese Strategie als besonders eklatanten Fall von politischem Opportunismus zu verbuchen. Sie verweist vielmehr trotz niedriger Erwerbsquoten, weit verbreiteter Dauerarbeitslosigkeit und dünn gesäter Chancen einer Aufwärtsmobilität auf eine durchschlagende politische Schwäche jener, die in den sozialen Ergebnissen eines unbehinderten Marktmechanismus die Alternative zu den Verteilungs- und Ausgleichsmechanismen der Sozialpolitik sehen. In der sozialen Arithmetik der deutschen Demokratie überwiegen bereits aus sozialstrukturellen Gründen die Staats- gegenüber den Marktinteressenten. Damit wird es noch schwieriger, dem Wohlfahrtsstaat das zu erhalten, was wirtschaftlich zwar seine Grundlage, interessenpolitisch aber sein Widerspruch und institutionelles Gegengewicht ist.

Das Problem eines laufend neu auszutariierenden Interessengleichgewichts stellt sich in allen entwickelten Gegenwartsgesellschaften mit ihrem zutiefst widersprüchlichen Neben- und Gegeneinander von Marktwirtschaft und Wohlfahrtsstaat in verschärfter Form. In den demokratischen Staatswesen sei es „nicht ein Teil des Volkes, der den Zustand der Gesellschaft verbessern will; das ganze Volk befasst sich damit. Es handelt sich nicht nur darum, für die Bedürfnisse und Bequemlichkeiten einer Klasse, sondern aller Klassen

zugleich zu sorgen“<sup>2</sup>. Die Folge ist eine unstete und widersprüchliche Politik als Motor einer überbordenden Gesetzgebung und eine Überschätzung von Politik überhaupt. Man schreibe den Gesetzen zu viel Bedeutung zu, meinte Tocqueville,<sup>3</sup> und deshalb werden auch offensichtlich schädliche Gesetze mit neuen und damit mehr, statt weniger Gesetzen bekämpft. Die dramatische Problemverschärfung ergibt sich aber letztlich daraus, dass es heute anders als zur Zeit Tocquevilles in keiner entwickelten Industriegesellschaft mehr materielle, vom jeweiligen Stand der Gesetzgebung unabhängige Bedingungen gibt, die Wohlfahrt erzeugen. Die Regierung ist allzuständig geworden, was sich nicht zuletzt darin zeigt, dass eine sehr fürsorgliche und mit allen Mitteln der Gesetzgebung und Verwaltungstechnik betriebene Pflege der Marktwirtschaft und nicht eine scharf beachtete Staatsfreiheit im Mittelpunkt ihrer Wirtschaftspolitik steht. Der Primat von umfassenden Bestandschutzinteressen hat sich in allen demokratischen Staatswesen durchgesetzt. Er kann sich je nach der Eigenart der Verfassung von Sozial- und Wirtschaftspolitik zwar durchaus unterschiedlicher Formen bedienen, setzt sich aber doch immer wieder durch.<sup>4</sup>

Tocquevilles Einsichten in die letztlich sozialpsychologisch begründeten Gesetzmäßigkeiten der modernen Massendemokratie finden in den Entwicklungen der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik der vergangenen vier Jahre eine eindrucksvolle Bestätigung. Eindrucksvoll deshalb, weil im Zusammenhang mit einer angeblich von Globalisierung und Europäisierung erzwungen „Entstaatlichung“ vor allem der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik so gut wie jeder eigenständige Handlungsspielraum abgesprochen wurde.<sup>5</sup> Stattdessen zeichnet sich ein enormer Macht- und Ein-

2 Ebd., S. 363.

3 Vgl. ebd., S. 466.

4 Vgl. Elmar Rieger/Stephan Leibfried, Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 2001.

5 Vgl. v. a. Norbert Berthold, Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 1997, und Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt/M. 1998.

1 Vgl. Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika. Erster Teil, Zürich 1987, S. 347.

flussgewinn der Exekutive ab. Für die Mehrheit des nach wie vor ausschließlich national definierten Wahlvolks besteht die Hauptaufgabe jeder Regierung immer noch darin, in „ihrer“ von autonomen Weltmarktbelegungen abhängigen „Volkswirtschaft“ ein möglichst hohes Maß an politisch gestalteter Ordnung und staatlich verbürgter sozialer Sicherheit zu schaffen. Insofern kann man durchaus feststellen, dass unter dem Druck der Wähler die Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft mehr, nicht weniger *nationale* Wirtschaftspolitik zur Folge hat und die neuen außenwirtschaftlichen Bedingungen keineswegs eindeutig und zwingend eine deregulierende Arbeitsmarkt- und marktorientierte Sozialpolitik verlangen. Wie das deutsche Beispiel zeigt, kam es seit 1998 innerhalb bestimmter Grenzen sogar zu einer Wiederbelebung der klassischen Motive, Zielsetzungen, Inhalte und Methoden einer *Arbeiter*sozialpolitik. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, ob diese Politik richtig oder falsch ist, sondern allein etwas über ihre letztlich demokratischen und damit politischen, nicht ökonomischen Rationalitätskriterien. Die soziale Arithmetik der Massendemokratie sorgt dafür, dass in der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht die besseren, sondern die stärkeren Argumente siegen.

---

## I. Die soziale Theorie der deutschen Demokratie

---

In der Massendemokratie ist eine demoskopisch laufend kontrollierte Meinungskonformität das A und O vor allem in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Jede Reformpolitik wird darauf geprüft, ob sie mit den Einschätzungen beachtlicher Bevölkerungskreise übereinstimmt. Für Regierung wie Opposition gelten die Antworten auf Herausforderungen als richtig, die auf Zustimmung der Betroffenen stoßen. Weil diese Zustimmung vor allem über die Medien erkennbar wird, werden diese, und hier wiederum vor allem die Massenmedien, nicht nur zentrales Erkenntnismittel demokratischer Politik, sondern sind auch zum ersten Adressaten bei der Formulierung von Politik aufgestiegen.<sup>6</sup> Die wahrscheinliche Reaktion der Medienakteure wird zum Nadelöhr jeden Versuchs, über Politik die gesellschaftlichen Verhältnisse zu gestalten und zu lenken. Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden zu einer medienvermittelten und demoskopisch kontrollierten Funktion der

6 Vgl. Richard Meng, *Der Medienkanzler. Was bleibt vom System Schröder?*, Frankfurt/M. 2002.

gesellschaftlichen Verhältnisse. Hier liegt der eigentliche Grund dafür, dass in der medial kurzgeschlossenen Massendemokratie der politische Handlungsspielraum gegen null zu tendieren scheint und vor allem in der Sozialpolitik zirkuläre Verhältnisse vorherrschen. Bereits bei der Erkundung wirtschafts- und sozialpolitischer Alternativen stellen sich Regierungs- wie Oppositionsvertreter auf die wahrscheinliche Rezeption durch die Massenmedien ein. Diese sind als politisch allein relevante Öffentlichkeit zu einem eigenen Machtfaktor aufgestiegen; zugleich dienen sie als Resonanzraum für eine ausdifferenzierte Interessengruppenstruktur.

### 1. Das politische Mandat der Wohlstandsgesellschaft

Das zentrale Problem der Reformpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat der deutschen Republik ist nicht die Verfassung des politischen Systems, sondern die Stimmungslage einer demokratisch handlungsfähig gemachten Gesellschaft. Die Ergebnisse der Demoskopie zeigen, warum der Vorzug sozialpolitischer Bedarfsdeckung gerade in einer alternden Bevölkerung und trotz restriktiver Bedingungen für die öffentlichen Haushalte kaum abweisbar ist und dass gegenüber der anonymen Sozialpolitik des Marktmechanismus in Form von Produktivitätssteigerungen, verbreiterten und verbilligten Güter- und Dienstleistungsangeboten, höheren Einkommen und sozialen Aufstiegschancen eine kritische Haltung herrscht.<sup>7</sup> Der Mehrheit der Bevölkerung ist die Börse und die „Spekulation“ prinzipiell als gemeinwohlschädlich verdächtig. Der Wirtschaftsliberalismus als Theorie zur Rechtfertigung sozialer Ungleichheit, als politische Formel, die auch die negativ Privilegierten, die Marktverlierer, dazu bringen könnte, ihr Schicksal als rechtmäßig und unvermeidlich zu akzeptieren, ist in der Massendemokratie gegenüber den *sozial*-politischen Solidaritäts- und Gerechtigkeitsformeln und ihren parteipolitisch wirksam gemachten Korrekturangeboten weitgehend chancenlos.

Nach den Erhebungen des Instituts für Demoskopie Allensbach bewerteten 1998 60 Prozent der Bevölkerung die wirtschaftlichen Verhältnisse als „nicht gerecht“. Dieser Wert lag 1995 bei 43 und 2001 bei 47 Prozent.<sup>8</sup> Nach einer Umfrage aus

7 Für eine Zusammenschau der Argumente vgl. die Beiträge in Karl Ulrich Mayer (Hrsg.), *Die beste aller Welten? Marktliberalismus versus Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt/M. 2001.

8 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach, *Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1998–2002: Der Balkon des Jahrhunderts*, hrsg. von Elisabeth Noelle-Neumann und Renate Köcher, München – Allensbach am Bodensee 2002, S. 630.

dem Jahr 2001 stimmten 46 Prozent der Bevölkerung der Aussage zu, die soziale Gerechtigkeit habe „bei uns in den letzten drei, vier Jahren abgenommen“, während 8 Prozent der Meinung waren, sie habe zugenommen. 1995 lagen die entsprechenden Werte bei 55 bzw. 5 Prozent. Im November 2001 hatten nur 29 Prozent der Befragten „sehr viel“ und „ziemlich viel“ Vertrauen in die Unternehmen. Deren Bewertung fiel in einer Vergleichsstudie in Frankreich mit 48 Prozent und in Großbritannien mit 41 Prozent deutlich besser aus.<sup>9</sup> In dieses Bild passt denn auch, dass mehr als die Hälfte der Bevölkerung es als die Aufgabe des Staates betrachtet, Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>10</sup>

Welche Erwartungen typischerweise an die Wirtschafts- und Sozialpolitik gestellt werden, zeigen die Umfragewerte zum Thema Gleichheit. Im Jahr 1999 fanden 71 Prozent der Befragten diesen Begriff „sympathisch“.<sup>11</sup> Im Januar 1999 wollte genau die Hälfte der Bevölkerung in einem Land leben, „in dem es keine Reichen und keine Armen gibt, sondern möglichst alle gleich viel haben“. 31 Prozent lehnten diese Vorstellung ab.<sup>12</sup> Im Februar 2001 fanden 75 Prozent, die bundesdeutsche Gesellschaft sei „nach wie vor gespalten in die, die das Geld haben und letztlich sagen, wo es langgeht, und die, die wenig haben und immer den Kürzeren ziehen“.<sup>13</sup> Im Januar 2000 zeigten sich 73 Prozent überzeugt, die Bevölkerung sehe keinen wichtigen Unterschied zwischen „Chancengleichheit“ und „Gleichheit“ – jedoch gaben sich 56 Prozent überzeugt, es gäbe einen wichtigen Unterschied.<sup>14</sup> Nach einer Umfrage vom August 1999 fanden 58 Prozent der Bevölkerung, es gäbe mehr Rücksichtslosigkeit und Egoismus, 51 Prozent gingen davon aus, es komme zu immer größeren Spannungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Für die weitere wirtschaftliche Entwicklung überwiegt eine skeptische Haltung. Nach den Ergebnissen dieser Erhebung gingen nur 7 Prozent davon aus, die soziale Gerechtigkeit werde zunehmen, und nur 12 Prozent zeigten sich überzeugt, der Wohlstand vergrößere sich.<sup>15</sup>

Den hohen Stellenwert von Sicherheit zeigen Umfragedaten, nach denen 91 Prozent der Bevölkerung den Begriff „soziale Sicherheit“ sympa-

thisch finden.<sup>16</sup> Es überrascht deshalb auch nicht, dass die Institutionen der Sozialpolitik kaum als Ursache von Standortnachteilen, Wettbewerbsproblemen und Massenarbeitslosigkeit gesehen werden. Wenn es um die Kosten der sozialen Sicherheit und den Aufwand für die Arbeitsschutzgesetzgebung im Kontext wirtschaftspolitischer Reformen geht, zeigten sich im Oktober 1999 56 Prozent davon überzeugt, es seien nicht die Belastungen der Unternehmen, die dazu führten, dass diese im Ausland investierten, sondern es sei „nur“ deren Bestreben, „noch größere Gewinne zu machen“. 28 Prozent hielten dagegen die Höhe der staatlichen Belastungen für ausschlaggebend.<sup>17</sup>

## 2. Die politische Realität einer Wohlstandsgesellschaft

Das demoskopisch-demokratische Kurzschießen bedeutet, dass der jeweilige Stand der Wirtschafts- und Sozialpolitik auch immer der jeweils „richtige“, weil politisch allein mögliche ist: Wenn es eine nach den zwangsläufig populistischen Kriterien „bessere“ Wirtschafts- und Sozialpolitik gäbe, dann wäre sie bereits verwirklicht. Insofern ist der jeweils erreichte *Status quo* ein politisches Optimum. In der offenen Ordnung der Mediendemokratie wird die in der Wirtschafts- und Sozialpolitik Ausdruck findende effektive Gleichheit durch Kompromiss, also induktiv gefunden: Die aufgrund ihrer jeweils anderen Verortung im System der gesellschaftlichen Arbeitsteilung typischerweise gegenläufigen Ansprüche der verschiedenen Gruppen werden derart balanciert, dass ein Höchstmaß an politischer Zufriedenheit erreicht wird. Die konkreten Regelungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sind ein Kompromissprodukt, bei dem alle politisch signifikanten Gruppen auf ihre Kosten kommen. Veränderungen sind nur insofern akzeptabel, als sie gerade für die reaktions- und mobilisierungsfähige Klientel signifikante Verbesserungen ihrer Lebenslage versprechen.

Die soziale Arithmetik der deutschen Wohlstandsgesellschaft mit ihrem Übergewicht von Staats- gegenüber Marktinteressenten ist kein Ausnahmefall. Keine Volkspartei kann heute die sozialstrukturelle Grundtatsache ignorieren, dass inzwischen in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten West- und Nordeuropas der Anteil derjenigen an der Wahlbevölkerung, deren Lebenslage entweder vollständig oder signifikant direkt von der Sozialgesetzgebung und damit von der Regierungspolitik

9 Vgl. ebd., S. 619.

10 Vgl. ebd., S. 827.

11 Vgl. ebd., S. 469.

12 Vgl. ebd., S. 635.

13 Ebd., S. 615.

14 Vgl. ebd., S. 614.

15 Vgl. ebd., S. 634.

16 Vgl. ebd., S. 480.

17 Vgl. ebd., S. 809.

abhängig ist, den Anteil derjenigen übertrifft, deren Lebenschancen in erster Linie von der Marktwirtschaft und damit von privaten Akteuren bestimmt werden.<sup>18</sup>

Jede Kritik der sozialpolitisch verbarrikadierten deutschen Gesellschaft geht aber auch deshalb ins Leere, weil Veränderungen von genau jenen gefordert werden, für die der kritisierte Zustand die beste aller Welten ist. Reformforderungen haben typischerweise keinen durchsetzungsfähigen politischen Adressaten. Sie kommen entweder aus der politischen Opposition oder sind Produkte mehr oder weniger gelehrter Literaten und Zeitungsschreiber. Gemeinsam ist ihnen das Manko, dass sich ihre Forderungen immer an andere richten, die sie ausführen sollen. Diese Ohnmacht ist der Grund dafür, dass Reformforderungen regelmäßig zu Reformnotwendigkeiten dramatisiert werden. Dieses Mittel einer drastischen Beschreibung dessen, was geschieht, wenn nichts geschieht, ist aber selbst bereits Ausdruck von Ohnmacht. Außerdem kümmert sich die Kritik in aller Regel nicht weiter darum, weshalb die Verhältnisse so sind wie sie sind, und sie erspart es sich auch regelmäßig, sich jenes Detailwissen über den tatsächlichen Stand der Gesetzgebung und ihre konkreten Folgen anzueignen, das ihr im politischen System Wirkungschancen geben oder zumindest den Rechtfertigungsdruck auf die politisch Verantwortlichen merklich erhöhen würde.<sup>19</sup>

### 3. Das demokratische Parteienwesen

In der bundesdeutschen Parteienkonstellation ist die Nachfrage nach korrigierender Sozialpolitik und sozialschutzorientierter Arbeitsmarktpolitik bereits strukturell angelegt, weil sich die jeweilige Opposition mit dem Angebot der Rücknahme von Leistungskürzungen und dem Versprechen „schmerzfreier“ Reformen immer auf Kosten der Regierung profilieren kann. Die Opposition ist deshalb Teil des Problems, nicht der Lösung. Weil sie nicht an den Hebeln der Macht sitzt, braucht sie bei ihren Gegenvorschlägen auch keine Rück-

sicht auf eine kritische Klientel zu nehmen. Wenn sie an die Macht kommt, wird diese Rücksichtnahme aber sofort von den Gesetzmäßigkeiten der demokratisch-demoskopisch kurzgeschlossenen Wirtschafts- und Sozialpolitik erzwungen.

Gerade in Zeiten sinkender Wahlbeteiligung, einer geringeren Milieubindung der Parteien und steigender Anteile von Wechselwählern ist vor allem das ausdifferenzierte, so gut wie jeden Bürger unmittelbar und materiell ansprechende System der Sozialgesetzgebung das zentrale Kampfmittel des Parteienwettbewerbs und damit die wichtigste Existenzverbürgung des wohlfahrtsstaatlichen *Status quo*. Wahlkämpfe belichten besonders scharf das opportunistische Element sozialpolitischer Angebote.

Die Kombination der Themen „soziale Gerechtigkeit“ und „Innovation“, mit der sich die SPD im Wahlkampf 1998 letztlich erfolgreich gegenüber der unionsgeführten Koalition in Szene setzen konnte, war nicht nur ein Spiegelbild der Wahrnehmung von Defiziten der Kohl-Regierung, sondern konnte aufgrund ihres nicht auflösbaren Widerspruchs auch nur außerhalb der Regierungsverantwortung formuliert werden.<sup>20</sup> Wenn es um die Chancen einer Regierung auf Wiederwahl geht, wird dieser Widerspruch zwischen Sozialpolitik und wirtschaftlicher Modernisierung noch dadurch verschärft, dass nur Erstere eindeutig *positiv* zurechenbare Ergebnisse hervorbringt. Demgegenüber hängt der Erfolg einer wirtschaftlichen Modernisierung, was eine materiell signifikante und vor allem andauernde Besserstellung breiter Gruppen der Bevölkerung angeht, letztlich vom Entscheidungsverhalten *privater* Akteure ab, das von keiner Regierung zwingend kontrolliert werden kann. Außerdem schien die formale Europäisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik – zusammen mit der faktischen Entmachtung nationaler Wirtschaftspolitik durch die Globalisierung der Marktwirtschaft – darauf hinauszulaufen, dass sich der Einfluss des zentralen Steuerungsinstruments des modernen Staates, des Gesetzes, noch weiter verringern würde. Diese Situation schien sich noch insofern zu verschärfen, als die gegenläufigen Zusammenhänge von marktwirtschaftlicher Europäisierung und Globalisierung, Systemkrisen der staatlichen Sicherungs- und Versorgungseinrichtungen und einer neuen Nachfrage nach sozialpolitischen Sicherungsgütern den Problemdruck

18 Vgl. Paul Pierson, *Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies*, in: ders. (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford 2001, S. 410–456, Tabelle S. 412.

19 Es sind nicht zufällig die ihrerseits über den Beamtenstatus sozial sehr gut abgesicherten professoralen Wirtschaftsliberalen, die in der Wirtschafts- und Sozialpolitik Prinzipienfragen betonen und dabei nicht selten mit erhobenem Zeigefinger eine überlegene Einsichts- und Urteilsfähigkeit beanspruchen. Gegenüber dem durchschlagend politisierten Materialismus einer wohlfahrtsstaatlich verfassten Gesellschaft ist jedoch ein derartiger Prinzipienliberalismus nur ein schwaches Korrektiv.

20 Vgl. dazu Knut Bergmann, *Der Bundestagswahlkampf 1998. Vorgeschichte, Strategien, Ergebnis*, Wiesbaden 2002, S. 274–301.

deutlich erhöhten und gleichzeitig die Handlungsspielräume drastisch zu verengen drohten.

Trotzdem wurden und werden von keiner der beiden Volksparteien Reformen in Aussicht gestellt, die zu Einbußen an Sozialleistungen führen würden. Beide, CDU und SPD, sind sozial-demokratische Integrationsparteien und können bei Strafe eines Verlustes an Wählerstimmen auch gar nichts anderes sein. Deshalb den Parteien fehlende Offenheit angesichts der tatsächlichen Herausforderungen einer zukunftssicheren sozialen Sicherung und mangelnden Mut beim Entwurf problemadäquater Reformen vorzuwerfen übersieht das Zwangskorsett, das diese keineswegs auf die Bundesrepublik beschränkte Parteienkonstellation für jede Reformarbeit bedeutet. Trotz eines großen, aus verschiedenen Quellen gespeisten Anpassungsdrucks bleiben die Grundtatsachen des bundesdeutschen Sozialstaats dem politischen Prozess entzogen. Vor allem die wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen der beiden Großparteien haben sich inzwischen so weit angeglichen, dass die zentralen Probleme der wohlfahrtsstaatlichen Verfassung einer prinzipiellen Auseinandersetzung verschlossen sind. Außerdem sorgt der politische Markt der Massendemokratie dank des Parteienwettbewerbs automatisch und äußerst effizient dafür, dass sich jede wirtschaftliche Abwärtsbewegung und jede größere Insolvenzdrohung in dankbar angenommene sozial- und wirtschaftspolitische Interventionsangebote verwandelt.

---

## II. Die sozialpolitische Gegenreformation

---

Die schnellen „Korrekturen“ der Arbeitsmarktregulierung und die Neuregulierung der Beschäftigungsverhältnisse „Scheinselbständiger“ und Niedrigverdienender, das „Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung“ mit der „Rücknahme von Elementen der privaten Versicherungswirtschaft“, die Ende 1998 und zu Beginn des Jahres 1999 verabschiedet wurden, zeigen, dass in der Wahrnehmung der Medien und Parteien der Klassen- und Interessencharakter der wirtschafts- und sozialpolitischen Auseinandersetzungen deutlich zugenommen hat.<sup>21</sup> Die sich

21 Für eine Zusammenstellung der ersten Gesetze der neuen Koalitionsregierung vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Wirtschaftspolitik unter Reformdruck. Jahresgutachten 1999/2000, Stuttgart 1999, S. 112–117.

seit Mitte der neunziger Jahre abzeichnende Konjunktur von „Gleichheit“ und „Gerechtigkeit“ als politische Kampfbegriffe offenbarte nachdrücklich, dass die neue, verschärfte Ungleichheit zwischen den sozialen Gruppen wieder zu einem wahlentscheidenden Faktor der politischen Willensbildung geworden ist.<sup>22</sup> Das ist, geht man vom Primat der Politik in der parlamentarischen Demokratie aus, keineswegs überraschend. Die großdimensionalen Veränderungsprozesse der Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft mit ihrem stark gewachsenen sozialen Risiko bedeuten zwangsläufig auch eine verstärkte Politisierung der Reformanstrengungen in den sozialen Sicherungssystemen und der Machtbalance bei der Regelung der Arbeitsmärkte. Zusätzlich zeigt auch die soziale Hypothek der neuen Bundesländer der gesamtdeutschen Bevölkerung, wie prekär die Fortschritte der Marktwirtschaft sind.

### 1. Die Rückregulierung des Arbeitsmarktes

Für die neue, sozialdemokratisch geführte Regierung bestimmte – wie im Wahlkampf angekündigt – die „Korrektur“ der Arbeitsmarktreformen der vergangenen Legislaturperiode und die „Sicherung der Arbeitnehmerrechte“ ihr erstes Gesetzgebungsprogramm.<sup>23</sup> Die vorsichtigen Ansätze einer Deregulierung bestimmter Arbeitsmarktverhältnisse, von der konservativen Vorgängerregierung nach langen Mühen in Gang gebracht, wurden wieder zurückgenommen. Beim Kündigungsschutz in kleineren Betrieben, bei der so genannten „Schlechtwettergeld“-Regelung in der Bauwirtschaft und bei der Entgeltfortzahlung wurde der *Status quo ante* wiederhergestellt, in anderen Bereichen die Regulierung der Arbeitsmärkte weitergetrieben. Im Baugewerbe wurde das Arbeitnehmer-Entsendegesetz, das sich gegen die angebliche Unterbietungskonkurrenz ausländischer Leiharbeiter richtet, unbefristet verlängert. Die für die deutsche Sozialpolitik typische Verknüpfung von Arbeitnehmerstatus und Sozialversicherungspflicht, die Achillesferse ihrer Finanzierung, war der Ausgangspunkt für Versuche, über gesetzliche Regelungen und eine verstärkte verwaltungstechnische Überwachung die so genannte „Scheinselbständigkeit“ als Ausweg aus der Abgabenbelastung zu bekämpfen und auch „geringfü-

22 Vgl. Jan Ross, Die Rückkehr der Gleichheit, in: Die Zeit vom 14. Januar 1999, S. 3. Es handelt sich hier um ein allgemeines Phänomen. Vgl. dazu Sheri Berman, Rediscovering Social Democracy, in: Dissent, (Herbstausgabe 2000), S. 66–72, und den Aufsatz von Göran Therborn, Social Democracy in One Country, in: ebd., S. 59–65.

23 Für eine zusammenfassende Beschreibung vgl. Sachverständigenrat (Anm. 21), S. 91–93.

gige Beschäftigung“ einer Sozialversicherungspflicht zu unterziehen.

Wie die Arbeitsmarktpolitik der Regierung Gerhard Schröder zeigt, ist die These, die Globalisierung mache diese oder jene „Anpassung“ der Sozial- und Arbeitsschutzgesetzgebung aus rein sachlogischen Gründen erforderlich, politisch relativ wirkungslos. Aus der Wissenschaftslehre weiß man, dass ein dieser These entsprechendes Reformprogramm nie aus den Umständen allein zwingend gefolgert werden kann. Außerdem ist offensichtlich, dass das überkommene Tarifvertragswesen und das Tarifkartell in den Augen der Mehrheit der Bevölkerung auch die Schranke gegen einen lohndrückenden Unterbietungswettbewerb auf den Arbeitsmärkten darstellt, der in Deutschland vor allem deshalb als eine soziale Bedrohung erscheint, weil viel zu wenig in die Qualifizierung der Arbeitskräfte investiert wird.

## **2. Die Verlagerung der Lasten sozialpolitischer Bedarfsdeckung**

Der Einstieg in die „ökologische Steuerreform“ – das Kernstück der rot-grünen Regierungsprogrammatis – hat weniger mit einer ursachenadäquaten Bewältigung ökologischer Probleme als vielmehr mit der Bestandssicherung der Rentenversicherung unter den neuen Bedingungen der Globalisierung zu tun.<sup>24</sup> Der von der Regierung Schröder eingeschlagene Weg ist der Versuch, unterschiedlichen Mandaten gleichzeitig gerecht zu werden. Die zumindest rhetorisch im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen um die Standortqualität der Bundesrepublik stehenden Lohnnebenkosten sollten gesenkt oder zumindest ein weiterer Anstieg dadurch verringert werden, dass der Rentenkasse eine neue Finanzquelle erschlossen wird. Weil sich jedoch die Verteuerung der Energiekosten für die Industrie als Verschlechterung ihrer Wettbewerbslage darstellt, bleibt als einziger Weg, die Abgabenlast der Sozialversicherungen eben zunehmend auf die Schultern jener zu verlagern, die sich nicht über die Drohung einer Abwanderung neuen fiskalischen Zumutungen entziehen können, also die Masse der motorisierten, sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten.

Für die Sozialpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat gilt, dass sie nicht mehr gesellschaftlichen Veränderungszielen dient, sondern vorrangig ihre

<sup>24</sup> Für eine Beschreibung der Reformprojekte in der Steuerpolitik vgl. Achim Truger (Hrsg.), Rot-grüne Steuerreformen in Deutschland. Eine Zwischenbilanz, Marburg 2001.

eigenen Institutionen sichern will. Ihre Ansätze sind überwiegend reaktiv. Mit der Abwahl Helmut Kohls verbanden sich aber andere Erwartungen. Zu Anfang der Regierungszeit dieser historisch ersten Parlamentsmehrheit links von Christdemokraten und Liberalen hätte es noch, verkörpert durch Oskar Lafontaine, zu einer Wiederbelebung klassischer linker Politik im Sinne von Systemveränderung kommen können, die Macht bewusst einseitig einsetzt und damit offene Interessenkonflikte in Kauf nimmt. Nach dem überraschenden Rücktritt Lafontaines schienen jedoch die sozialdemokratischen Vorbehalte gegen Markt, Wachstum und Technik keine Rolle mehr zu spielen. Auch die schnelle Rücknahme des Versuchs der Kohl-Regierung, dem demographischen Druck auf die Rentenversicherung über die Einfügung eines „demographischen Faktors“ zu begegnen und bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall wieder den *Status quo ante* herzustellen, ist nicht mit den klassischen Ansätzen sozialdemokratischer Gesellschaftspolitik zu vergleichen. „Modernität“ wurde zwar zum politischen Leitbegriff der Regierungsarbeit erhoben, aber in der Sozial- und Wirtschaftspolitik dominierten Sicherungsperspektiven vor Öffnungs- und Veränderungsperspektiven. Dies gilt auch für die Reform der Rentenversicherung.

## **3. Riester-Rente: Der Marktmechanismus im Dienst der Sozialpolitik**

Auch dort, wo in der vergangenen Legislaturperiode in der Sozialpolitik auf den ersten Blick ein Systemwandel eingeleitet wurde, hat er einen zutiefst konservativen Ausgangspunkt. Der Einstieg in eine private, kapitalgedeckte, freiwillige Zusatzversicherung in Form der „Riester-Rente“ ist zunächst der Versuch, die Last des öffentlichen Rentensystems als Hauptträger einer Versorgung der aus dem Beschäftigungssystem dauerhaft ausgeschiedenen Bevölkerung mit Kaufkraft zu mindern und dadurch den demographisch erzwungenen Kostenanstieg in Form von laufend höheren Beitragsleistungen abzumildern.<sup>25</sup> Dieser Systemwandel ist allerdings keineswegs eine Überantwortung des materiellen Lebensschicksals im Alter in die Eigenverantwortung der Bürger. Die massiven Förderbeiträge vor allem für die unteren Gruppen der Einkommensbezieher sollen sicherstellen, dass es im Endeffekt zu keiner Minderung des bisher hauptsächlich über die Pflichtsysteme erreichten

<sup>25</sup> Für eine Beschreibung vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2001, S. 144–162.



Versorgungsniveaus kommt.<sup>26</sup> In die gleiche Richtung zielen die gesetzlichen Auflagen und die Zertifizierungshürden für die Anbieter von Versicherungspolice im Rahmen der neuen Gesetzgebung. Eine der hauptsächlichen Motivationsquellen für diesen Systemwandel war ja auch die Vorstellung, die bis zum Jahr 2000 fast ungebrochene Aufwärtsentwicklung an den Börsen sozialpolitisch zu nutzen, also die wohlfahrtsstaatlichen Verpflichtungen mit geringeren Kosten für den Staat erfüllen zu können. Diese Hoffnung hat sich zumindest in kurzer Frist nicht erfüllt, ist auch längerfristig, wegen der Entwicklung der Einkommens- und Vermögensverteilung, wahrscheinlich eher unsicher und schließlich mit einem entscheidenden Manko behaftet.

Bei der Bewertung des rentenpolitischen Paradigmenwechsels und des faktischen Handlungsspielraums der Sozialpolitik ist auch zu berücksichtigen, dass sich in der Bundesrepublik eine zunehmende Verschuldung der Haushalte im Kontext einer wachsenden Einkommens- und Vermögensungleichheit abzeichnet. Dieser Kontext ist für das Sparverhalten und damit die Möglichkeiten eines privaten Vermögensaufbaus als eigenständiger Zukunftsvorsorge von entscheidender Bedeutung. Letztlich wird sich das weitere Schicksal auch der Rentenreform auf den Arbeitsmärkten entscheiden. Im Jahr 1998 hat das Viertel der Haushalte mit dem geringsten Nettovermögen eine negative Vermögensposition. Außerdem hat die Konzentration der Nettogeldvermögen deutlich zugenommen. Insgesamt verfügt die weniger vermögende Hälfte der Bevölkerung über 3,6 Prozent des Nettogesamtvermögens, während die vermögensstärksten 20 Prozent der Bevölkerung ca. zwei Drittel des Nettogesamtvermögens in ihren Händen konzentrieren.<sup>27</sup>

Die stärkere Nachfrage nach einer sozialpolitischen Sicherheitsverbürgung der Lebenslage erklärt sich auch aus den längerfristigen *negativen* Veränderungen der Einkommensmobilität in Deutschland: Wie wahrscheinlich ist es, die eigene Einkommensposition zu erhalten bzw. zu verbes-

sern? Wenn es um Sozialpolitik geht, interessiert besonders der untere Rand der Verteilung. Orientiert man sich an der in der Fachliteratur üblichen Abgrenzung, dann gelten Haushalte als einkommensarm, die über weniger als die Hälfte des Medianwertes der Nettoeinkommen verfügen. Der Vergleich zweier Analysen des SOEP (Sozioökonomisches Panel) zeigt, dass von 1988 bis 1998 die Wahrscheinlichkeit, die eigene Einkommensposition zu verbessern, bei den nach dieser Definition als arm geltenden Haushalten gesunken ist.<sup>28</sup> Während bei der Gruppe der Einkommensschwächsten also eine signifikante Minderung der Einkommensmobilität eintrat, ist die Verbleibewahrscheinlichkeit im obersten Segment der Einkommensverteilung – Haushalte mit dem Doppelten des Medianeinkommens – von fast 71 Prozent auf 77 Prozent gestiegen.

Diese Entwicklung zeigt denn auch, warum jede stärkere Verknüpfung des Rentenschicksals mit dem Marktgeschehen auch eine kaum ausweichbare Mandatierung der Regierung bedeutet, in das Marktgeschehen einzugreifen, sei es über die Regulierung der Anlagenpolitik der Versicherungen, Druck auf Zins- und Geldmengenpolitik der Zentralbanken oder die Stützung der Aktienkurse durch die Regierung. Die umfassende Regulierung der Versicherungsangebote ist der Versuch, den materiellen Ertrag dieser privaten Altersvorsorge möglichst unabhängig vom Börsenschicksal der Kapitalmärkte zu halten. Das Ergebnis ist die Fortsetzung des Staatsrentneriums mit anderen Mitteln. Wie der Blick auf die Schweiz und Großbritannien zeigt, beides Länder mit einer sehr viel breiteren „privaten“ Säule der Sicherung im Alter, wird in jedem massendemokratischen System die Regierung für Ausfälle der Versicherungswirtschaft und Einbrüche der Kapitalmärkte und damit die Enttäuschung von Renditeerwartungen in Haftung genommen. Jede Deregulierung sozialpolitisch relevanter Finanzmärkte steht unter dem Vorbehalt einer sehr schnellen Reregulierung, wenn die Marktverhältnisse die Lebenslage poli-

26 Wegen der hohen staatlichen Sparzulagen gibt es für Versicherte, die dauerhaft Deutschland verlassen, eine Rückzahlungspflicht der Förderbeiträge.

27 Vgl. dazu Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Chancen auf einen höheren Wachstumspfad. Jahresgutachten 2000/01, Stuttgart 2000, S. 266 f. Die Berechnungen erfolgten auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Diese Stichprobe berücksichtigt nicht das Betriebsvermögen und erfasst nur etwa die Hälfte der tatsächlichen Geldvermögen. Aus diesen Gründen dürfte der Anteil der oberen Vermögensgruppen beträchtlich höher liegen.

28 So ist – umgekehrt – die Wahrscheinlichkeit, vor drei Jahren die gleiche Einkommensposition eingenommen zu haben, von fast 37 Prozent auf knapp 46 Prozent gestiegen. Vgl. dazu Sachverständigenrat Jahresgutachten 2000/01 (Anm. 27), S. 268 f. Diese Berechnungen beziehen sich auf Markteinkommen. Aufgrund der staatlichen Transferzahlungen fallen bei gleicher Tendenz die Unterschiede bei den Nettoeinkommen deutlich geringer aus. In den neuen Bundesländern ist die Einkommensungleichheit merklich schärfer ausgeprägt, allerdings ist am unteren Ende der Verteilung die Aufstiegswahrscheinlichkeit um ca. 7 Prozentpunkte und am oberen Ende die Abstiegswahrscheinlichkeit der Einkommensverteilung um gut 11 Prozentpunkte höher als in den alten Bundesländern.

tisch signifikanter Bevölkerungsgruppen in einem kritischen Maße zu beeinträchtigen drohen.

Auch das Beispiel der USA lehrt, dass der Staat für die betrieblichen Altersrenten in die Verantwortung genommen wird, wenn schrumpfende Absatzmärkte und ein massiver Einbruch der Preise es den Unternehmen nicht mehr erlauben, ihre Pensionszusagen einzuhalten. Die letztlich ausschlaggebende Begründung für die Stahlschutzzölle sind die so genannten „legacy costs“ einer betrieblichen Sozialpolitik, deren Leistungen einer Marktlage entsprechen, die längst von ganz anderen Konkurrenz- und Renditeverhältnissen bestimmt wird.<sup>29</sup> Angesichts der großen Bedeutung dieser betrieblichen Säule der Kaufkraftversorgung für die Lebenslage der US-amerikanischen Rentner ist eine Letztverantwortung der Regierung schlicht unabweisbar. Wenn sich die sozialen Sicherungsbedürfnisse nicht über die traditionellen Mechanismen der Sozialpolitik erfüllen lassen, dann findet sich eine Antwort in einer protektionistischen Handelspolitik. Sie soll dem betroffenen Industriezweig eine Absatzsicherheit auf dem Binnenmarkt garantieren, die es den Unternehmen auch erlaubt, den Verpflichtungen ihrer betrieblichen Sozialpolitik nachzukommen. Der mit der Verabschiedung des Altersvermögensgesetzes jetzt in Deutschland geltende Rechtsanspruch auf eine betriebliche Altersversorgung begründet damit auch hier „amerikanische Verhältnisse“ einer größeren, nicht kleineren wirtschaftspolitischen Staatshaftung.

#### 4. Quo vadis Arbeitsmarktpolitik?

Gerade vor dem Hintergrund der wohlfahrtsstaatlichen Reflexe der Massendemokratie ist der Einstieg in die kapitalgedeckte Rentenversicherung als eine schöpferische Reform zu bewerten. Anders als in der Gesundheitspolitik wurde hier der Versuch unternommen, eine alternative Sozialpolitik großen Stils zu entwerfen. Im dritten zentralen Bereich des deutschen Wohlfahrtsstaates, der Arbeitsmarktpolitik, ergab sich durch die dramatische, selbstverschuldete Delegitimierung der Nürnberger Arbeitsmarktverwaltung zum Ende der Legislaturperiode die unerwartete Möglichkeit eines tief greifenden sozialpolitischen Neuansatzes. Die sowohl von der durch Parlamentsfraktion und Gewerkschaftsklientel gebundenen Regierungsmaschinerie wie auch von der amtswirt-

schaftlichen Grundverfassung der Nürnberger Selbstverwaltung unabhängige Hartz-Kommission könnte vergleichsweise freihändig Alternativen entwickeln. Inwieweit und in welchen Formen diese Neuansätze tatsächlich umgesetzt werden, ist derzeit noch offen. Außer Zweifel steht jedoch, dass radikalere Vorschläge nur solange Realisierungschancen haben werden, wie das Nürnberger amtswirtschaftliche System aus Großbehörde und quasibehördlichen Arbeitsmarktverbänden nicht zu seiner alten Stärke zurückgefunden hat.

---

### III. Soziale Realpolitik und ihre Ergebnisse

---

Grundsätzlich betrachtet sind „Markt“ und „Sozialpolitik“ alternative, sich gegenseitig in Frage stellende Verteilungssysteme. Sie unterscheiden sich vor allem darin, wer welche Vorteile genießt und wer ihre Kosten zu tragen hat. Beide legitimieren den Zugang zu knappen Gütern. Wenn gegen die in der derzeitigen Sozialgesetzgebung zum Ausdruck kommende Sozialpolitik die höhere Leistungsgerechtigkeit des Marktes ins Feld geführt wird, dann ist das für die wahrscheinlich davon negativ Betroffenen ein Plädoyer für eine Verteilung, die in deren Augen mit einiger Wahrscheinlichkeit *andere* auf ihre Kosten privilegiert. Auf einer ähnlichen Vorstellung beruht die sozialpolitische Kritik an den konkreten Ergebnissen des Marktmechanismus. Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Sozialpolitik sind keine akademischen Veranstaltungen über richtige und falsche Weichenstellungen, sondern *politisch* zu entscheidende Verteilungskämpfe.

Im Einzelfall wie gesamtgesellschaftlich sorgt die demokratisch gesteuerte, *intervenierende* Sozialpolitik für eine Verteilung von Kaufkraft, die der Marktmechanismus, sich selbst überlassen, *nicht* zum Ergebnis hätte. Der jeweilige Stand der Sozialgesetzgebung ist für den einzelnen Bürger eine in der Regel *für seinen Fall* durchaus überzeugende Antwort auf die Frage, wer was und warum bekommt. Aus der Perspektive des Bürgers sind deshalb seine sozialen Rechte *individuierte* und damit persönlich konkretisierte politische Ziele. Er hat gesetzlich verbrieft Rechte auf Kaufkraft und Handlungsfreiheiten mit einer beträchtlich höheren Erwartungssicherheit als die Kaufkraftansprüche und Handlungsmöglichkeiten, die ihm selbst ein gut funktionierender Marktmechanismus verschaffen könnte.

<sup>29</sup> Vgl. dazu Gary Clyde Hufbauer/Ben Goodrich, Time for a Grand Bargain in Steel, Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs 02-1, January 2002.

## 1. Populäre, aber folgenlose Kritik der Sozialpolitik

Die gängige Rede von „Verkrustungen“ der deutschen Arbeitsmärkte und der „Zementierung“ oder „Verbarrikadierung“ der deutschen Gesellschaft übersieht den politischen Sinn der individualrechtlichen Vorkehrungen. In den innerbetrieblichen Auseinandersetzungen um die konkrete Art und Weise der Bewirtschaftung des Faktors Arbeit sind die sozialen Besitzrechte und vor allem die Arbeitsschutzrechte *politische* Trümpfe, die Arbeitnehmer gegen die Betriebsführung in der Hand halten. Im gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang werden diese Rechte in Anschlag gebracht, wenn die abhängig Beschäftigten (in ihrer Rolle als Bürger) in den wirtschaftsliberalen Reformidealen der Deregulierung der Arbeitsmärkte und der Verschlankung des Staates keine ausreichende Rechtfertigung mehr dafür sehen, dass gerade ihnen ein Verlust oder eine Statusminderung auferlegt werden soll.

„Verkrustungen“ der Arbeitsmarktverhältnisse sind die zwangsläufige Konsequenz daraus, dass den abhängig Beschäftigten soziale Rechte verliehen wurden. Diese Rechte von Konjunktur- und Weltmarktverhältnissen, der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens oder der Situation der öffentlichen Haushalte abhängig zu machen würde sie ihrer Kernfunktion berauben. Diese Rechte sind freilich nicht absolut, aber ihr konkreter Wert ist darin begründet, dass sie der Konkurrenz entgegenstehender Ziele – zum Beispiel betriebliche Flexibilität – widerstehen können. Ein soziales An- oder Schutzrecht ist deshalb auch ein konkretes politisches Ziel: Es zeigt genau an, wie es unter bestimmten Umständen gegenüber anderen politischen Zielen zu gewichten ist oder wie Kompromisse zwischen diesem und anderen Zielen zu schließen sind. In Deutschland wurde offensichtlich mit breiter Unterstützung den sozialen Schutzrechten *gegen* die wirtschaftlichen Freiheitsrechte ein hoher Stellenwert eingeräumt. Die Kritik einer arbeitnehmerfreundlichen bzw. unternehmerfeindlichen Arbeitsgerichtsbarkeit geht deshalb insofern ins Leere, als ihr politischer Sinn ja gerade darin besteht, über die existierenden sozialen Schutzrechte richterliche Entscheidungen durchzusetzen. Das eigentliche Problem besteht deshalb darin, dass zu wenig Überzeugungsarbeit geleistet und stattdessen versucht wird, über den Einsatz von Wirtschafts-, also *Abwanderungsmacht* die Balance von Rechten und Gegenrechten zu verändern.

Eine ähnliche Schiefelage zeigte sich in der ergebnislosen Diskussion um Arbeitswilligkeit und

Arbeitslosigkeit. Die regelmäßig beklagte zu geringe Differenz zwischen Sozial- und Markteinkommen geht weniger auf das Konto zu hoher Sozialhilfesätze oder eines zu großzügig bemessenen Arbeitslosengeldes, sondern liegt in den – von der Zahl der Kinder abhängigen – Familienleistungen begründet. Die soziale Kontrolle der beschäftigungslosen Bevölkerung zu realisieren, ohne dabei die Kinder bestrafen, ist und bleibt eines der Kernprobleme der Sozialpolitik. Der moralische Druck öffentlicher Diskussion und programmatischer Rhetorik ist nach wie vor das einzige Mittel, das die Gesellschaft hier in der Hand hat.

## 2. Das neue Eigentum und seine verfassungsgerichtliche Verteidigung

Im Sozialstaat sind Eigentums- und Besitzrechte politisierte Rechte, also ein Ausdruck von Machtverhältnissen. Diese Entwicklung ist nicht zufällig. Wo, wie in Deutschland der Fall ist, privates Vermögen für große Gruppen der Bevölkerung kaum ein Gegenstand von nennenswertem Markt- und Gefühlswert für individuelle Nutzung ist, stellt es in den politischen Kämpfen um die Balance von sozialen Rechten und wirtschaftlichen Freiheitsrechten auch keinen Faktor von ausschlaggebender Bedeutung mehr dar.

Es ist deshalb auch kein Zufall, dass hauptsächlich wohlfahrtsstaatliche Eigentumspositionen und Schutzrechte, und nicht die klassischen privatrechtlichen Eigentumskonzeptionen im Zentrum verfassungspolitischer Auseinandersetzungen stehen.<sup>30</sup> Jede sozialpolitische Gesetzgebung von merklicher Bedeutung musste nicht nur in Karlsruhe auf den Prüfstand, sondern das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber auch in zentralen Bereichen Vorgaben gemacht, die in der Rechtsprechung ohne Beispiel sind. Karlsruhe ist insbesondere in der Renten- und in der Familien-

30 Neben dem US-amerikanischen Supreme Court ist das Bundesverfassungsgericht in der westlichen Welt das Gericht mit dem größten politischen Gewicht. Anders als der Supreme Court ist sein deutsches Pendant auch in der Sozialpolitik ein erstrangiger Faktor. Es wäre aufschlussreich, die Geschichte der Sozialpolitik der Bundesrepublik Deutschland auf der Grundlage der Entscheidungen seiner obersten Gerichte zu schreiben. Vgl. dazu Donald P. Kommers, *Judicial Politics in Germany*, Durham N.C. 1976; ders., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham N.C. 1972; Vicki C. Jackson und Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, New York 1999, S. 470, 516–539, sowie S. 1436 f. und S. 1476–1497. Die für Sozialpolitik wichtigsten Entscheidungen sind auch in der von Dieter Grimm und Paul Kirchhof zusammengestellten Studienauswahl dokumentiert: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, 2 Bände, Tübingen 1997.

politik zu einem Motor expansiver und vor allem an anspruchsvollen Gleichheitskriterien orientierter Sozialpolitik geworden.<sup>31</sup>

---

#### IV. Zusammenfassung und Ausblick

---

Wenn unter dem Druck der weltwirtschaftlichen Verhältnisse die Gesellschaft in Bewegung gerät, dann bedeutet das unter den Bedingungen einer parteipolitisch verfestigten Massendemokratie und unabhängig von der Farbe der Regierung *mehr*, nicht weniger Sozialpolitik. Wie die demoskopischen Befunde zeigen, findet der *Modus Operandi* einer freien Wettbewerbswirtschaft insofern wenig Anklang, als große Teile der deutschen Bevölkerung sich nicht zutrauen oder schlicht nicht bereit sind, das damit verbundene Risiko für ihr eigenes Lebensschicksal zu übernehmen. Dies ist der zentrale Bezugspunkt für die Ausbildung eines demokratischen Wohlfahrtsstaates, und es ist deshalb schlicht unsinnig, die liberalen Prinzipien individueller Selbstverantwortung gegenüber den wohlfahrtsstaatlichen Verhältnissen wieder in Anschlag bringen zu wollen. Der Sinn der Sozialpolitik im demokratischen Wohlfahrtsstaat besteht ja gerade darin, eine Abwehrstellung gegen Formen eines Wettbewerbs auf- und auszubauen, der Opfer fordern und Verluste in Gestalt materieller Einbußen und sozialen Abstiegs mit sich bringen kann. Die soziale Sprengkraft des Marktmechanismus ist weitgehend eingeehgt, und der Konsum ist in Form von staatlichen Kaufkraftgarantien jenseits der Arbeitsmärkte in entscheidenden Bereichen sozialisiert. Die Kritik, die von der rot-grünen Regierung wieder belebte Sozial- und Arbeitsschutzgesetzgebung schränke die betriebliche Flexibilität ein und laufe generell auf eine Immobilisierung der Produktionsfaktoren hinaus, übersieht, dass genau dies der Kern *jeder* demokratischen Sozialpolitik in der Marktgesellschaft ist – und geht deshalb ins Leere.<sup>32</sup>

Für den demokratischen Wohlfahrtsstaat ist die Sozialisierung des Konsums wesentlich. Bei der

---

31 Vgl. Jörg Menzel (Hrsg.), *Verfassungsrechtssprechung. Hundert Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in Retrospektive*, Tübingen 2000.

32 Vgl. Hans Günter Hockerts, *Die historische Perspektive – Entwicklung und Gestalt des modernen Sozialstaats in Europa*, in: Walter Raymond Stiftung (Hrsg.), *Sozialstaat – Idee und Entwicklung, Reformzwänge und Reformziele*, Köln 1996, S. 27–48.

Verteilung knapper Güter wird einem sozialpolitisch bestimmten Bedarf der Vorrang vor wirtschaftlicher oder Marktmacht eingeräumt und in Form von sozialen Bürger- und Arbeitsschutzrechten mehr individuelle Geltung und Wert verschafft. Der Altersaufbau der deutschen Bevölkerung, die mehr oder weniger allumfassenden Sicherungssysteme und eine gründliche Durchregulierung der Arbeitsmärkte sorgen unter den demokratischen Bedingungen einer Volksherrschaft quasi automatisch dafür, dass die Befürworter der sozialen Sicherungssysteme mehr politische Macht in die Waagschale werfen können als die Marktinteressenten. Aus diesem Grund ist der Machtzuwachs der Exekutive unaufhaltsam, ihre Macht ist ständig präsent, aber, wie Tocqueville anmerkte, ihr guter Gebrauch nur ein Zufall.<sup>33</sup>

Auf dem politischen Massenmarkt des Wohlfahrtsstaates konkurrieren die Parteien vorwiegend mit dem Angebot sozialer Sicherheit. Der Gestalt- und Funktionswandel des politischen Marktes im entwickelten Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik lief auf die legislative Dauerermächtigung der Regierung hinaus, auf *jede* ernsthafte Bedrohung von Besitzständen beachtlicher Gruppen der Gesellschaft korrigierend und sichernd zu reagieren. Deshalb ist die Sozialpolitik zum zentralen Faktor parteipolitischer Strategien und Kalküle geworden.

Ein freilich nicht zu unterschätzender „Erfolg“ der deutschen Wirtschafts- und Sozialpolitik als dauerndes Eingriffssystem besteht jedoch darin, dass es kaum mehr zu offenen Konflikten zwischen den antagonistischen Interessengruppen kommt. Der politische Markt der Massendemokratie prämiert die Parteien, die bereits bei den ersten Anzeichen von sozialen Friktionen Handlungsbedarf artikulieren und im politischen System sehr wirksam eine Advokatenfunktion übernehmen.

#### Internetverweise des Autors:

Reformpolitik im entwickelten Wohlfahrtsstaat mit Schwerpunkt Deutschland: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung ([www.mpi-fg-koeln.mpg.de](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de)), mit weiterführenden Links. Für einen Zugang der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der USA: Ecomic Policy Institute ([www.epinet.org](http://www.epinet.org)).

---

33 Vgl. A. de Tocqueville (Anm. 1), S. 385.

# Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen?

---

## I. Reformstau in Deutschland

---

Seit der Wiedervereinigung gibt Deutschland in der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein denkbar schlechtes Bild ab. Die wirtschaftliche Entwicklung hinkt allen anderen entwickelten Volkswirtschaften, ausgenommen Japan, hinterher. Die Arbeitslosigkeit scheint allenfalls konjunkturell bedingt sinken zu können, an den strukturellen Ursachen ändert sich jedoch kaum etwas. Die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ist nach wie vor gering, was einerseits auf die hohe Regulierungsdichte zurückzuführen ist. Andererseits erweisen sich auch die Systeme der sozialen Sicherung zunehmend als Belastung für den Faktor Arbeit, allen voran die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung.<sup>1</sup> Der durch immer neue Defizite bedingte Anstieg der Lohnnebenkosten trägt maßgeblich zur hohen Beschäftigungslosigkeit, insbesondere im Bereich gering qualifizierter Arbeit, bei. Der Bund springt zunehmend in die Bresche, um die wachsenden Finanzierungslücken in der Sozialversicherung zu schließen. Dies schränkt die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit des Staates und der privaten Akteure ein, ganz abgesehen von den großen Anstrengungen, die nötig sind, um das Defizitkriterium des europäischen Stabilitätspaktes von drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu erreichen.

Deutschland steckt nicht erst seit gestern in der strukturellen Krise. Im Jahr 1997 hat der damalige Bundespräsident Roman Herzog in seiner viel beachteten Rede im Berliner Hotel Adlon die eigentliche Problematik klar umrissen: „Es ist ja nicht so, als ob wir nicht wüssten, dass wir Wirtschaft und Gesellschaft dringend modernisieren müssen. Trotzdem geht es nur mit quälender Langsamkeit voran. Uns fehlt der Schwung zur Erneue-

---

<sup>1</sup> Vgl. Werner Eichhorst/Eric Thode, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin 2001.

rung, die Bereitschaft, Risiken einzugehen, eingefahrene Wege zu verlassen, Neues zu wagen.“<sup>2</sup>

---

## II. Berichtsnetzwerk „Internationaler Reformmonitor“

---

An dieser Stelle setzt das Projekt „Internationaler Reformmonitor: Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik“ der Bertelsmann Stiftung an. Ein möglicher Weg, die Ursachen für die gegenwärtige Unbeweglichkeit – fehlende konkrete Vorschläge und fehlender Mut zur Umsetzung – zu finden und zu beseitigen, besteht darin, den Blick auf andere Länder von vergleichbarem Entwicklungsstand zu richten, die mit ähnlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Problemlagen zu kämpfen haben. Meist ist es gar nicht notwendig, von Grund auf neue Lösungskonzepte zu entwerfen. Häufig genügt schon der Blick über den eigenen Teller- rand hinaus, um Anregungen und Muster zur Überwindung von Defiziten zu erhalten. Zu dem inhaltlichen Nutzen tritt noch ein weiterer: Es schafft Druck auf politische Entscheidungsträger und macht Mut, dringend notwendige Reformen auch in Deutschland endlich in Angriff zu nehmen, wenn andere Länder ähnliche Probleme bereits mit Hilfe konkreter Reforminitiativen lösen konnten. Insofern will der Internationale Reformmonitor zweierlei bewirken: einerseits konkrete, gangbare Reformoptionen aufzeigen und andererseits die politische Debatte über die Notwendigkeit von Reformen in Gang bringen und halten.

Zu diesem Zweck werden im Internationalen Reformmonitor derzeit 15 Länder beobachtet. Zu ihnen zählen jenseits des Atlantiks Kanada und die USA, im pazifischen Raum Australien und Japan sowie in Europa Schweden, Finnland und Dänemark, Spanien und Italien, Österreich und die Schweiz, die Niederlande sowie schließlich Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Im

---

<sup>2</sup> Ansprache „Aufbruch in das 21. Jahrhundert“ im Hotel Adlon, Berlin, vom 26.4.1997.

halbjährlichen Turnus berichten Experten von international renommierten Forschungseinrichtungen und Universitäten über aktuelle Reformvorhaben.<sup>3</sup> Das Spektrum, in dem aktuelle Reformen abgefragt werden, umfasst die Bereiche Gesundheits- und Pflegepolitik, Rentenpolitik, staatliche Fürsorge und Sozialhilfe, Familienpolitik und ferner Arbeitsmarkt- sowie Tarifpolitik. Bei der Befragung geht es nicht nur um inhaltliche Aspekte, die Experten sind auch gefordert, die öffentliche Einstellung und die Einschätzung von gesellschaftlich relevanten Gruppen sowie die eigene Ansicht darzulegen. Nach Möglichkeit sollen auch erste Ergebnisse und Evaluationen von Reformen dargestellt werden. Dies ist jedoch aufgrund der zeitnahen Berichterstattung von neuen Reformen nicht immer möglich.<sup>4</sup>

---

### III. Einordnung von Reformen

---

Eine häufig vorgebrachte Kritik von internationalen Vergleichen sozialstaatlicher Institutionen ist die unzureichende Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit auf ein bestimmtes System. In der Tat ergibt es wenig Sinn, eine viel versprechende Reform direkt und ohne Modifikationen auf Deutschland übertragen zu wollen. Das ist aber auch nicht die Absicht des Reformmonitors. Es geht vielmehr darum, generelle Reformoptionen aufzuzeigen, deren konkrete Ausgestaltung aber nach wie vor den hiesigen politischen Akteuren obliegt. Doch selbst dieser Anspruch ist nicht frei von Problemen. Das liegt vor allem daran, dass den Ländern des Reformmonitors ganz unterschiedliche sozialstaatliche Konzepte zugrunde liegen. Gemäß der Systematik von Esping-Andersen lassen sich die Länder grob in drei Kategorien einordnen.<sup>5</sup>

---

3 Zu den Partnern zählen beispielsweise die Brookings Institution in Washington, die London School of Economics oder das Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Universität Sankt Gallen.

4 Die Ergebnisse der Expertenbefragung erscheinen halbjährlich als Broschüre „Internationaler Reformmonitor“ im Verlag der Bertelsmann Stiftung sowie in nochmals detaillierterer Form im Internet unter der Adresse [www.reformmonitor.org](http://www.reformmonitor.org).

5 Vgl. Gösta Esping-Andersen, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, 1990. Für eine Erweiterung der Systematik vgl. etwa Walter Korpi/Joakim Palme, *The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality and poverty in the Western countries*, Luxembourg Income Study Working Paper No. 174, Luxembourg 1998. Eine kritische Würdigung findet sich etwa in: Manfred G. Schmidt, *Sozialpolitik in Deutschland*, Opladen 1998, S. 215 ff.

Erstens gibt es den Typus des *liberalen Sozialstaates*. Bedürftige werden nur minimal im Sinne reiner Armutsvermeidung unterstützt, die Absicherung durch die sozialen Sicherungssysteme ist selektiv und findet zu großen Teilen auf der freiwilligen, privaten Ebene statt. Zu dieser Ausprägung werden im Wesentlichen die angelsächsischen Staaten gezählt, wobei jedoch innerhalb dieser Gruppe, wie auch in den folgenden Ländergruppen, die Variationsbreite beträchtlich ist, etwa zwischen den USA und Kanada.

Der *zweite* Typus wird als konservativ bezeichnet. Er steht in der Tradition von Bismarck und stützt sich auf das Prinzip der beitragsfinanzierten Sozialversicherung, die dazu dient, den individuellen sozioökonomischen Status zu sichern. Zu den Ländern mit einer *konservativen sozialstaatlichen* Ausrichtung zählen neben Deutschland auch Frankreich und die Benelux-Länder.

Die dritte große Ländergruppe wird als *sozialdemokratisch* bezeichnet. Ihr liegt ein universalistisches Prinzip zugrunde, wonach die soziale Sicherheit unabhängig vom Erwerbsstatus gewährleistet sein soll. Die Finanzierung erfolgt hauptsächlich über Steuereinnahmen, was sich in einem hohen Maß an staatlicher Umverteilung niederschlägt. Dieser Typus findet sich vor allem in skandinavischen Ländern.

---

### IV. Gemeinsamkeiten der Länder

---

Diese Systematik sollte bei der Beurteilung von Reformen stets berücksichtigt werden, da mit ihrer Hilfe die Motivation für Veränderungen in die eine oder andere Richtung erst deutlich wird. Bei allen Unterschieden zwischen einzelnen Ländern lassen sich jedoch auch bedeutsame Gemeinsamkeiten hinsichtlich der Ziele und Prioritäten in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik feststellen.<sup>6</sup>

In nahezu allen Ländern wird erstens nach Mitteln und Wegen gesucht, das Gesundheitswesen und die Alterssicherung leistungsfähig und gleichzeitig bezahlbar zu halten. Der demographische Wandel und der technologische Fortschritt im Gesundheitswesen berühren sämtliche entwickelten Volkswirtschaften, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Als zweite große Gemeinsamkeit erweist sich die Aufwertung der Familienpolitik. Diese ist einerseits als Reaktion auf die Alterung und den Rück-

---

6 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Internationaler Reform-Report 2001*, Gütersloh 2001.

gang der Bevölkerung zu sehen, andererseits aber auch auf veränderte Erwerbswünsche von Frauen zurückzuführen. Folglich steht nicht nur eine bessere materielle Absicherung der Familie im Vordergrund, sondern auch die Suche nach Wegen, wie insbesondere Frauen Familie und Beruf unter einen Hut bringen können.<sup>7</sup>

Die Reform der Arbeitsmarktpolitik ist im internationalen Vergleich ebenfalls ein viel bestelltes Feld. In diesem Bereich geht es vornehmlich darum, die Arbeitslosigkeit nicht mehr nur zu alimentieren oder durch eine künstliche Verknappung des Arbeitsangebotes, etwa durch Frühverrentung, zu reduzieren, sondern sie vielmehr durch eine aktivierende, präventive Arbeitsmarktpolitik erst gar nicht entstehen zu lassen oder möglichst rasch den Übergang in eine neue Beschäftigung zu gewährleisten.

Doch nicht nur die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne befindet sich momentan im Umbruch. Die Unterstützungssysteme für Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose sind in vielen Ländern darauf ausgerichtet worden, die Chancen und Anreize für arbeitsfähige Leistungsempfänger zu steigern, ihren Lebensunterhalt zumindest zum Teil aus eigener Kraft zu verdienen.

Schließlich sind gerade in Ländern, die eher dem konservativen oder sozialdemokratischen Typ entsprechen, Bestrebungen zu beobachten, den Arbeitsmarkt flexibler und somit funktionsfähiger zu gestalten. Dies betrifft etwa die Einführung von flexiblen Arbeitszeitmodellen oder den Abbau von Einstellungshemmnissen.

---

## V. Ausgewählte Reformbeispiele

---

Im Folgenden werden einige Reformvorhaben aus den Bereichen soziale Sicherung und Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne vertieft dargestellt, die für Deutschland relevante Problembereiche zum Gegenstand haben und instruktiv für die hiesige Reformdiskussion sind.

### 1. Reform der Krankenversicherung

Die Reform des deutschen Gesundheitssystems wird in dieser Legislaturperiode eine zentrale Rolle spielen. Anregungen für das Teilgebiet der gesetzlichen Krankenversicherung liefert die Neufassung des Krankenversicherungsgesetzes in der

---

<sup>7</sup> Anmerkung der Redaktion: Siehe hierzu den Beitrag von Heide M. Pfarr in dieser Ausgabe.

Schweiz aus dem Jahr 1996 sowie Änderungen in der Folgezeit.<sup>8</sup> Mit Einführung des Gesetzes sind alle in der Schweiz wohnenden Personen obligatorisch versichert. Sie können dabei ähnlich wie in Deutschland im Rahmen einer dreimonatigen Kündigungsfrist zwischen mehr als 100 vom Bund anerkannten Krankenkassen frei wählen. Für die Kassen besteht ein Kontrahierungszwang, der von einem Risikostrukturausgleich begleitet wird. Die Beiträge werden allein von den versicherten Personen gezahlt, es existiert keine Arbeitgeberbeteiligung. Die Höhe der Beiträge ist unabhängig vom individuellen Einkommen, es gibt vielmehr für alle Erwachsenen innerhalb einer Krankenkasse und Region einen einheitlichen Tarif. Auf diese Weise wird ein solidarischer Ausgleich zwischen Altersgruppen und Geschlechtern sowie Gesunden und Kranken gewährleistet. Da allerdings jede Kasse ihre eigenen Prämien festsetzt, kommt es faktisch zu einer großen Bandbreite an Prämien für die gleichen Leistungen. Kein Haushalt muss jedoch mehr als zehn Prozent seines Einkommens für die Krankenversicherung aufbringen. Geringverdiener erhalten eine individuelle Prämienverbilligung, die je zur Hälfte vom Bund und vom betreffenden Kanton finanziert wird.

Diese obligatorische Krankenversicherung umfasst lediglich die Grundversicherung, mit der alle notwendigen medizinischen Leistungen abgedeckt sind, mit Ausnahme der zahnärztlichen Versorgung. Zusätzliche Leistungen, etwa die Unterbringung in Ein- oder Zweibettzimmern, müssen im Rahmen von Zusatzversicherungen abgedeckt werden. Dort werden risikogerechte Prämien erhoben. Anders als in Deutschland haben die Versicherten sowohl im Rahmen der Grundversicherung als auch durch die Zusatzversicherungen Gestaltungsoptionen. So erhalten Versicherte eine Prämienreduktion, wenn sie auf die freie Wahl der Leistungserbringer, z. B. durch eine Beschränkung auf bestimmte Ärztelisten, verzichten. Ferner können sie auch höhere Selbstbeteiligungen im Krankheitsfall wählen.

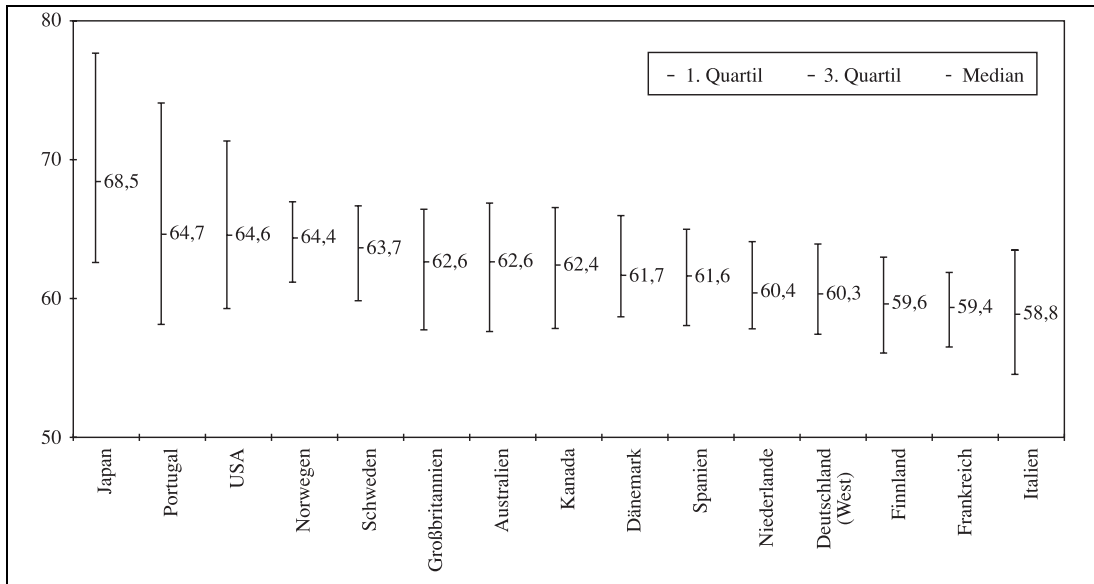
### 2. Rentenversicherung und Beschäftigung älterer Arbeitnehmer

Die Situation älterer Arbeitnehmer ist sowohl für den Arbeitsmarkt als auch für die Rentenversicherung von großer Bedeutung. Angesichts des demographischen Wandels gerät die gesetzliche Rentenversicherung in den nächsten Jahren in immer größere finanzielle Bedrängnis. Trotz zahlreicher Anstrengungen, wie etwa die teilweise Finanzie-

---

<sup>8</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (Anm. 6), S. 30 f.

**Abbildung 1: Altersverteilung des Austritts aus der Erwerbstätigkeit, Männer, 1999**



Quelle: Peter Scherer, Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries, Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 49. Paris 2001. Daten für Deutschland und Niederlande: 1993–1998.

rung der Rentenversicherung über die Ökosteuer oder die Stärkung der betrieblichen und privaten Vorsorge im Rahmen der Riester-Rente, wird die deutsche Erwerbsbevölkerung nicht umhinkommen, in Zukunft erst später in Rente zu gehen, um das Verhältnis von Beitragszahlern und Rentnern wieder zu verbessern.<sup>9</sup> Dieser Notwendigkeit steht die immer noch weit verbreitete Praxis der Frühverrentung gegenüber. Ende der siebziger Jahre betrug bei Männern das so genannte Medianalter des Renteneintritts 61,7 Jahre.<sup>10</sup> Ende der neunziger Jahre hat es sich auf 60,3 Jahre verringert (s. *Abbildung 1*). In Schweden liegt das Medianalter dagegen bei 63,7 Jahren, in den USA gar bei 64,6 Jahren.<sup>11</sup> Die Frühverrentungspolitik in Deutschland zeigt sich besonders deutlich in der Tatsache, dass ein Viertel aller älteren männlichen Erwerbs-

personen bereits im Alter von 57,4 Jahren nicht mehr arbeitet.<sup>12</sup>

Doch der demographische Wandel bringt nicht nur die Rentenversicherung in Bedrängnis. Der Geburtenrückgang und die Alterung der Gesellschaft führen gemeinsam mit den Auswirkungen des Strukturwandels zu einem Mangel an qualifizierten Fachkräften in Teilen des Arbeitsmarktes. Um diesen zu lindern, werden ältere Arbeitnehmer in Zukunft einen größeren Beitrag zum volkswirtschaftlichen Arbeitsvolumen leisten müssen.<sup>13</sup>

Eine zentrale Herausforderung für die nächsten Jahre wird dabei sein, ältere Arbeitnehmer länger im Erwerbsleben zu halten. Es liegen bereits vielfältige Erfahrungen anderer Länder vor, die auf diesem Weg ein gutes Stück weiter vorangeschritten sind als Deutschland. In Finnland haben Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und Rentenversicherungsträger im November 2001 eine umfassende Reform der betrieblichen Renten beschlossen, deren Elemente aber auch für die Reformdebatte um die gesetzliche Rentenversicherung in Deutschland instruktiv sind.<sup>14</sup> Finnland

9 Vgl. z. B. Axel Börsch-Supan, Demographie, Entwicklung und Stabilität der Sozialversicherung in Deutschland, in: Allgemeines Statistisches Archiv, 83 (1999), S. 27–44.

10 Das Medianalter des Renteneintritts ist das Alter, bei dem genau die Hälfte aller Personen noch erwerbstätig ist, während sich die andere Hälfte bereits im Ruhestand befindet.

11 Vgl. Peter Scherer, Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers No.49, Paris 2001. Das Medianalter bei den Frauen ist in den letzten 25 Jahren mit knapp über 60 Prozent hingegen nahezu konstant geblieben. Eine wesentliche Ursache dafür ist das veränderte Erwerbsverhalten von Frauen.

12 Vgl. ebd.

13 Vgl. Werner Eichhorst/Eric Thode, Strategien gegen den Fachkräftemangel – Band 1: Internationaler Vergleich, Gütersloh 2002.

14 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationaler Reformmonitor, Ausgabe 6, Gütersloh 2002, 25 ff.



sieht sich ähnlichen Problemen wie Deutschland gegenüber, dort liegt das faktische Eintrittsalter in den Ruhestand gegenwärtig bei durchschnittlich 59 Jahren, obwohl das gesetzliche Rentenalter 65 Jahre beträgt. Ausstiegsoptionen wie individuelle Frühverrentung, so genannte Rente wegen Arbeitslosigkeit und Altersteilzeit sind ebenso wie in Deutschland auch in Finnland gegeben.

Die Reform sieht zunächst vor, das gesetzliche Renteneintrittsalter flexibel zu gestalten. Der Übergang in den Ruhestand kann zwischen dem 62. und dem 68. Lebensjahr erfolgen. Dadurch wird einerseits dem Wunsch Rechnung getragen, vorzeitig in Rente zu gehen. Andererseits wird aber auch die Möglichkeit geschaffen, länger als bisher erwerbstätig zu bleiben. Um das faktische Renteneintrittsalter zu erhöhen, wird die individuelle Frühverrentung vollständig abgeschafft. Das Eintrittsalter für Altersteilzeitregelungen wird von 56 auf 58 Jahre angehoben, und die während der Altersteilzeit erworbenen Rentenansprüche werden reduziert. Damit wird Altersteilzeit für die Versicherten weniger attraktiv. Auch die Rente wegen Arbeitslosigkeit wird abgeschafft. An ihre Stelle treten Weiterbildungsmaßnahmen, die das Entstehen von Arbeitslosigkeit unter Älteren verhindern bzw. Arbeitslosen den Wiedereinstieg in Beschäftigung erleichtern sollen. Neben der Abschaffung von Regelungen, die einen frühen Austritt aus dem Erwerbsleben begünstigen, werden auch finanzielle Anreize für Ältere geschaffen, länger berufstätig zu bleiben. Die Rentenzuwächse, die pro Jahr in Erwerbstätigkeit anfallen und die durchschnittlich 1,5 Prozent des Jahreseinkommens betragen, werden ab dem 63. Lebensjahr auf 4,5 Prozent gesteigert. Der Lohn eines verlängerten Erwerbslebens liegt also in einer überproportional höheren Rente.

Mit dieser Kombination aus eingeschränkten Möglichkeiten und zusätzlichen Anreizen soll ein Verhaltenswandel eingeleitet werden, der langfristig zu einer Senkung des Beitragssatzes um zwei bis vier Prozentpunkte führen soll. Es wird erwartet, dass in zehn Jahren die Mehrheit älterer Arbeitskräfte mit 62 Jahren noch beschäftigt ist.

Während die Reform in Finnland hauptsächlich an der Angebotsseite ansetzt, indem älteren Arbeitnehmern Möglichkeiten zur Frühverrentung verwehrt und Anreize zum längeren Verbleib in Arbeit geschaffen werden, berücksichtigt Italien stärker den Erhalt von Arbeitsplätzen für Ältere.<sup>15</sup> Derzeit können dort Personen ab 57 Jahren in

Rente gehen, sofern sie 35 Jahre lang Beiträge abgeführt haben, oder unabhängig vom Alter, wenn sie 37 Jahre lang in die Rentenkasse eingezahlt haben. Anspruchsberechtigte können sich nach der Reform dazu verpflichten, für mindestens zwei weitere Jahre erwerbstätig zu bleiben. Im Gegenzug entfallen die Beiträge zur Sozialversicherung. Dadurch steigt auf der einen Seite das Nettoeinkommen, auf der anderen Seite verringern sich aber in besonderem Maße die Arbeitskosten für das Unternehmen.<sup>16</sup> Es ist geplant, dass ähnliche Regelungen auch für Personen gelten sollen, die über das gesetzliche Rentenalter hinaus erwerbstätig bleiben wollen.<sup>17</sup>

### 3. Familienpolitik

Der demographische Wandel lässt auch die Anforderungen an eine moderne Familienpolitik nicht unberührt. Zu einer besseren Ausschöpfung des schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzials kann eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen einen wesentlichen Beitrag leisten. Zu diesem Zweck muss jedoch die Familienpolitik so ausgerichtet werden, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besser als in der Vergangenheit gewährleistet ist. Es zeigt sich, dass Deutschland immer noch dem althergebrachten Modell verhaftet ist, bei dem der Mann einer Vollzeitberufstätigkeit nachgeht, während die Frau zu Hause bleibt und sich um die Kindererziehung kümmert.<sup>18</sup> Insbesondere familienbezogene Transferleistungen und Vergünstigungen im Steuer- und Abgabensystem liefern Müttern einen enormen Anreiz, nicht erwerbstätig zu sein. Die Nichterwerbstätigkeit wird geradezu prämiert. Dies gilt in besonderem Maße für Haushalte mit geringem Einkommen.

An dieser Stelle setzen mehrere Länder mit neuen Transfersystemen an, die Anreize zur Arbeitsaufnahme bieten und gleichzeitig die materielle Absicherung der Familie nicht aus den Augen verlieren. In den USA ist im Jahr 1997 eine Steuerschrift für Eltern, der so genannte „Child Tax Credit“ (CTC), eingeführt worden.<sup>19</sup> Ursprünglich auf einen maximalen Betrag von jährlich 500 US-\$

16 In Italien beträgt der Beitragssatz zur Rentenversicherung 33%. Davon haben die Arbeitnehmer 8,89 Prozent zu tragen, die Arbeitgeber 24,11 Prozent.

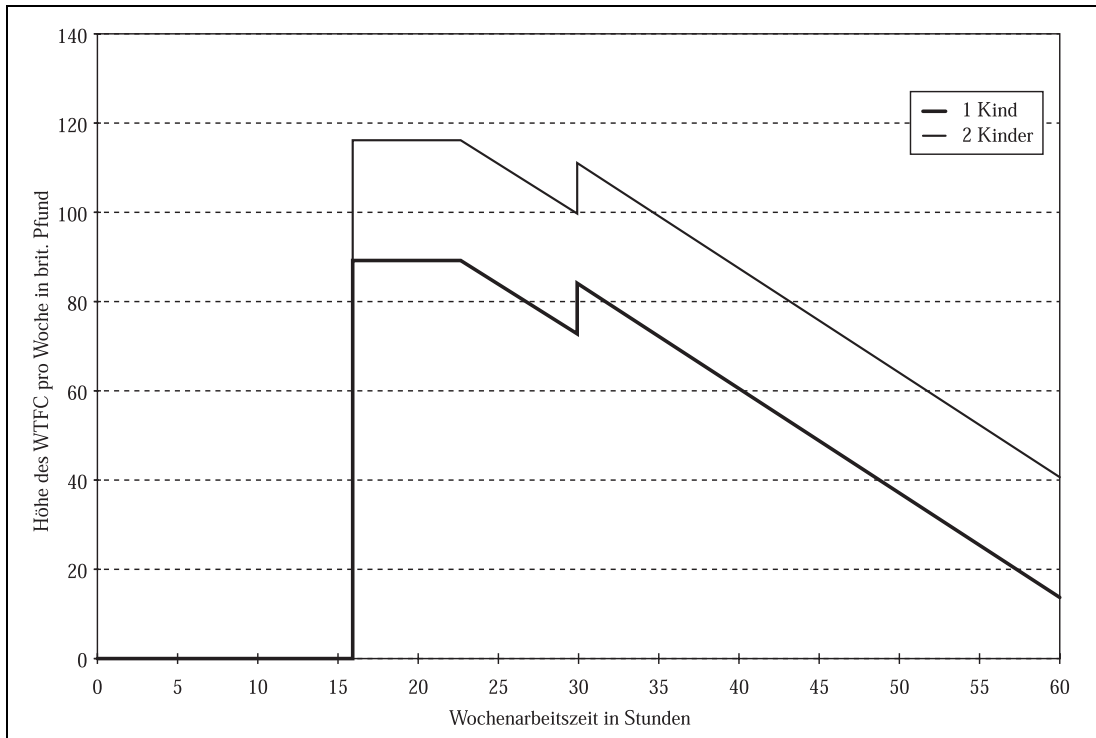
17 Das gesetzliche Rentenalter beträgt für Männer 65, für Frauen 60 Jahre.

18 Vgl. C. Katharina Spiess/Stefan Bach, Familienförderung – Hintergründe, Instrumente und Bewertungen aus ökonomischer Sicht, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, 71 (2002) 1, S. 7–10, und Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Gütersloh 2002.

19 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationaler Reformmonitor, Ausgabe 4, Gütersloh 2001, 25 f.

15 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Anm. 14), 27 f.

**Abbildung 2: Leistungshöhe des Working Families Tax Credit (WFTC) pro Woche bei unterschiedlichen Arbeitszeiten, 2002.**



Anmerkung: Es wird ein Stundenlohn in Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes für Erwachsene von derzeit 4,20 brit. Pfund zugrunde gelegt.

ausgerichtet, soll die Steuergutschrift bis zum Jahr 2010 auf 1000 US-\$ pro minderjährigem Kind verdoppelt werden. Dabei gelten Einkommensgrenzen von 75 000 US-\$ bzw. von 110 000 US-\$ für Alleinerziehende bzw. Ehepaare. Oberhalb dieser Grenzen wird der CTC schrittweise abgeschmolzen. Nach einer Folgereform im Jahr 2001 beinhaltet der CTC nun zusätzliche Anreize für ärmere Familien, sich aus der Abhängigkeit von staatlichen Leistungen zu lösen und einer Beschäftigung nachzugehen. Der CTC vermindert nicht mehr nur die Steuerschuld der Familie, sondern ist inzwischen auch teilweise direkt auszahlbar und erhöht somit unmittelbar das Nettoeinkommen des Haushaltes. Davon profitieren vor allem ärmere Familien, die wenig oder gar keine Steuern zahlen. Darüber hinaus passt sich der CTC nun der Inflationsentwicklung an, so dass das ursprünglich gewährte Unterstützungsniveau auch in Zukunft gewährleistet ist. Es wird erwartet, dass bis zum Jahr 2010 mehr als neun Millionen Haushalte in den Genuss des CTC kommen und einen Transfer von durchschnittlich 540 US-\$ jährlich erhalten werden. Damit ist der CTC gleichsam die

familienpolitische Komponente des allgemeinen Systems der Steuergutschrift im Rahmen des „Earned Income Tax Credit“, der auf Bundes- und auf Staatenebene das Arbeitseinkommen von Geringverdienern bezuschusst, so dass die Aufnahme einer Beschäftigung lohnenswert wird.

Eine ähnliche Entwicklung ist in Großbritannien zu beobachten, wo 1999 der „Working Families Tax Credit“ (WFTC) eingeführt wurde.<sup>20</sup> Durch diese Steuervergünstigung sind die bis dato gezahlten Kindergeldzuschüsse für einkommensschwache Familien ersetzt worden. Neben der besseren finanziellen Unterstützung ist es auch hier vordringliches Ziel, die Aufnahme einer regulären Beschäftigung für bisherige Transferempfänger attraktiver zu machen. Anspruchsberechtigt sind Familien und Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern, sofern mindestens ein Elternteil mehr als 16 Stunden pro Woche arbeitet. Die Leistungen bestehen aus vier Hauptelementen: Alle Anspruchsberechtigten erhalten eine Steuerrückerstattung von 62,50

<sup>20</sup> Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationaler Reformmonitor, Ausgabe 3, Gütersloh 2000, 34 f.

Pfund. Der Betrag wird um 11,65 Pfund aufgestockt, wenn mindestens ein Elternteil 30 oder mehr Stunden pro Woche arbeitet. Für jedes Kind werden altersabhängige Leistungen zwischen 26,45 und 27,20 Pfund gewährt. In *Abbildung 2* ist die Leistungshöhe des wöchentlichen WFTC bei einem bzw. zwei Kindern unter 16 Jahren in Abhängigkeit von der Arbeitszeit dargestellt. Schließlich können Aufwendungen für Kinderbetreuung in Höhe von bis zu 135 Pfund für ein Kind bzw. 200 Pfund für zwei oder mehr Kinder steuerlich geltend gemacht werden. Sämtliche Leistungen werden in voller Höhe ausbezahlt, wenn das wöchentliche Nettoeinkommen 94,50 Pfund nicht übersteigt. Jedes darüber hinaus verdiente Pfund wird mit 55 Pence auf den WFTC angerechnet.

#### 4. Arbeitsmarktflexibilität

Die Steigerung der Flexibilität des Arbeitsmarktes steht vor allem in konservativ und sozialdemokratisch geprägten Staaten ganz oben auf der Reformagenda. Auch über die eigenen Grenzen hinaus gelangte das niederländische Konzept der „Flexicurity“<sup>21</sup> zu großem Bekanntheitsgrad. Mit ihm soll eine neue Balance zwischen einer größeren Arbeitsmarktflexibilität und einer verbesserten sozialen Sicherung der Arbeitnehmer erreicht werden. Der Schwerpunkt der Reform von 1997 liegt auf mehr Sicherheit für Arbeitnehmer in so genannten prekären Arbeitsverhältnissen, wie etwa Zeitarbeit oder freiberufliche Tätigkeiten auf Abruf, die auf dem niederländischen Arbeitsmarkt seit dem Ende der achtziger Jahre wachsenden Raum einnehmen. Mehr Sicherheit entstand in diesem Segment etwa durch das automatische In-Kraft-Treten eines Arbeitsvertrages nach ununterbrochener dreimonatiger Beschäftigung von Freiberuflern bei einem Arbeitgeber, durch die Verkürzung der maximalen Probezeitdauer zu Beginn eines Arbeitsverhältnisses oder durch die Umwandlung von befristeten Verträgen in dauerhafte, wenn die Gesamtdauer der Tätigkeit mehr als drei Jahre beträgt. Zu mehr Flexibilität haben hingegen die Verkürzung des Kündigungsschutzes von maximal sechs auf vier Monate, die Abschaffung der maximalen Dauer von sechs Monaten für eine Beschäftigung in Zeitarbeit und die erleichterten Gründungsvoraussetzungen für Zeitarbeitsfirmen beigetragen.

Neben der Neuordnung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, die in vielen europäischen

21 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Internationaler Reformmonitor, Ausgabe 1, Gütersloh 1999, 42 f.

Ländern auf eine neue EU-Richtlinie zurückzuführen sind, hat Österreich auf eine Reform des Systems der Abfindungszahlungen gesetzt, um dem Arbeitsmarkt mehr Dynamik zu verleihen. Dies könnte auch für Deutschland ein viel versprechender Weg sein. Hierzulande bestehen kaum gesetzliche Vorschriften für Abfindungen. Bei Massenentlassungen können Sozialpläne oder Nachteilsausgleiche Abfindungszahlungen vorsehen. Sie können auch tarifvertraglich geregelt sein. Ansonsten kommt es zu Abfindungen bei arbeitsgerichtlichen Vergleichen oder bei Auflösungsverträgen. Letzteres ist der häufigste Fall. Ihre Höhe richtet sich in der Regel nach der Höhe des Einkommens und der Dauer der Betriebszugehörigkeit. Diese Ausrichtung am Senioritätsprinzip hemmt aber die Mobilität der Arbeitnehmer. Wechselt ein langjährig Beschäftigter in ein anderes Unternehmen, verliert er seinen Anspruch auf die Zahlung einer Abfindung für den Fall der Entlassung. Risikoscheue Arbeitnehmer werden demnach davor zurückschrecken, nach langer Betriebszugehörigkeit den Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber zu wagen. An diesem Problem setzt die Reform des Abfindungssystems in Österreich an.<sup>22</sup> Bisher bestimmte das dortige so genannte Abfertigungsrecht, dass ein Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft bei Kündigung durch den Arbeitgeber oder in gegenseitigem Einvernehmen Abfindungszahlungen erhielt, wenn er mindestens drei Jahre lang im Unternehmen beschäftigt war. Die Höhe der Zahlung beginnt bei einem Monatsgehalt und erreicht bei einer Betriebszugehörigkeit von 25 Jahren das Maximum von einem Jahresgehalt. Die Unternehmen sind verpflichtet, in ihren Rücklagen mindestens die Hälfte der Summe sämtlicher Abfindungsansprüche bereitzuhalten, die fällig werden könnten. Durch diese spezifische Regelung wird Kapital in erheblichem Umfang gebunden und steht einer produktiven Verwendung nicht zur Verfügung.

Die Reform zum 1. Januar 2003 sieht nun die Einführung eines Fonds vor, in den die Arbeitgeber für jeden Beschäftigten vom ersten Tag bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses 1,5377 Prozent des Gehalts einzahlen. Bei der Kündigung kann der Arbeitnehmer wählen, ob er sich seinen individuellen Anspruch auszahlen lassen will oder ob die Ansprüche im Fonds verbleiben und später verzinst als zusätzliche Altersrente ausgezahlt werden sollen. Die Ansprüche werden grundsätzlich nicht ausgezahlt, wenn der Arbeitnehmer selbst gekündigt hat oder noch nicht mindestens drei

22 Vgl. dies. (Anm. 14), 74 f.

Jahre im Betrieb beschäftigt war. Sie gehen jedoch nicht verloren, sondern bleiben auf dem „Konto“ des Arbeitnehmers und kumulieren sich. Der jährliche Anstieg der Abfindungsansprüche wird allerdings gebremst, Anspruch auf ein volles Jahreseinkommen besteht erst nach 37 Beschäftigungsjahren. Mit dieser Reform wird sichergestellt, dass Beschäftigte ihre erworbenen Abfindungsansprüche zu einem anderen Arbeitgeber mitnehmen können. Mobilitätshemmnisse werden auf diese Weise abgebaut. Darüber hinaus wird mit dem Abfindungsfonds eine zusätzliche, kapitalgedeckte Säule der Alterssicherung geschaffen.

---

## VI. Fazit

---

An Reformvorschlägen für die drängenden Probleme in Deutschland mangelt es nicht. Es gibt hierzulande genügend kluge Köpfe, und auch die Erfahrungen anderer Länder bieten vielfältige Ansatzpunkte für ein entschlossenes, zielführendes Handeln im sozialen Bereich und auf dem Arbeitsmarkt. Allerdings leistet sich Deutschland – im Gegensatz zu anderen Ländern – den Luxus der Langsamkeit, des Stillstandes und in manchen Fällen sogar des Rückschritts.

Die Ursachen dafür liegen in der großen Zahl von Vetospielern<sup>23</sup> im politischen System. Wenngleich auch in anderen Ländern beispielsweise mächtige Interessengruppen existieren, die politische Entscheidungen bremsen oder in eine andere Richtung lenken können, so sorgt das Zusammenspiel formeller und informeller institutioneller Rahmenbedingungen in Deutschland doch in besonderem Maße für „vetospielerpenetrierte Entscheidungsprozesse“<sup>24</sup>, bei denen innovative Reformen häufig auf der Strecke bleiben. Als erstes ist das Verhältniswahlrecht zu nennen, das in aller Regel zu Koalitionsregierungen führt.<sup>25</sup> Reformvorhaben

---

23 Vgl. George Tsebelis, *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Multicameralism and Multipartism*, in: *British Journal of Political Science*, 25 (1995), S. 289–325, und Ellen Immergut, *Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care*, in: *Journal of Public Policy*, 10 (1989) 4, S. 391–416.

24 Vgl. Sven Jochem/Nico A. Siegel, *Wohlfahrtskapitalismen und Beschäftigungsperformanz – Das Modell Deutschland im Vergleich*, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 46 (2000) 1, S. 38–64.

25 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Germany: The Grand Coalition State*, in: Josep M. Colomer (Hrsg.), *Political Institutions in Europe*, London 1996, S. 62–98.

der Regierung müssen stets innerhalb der Koalition diskutiert werden. Anders als bei Einparteiregierungen, wie sie das Mehrheitswahlrecht hervorbringt, werden sie dabei entsprechend geschliffen. Zweitens spielt die Gerichtsbarkeit in Deutschland eine starke Rolle im politischen System. Neben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann auch die Rechtsprechung der übrigen Bundesgerichte beinahe schon legislativen Charakter annehmen, wie sich z. B. an der Auslegung des Günstigkeitsprinzips in Betriebsvereinbarungen (§ 4, Absatz 3 TVG) zeigt.<sup>26</sup> Drittens ist auch die Ausgestaltung des föderalen Systems zu bemängeln, die in der dichotomen Legislative, bestehend aus Bundestag und Bundesrat, gipfelt.<sup>27</sup> In der Vergangenheit herrschten in beiden Gremien nur selten ausgeglichene Machtverhältnisse, so dass wichtige Gesetze entweder nicht passieren konnten oder so deformiert wurden, dass die eigentliche Reformabsicht auf der Strecke blieb. Schließlich wird der Einfluss von Interessenverbänden durch vielfältige Delegationsstatbestände<sup>28</sup> gestärkt, die den Sozialpartnern und parastaatlichen Assoziationen wie etwa den Selbstverwaltungsgremien in den Systemen der sozialen Sicherung weit reichende Mitsprache- und Autonomierechte sichern.

Es stellt sich die Frage, wie die Reformblockade in Deutschland beseitigt werden kann. Angesichts der vielfältigen konfligierenden Interessenlagen und Verflechtungen im politischen System erscheint ein Aufbruch aus eigener Kraft unwahrscheinlich, auch wenn, wie mancherorts gefordert, verstärkt große Verhandlungskoalitionen gebildet werden, um nachhaltige Reformschritte gehen zu können.<sup>28</sup>

Aber möglicherweise hilft ein Blick auf die Ebene der Europäischen Union. Dort erfreut sich das Konzept der „offenen Methode der Koordination“ wachsender Beliebtheit.<sup>29</sup> Seine Wirkungsweise

---

26 Vgl. das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 20. 4. 1999 zur Auslegung des Günstigkeitsprinzips im § 4, Absatz 3 TVG sowie kritisch dazu Sachverständigenrat, *Für Stetigkeit – gegen Aktionismus*, Jahresgutachten 2001/02, Stuttgart 2001, Ziffer 416, S. 234.

27 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (1985) 4, S. 323–356.

28 Vgl. Manfred G. Schmidt, *Immer noch auf dem mittleren Weg? Deutschlands politische Ökonomie am Ende des 20. Jahrhunderts*, Zentrum für Sozialpolitik Arbeitspapier 7/99, Bremen 1999.

29 Vgl. z. B. James Mosher, *Open Method of Coordination: Functional and Political Origins*, in: *ECSA Review*, 13 (2000) 3, sowie Dermot Hodson/Imelda Maher, *The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic*

lässt sich anhand der Diskussion um die Obergrenze von drei Prozent für die jährliche Neuverschuldung des Staatshaushalts im Rahmen des Vertrags von Maastricht ablesen. Auch ohne das Ausstellen von Blauen Briefen und die Verhängung von Strafgeldern geraten Haushaltspolitiker in den Ländern der Europäischen Währungsunion unter Druck, wenn sie die notwendige Ausgaben- disziplin vermissen lassen. Dies liegt vor allem daran, dass die Zahlen zur Haushaltsentwicklung

---

Policy Co-ordination, in: *Journal of Common Market Studies*, 39 (2000) 4, S. 719–746.

öffentlich diskutiert werden und einzelne Staaten sich mit anderen hinsichtlich ihrer Leistungen messen lassen müssen. Auf diese Weise wird eine Form von Wettbewerb geschaffen, durch die Politiker gegenüber den Wählern in Rechtfertigungszwang geraten. Ein solches Vorgehen ist nicht auf den bloßen Vergleich von messbaren Zahlen beschränkt, sondern lässt sich ohne weiteres auf die Fähigkeit übertragen, Reformvorschläge zu erarbeiten und in die Tat umzusetzen. Vergleichende Analysen und international ausgerichtete Berichtssysteme wie der Reformmonitor können dazu einen wesentlichen Beitrag leisten.

# „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?

---

## I. „Benchmarking Deutschland“ Zum Hintergrund

---

Im September 2001 wurde der Bericht „Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung“<sup>1</sup> dem Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit und der interessierten Öffentlichkeit vorgelegt. Die „Arbeitsgruppe Benchmarking“ des Bündnisses hatte im Juli 1999 den Auftrag erhalten, diesen Bericht zu erarbeiten. Es sollten alle für den Arbeitsmarkt relevanten Daten zum Wirtschafts- und Sozialstandort Deutschland im internationalen Vergleich („Benchmarking“) zusammengestellt und bewertet werden, um so eine gemeinsame Datenbasis und Diskussionsgrundlage für die Bündnispartner zu schaffen.

Inzwischen liegen neue Befunde vor, die teils auf aktuelleren Daten, teils auf vertiefenden Untersuchungen basieren. Das Grundprinzip des Benchmarking bleibt jedoch unverändert: der Vergleich Deutschlands mit 19 anderen entwickelten Industriestaaten. Dabei steht die Situation am Arbeitsmarkt im Mittelpunkt. Um sie zu verstehen, werden jene Politikfelder analysiert, die wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung am Arbeitsmarkt haben. Dazu zählen nicht nur die Arbeitsmarktpolitik, die Gestaltung der Arbeitszeit, die Regulierung des Arbeitsmarktes oder die Strukturen des Steuer- und Transfersystems, sondern auch das Bildungs- und Forschungssystem sowie die Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen und die Privatwirtschaft überhaupt. Ebenso wie für den Arbeitsmarkt werden für diese Politikfelder

---

1 Werner Eichhorst/Stefan Profit/Eric Thode, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, *Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin–Heidelberg 2001. Die Arbeitsgruppe Benchmarking wurde bei der praktischen Ausführung dieses Auftrags von der Bertelsmann Stiftung unterstützt. Das Projekt wird seit dem vergangenen Jahr von der Bertelsmann Stiftung in eigener Verantwortung weitergeführt.

zahlreiche vergleichende Indikatoren herangezogen, um eine möglichst vollständige und verlässliche Bewertung zu ermöglichen. So kann ein differenziertes Bild der Stärken und Schwächen Deutschlands gezeichnet werden. Zeigt sich, dass andere Länder in der einen oder anderen Dimension ein deutlich besseres Erfolgsprofil aufweisen, werden diese im Hinblick auf institutionelle Arrangements und Reformen abgeklopft, von denen angenommen werden kann, dass sie „bewährte Praktiken“ darstellen, die – angepasst an den deutschen Kontext – als Reformansätze in die Diskussion in Deutschland eingebracht werden können.

---

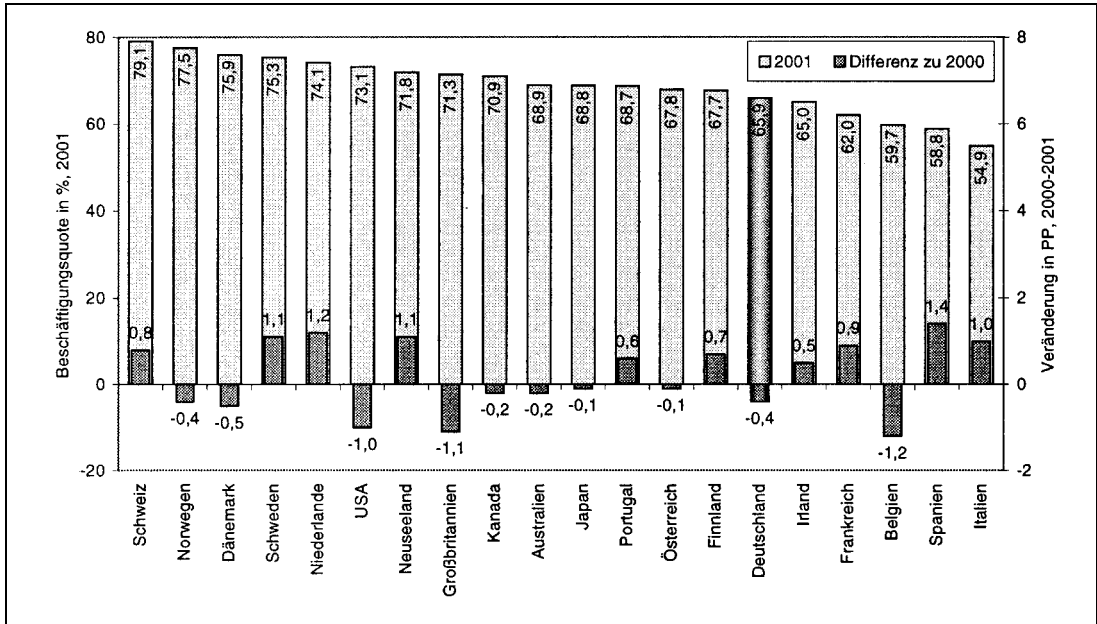
## II. Wo steht Deutschland?

---

### 1. Der deutsche Arbeitsmarkt 2000 und 2001

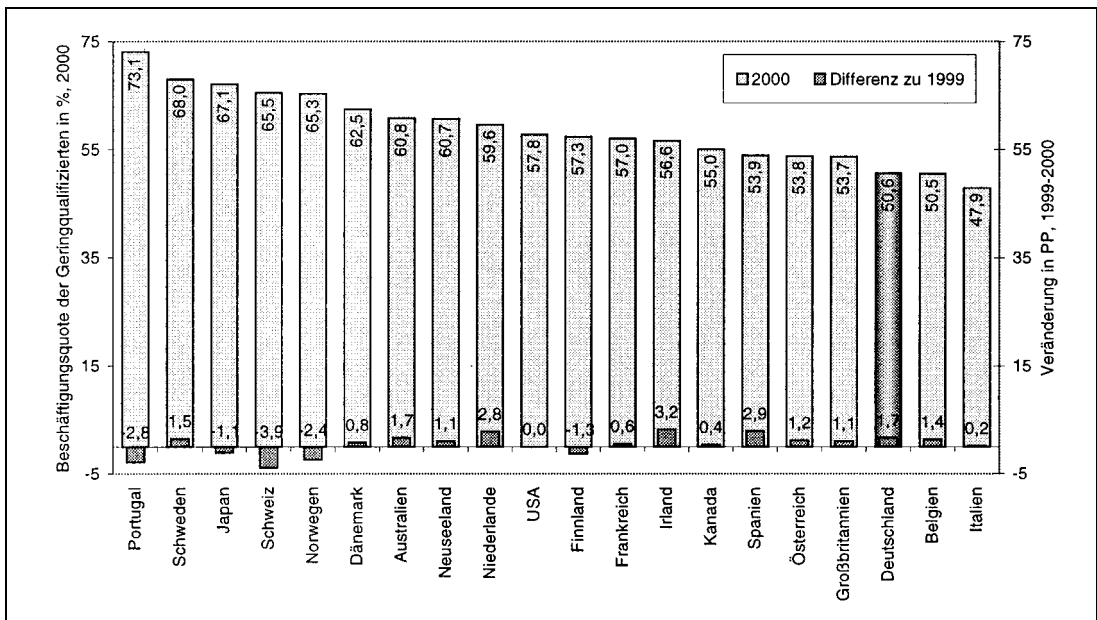
Im Benchmarking-Bericht vom Herbst 2001 war festgestellt worden, dass die Situation auf dem deutschen Arbeitsmarkt bezüglich des Niveaus und der Entwicklung sowohl der Beschäftigung als auch der Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich unbefriedigend sei. Dieser Befund kann anhand aktueller Daten für das abgelaufene Jahr 2002 aufrechterhalten werden. *Abbildung 1* zeigt die Beschäftigungsquote, also den Anteil der Erwerbstätigen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 64 Jahren, für das Jahr 2001 und die Veränderung gegenüber dem Vorjahr. Man sieht, dass Deutschland mit einer Beschäftigungsquote von knapp 66 Prozent nach wie vor im hinteren Feld der Vergleichsländer liegt und überdies gegenüber dem Jahr 2000 einen leichten Rückgang um 0,4 Prozentpunkte verzeichnen musste. Dieser Rückgang war im Wesentlichen konjunkturell bedingt. Ein deutlich höheres Beschäftigungsniveau von über 75 Prozent erreichen die Schweiz, Norwegen und Dänemark, während Spanien, die Niederlande, Schweden und Neuseeland auch im weltwirtschaftlich schwierigen Jahr 2001 noch Steigerungen der Beschäftigungsquote um mehr als einen Prozentpunkt verzeichnen konnten.

**Abbildung 1: Beschäftigte der erwerbsfähigen Bevölkerung, 2000/2001 (in Prozent)**



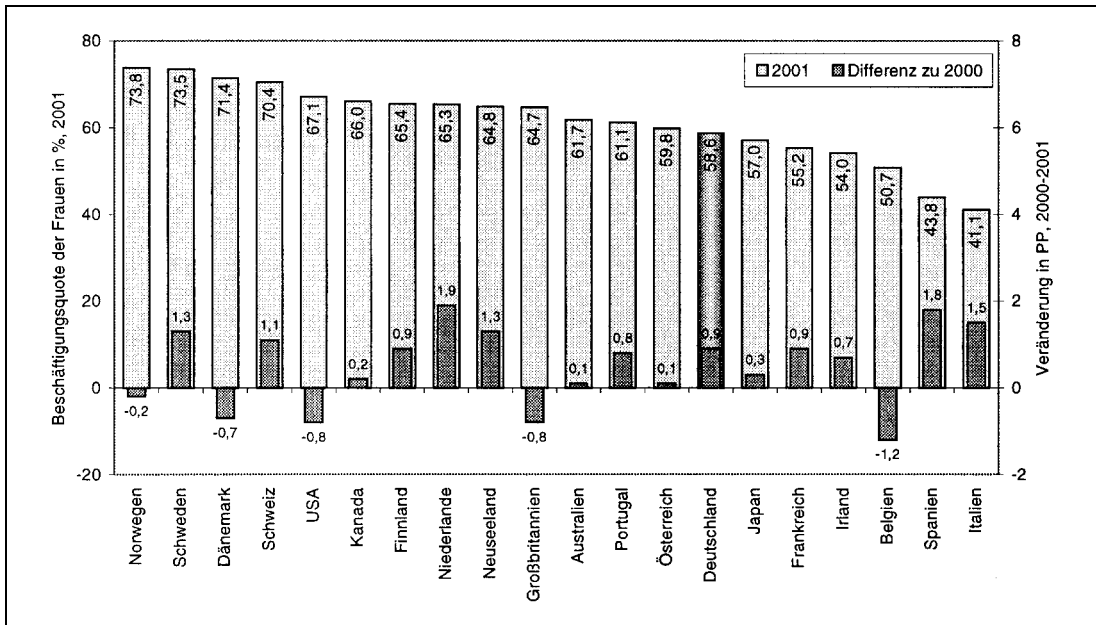
Quelle: OECD Employment Outlook 2002.

**Abbildung 2: Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten, 1999/2000 (in Prozent)**



Quelle: OECD Employment Outlook 2001/2002.

Abbildung 3: Beschäftigungsquote der Frauen, 2000/2001 (in Prozent)



Quelle: OECD Employment Outlook 2002.

Eine Analyse der Struktur der Beschäftigung ergibt zweierlei: Einerseits ist Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern nach wie vor eine Volkswirtschaft mit einem relativ hohen Beschäftigungsstand in der Industrie und einem recht kleinen Dienstleistungssektor. 21,4 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in Deutschland waren im Jahr 2000 in der verarbeitenden Industrie tätig, 36,9 Prozent im Dienstleistungssektor. Während die Beschäftigungsquote in der Industrie die höchste der Vergleichsländer ist, verfügt Deutschland über den fünftkleinsten Dienstleistungssektor; geringer ist die entsprechende Beschäftigungsquote nur in Südeuropa und Irland. Besonders niedrig ist dabei das Beschäftigungsniveau im Bereich der arbeitsintensiven privaten Dienstleistungen.<sup>2</sup> Andererseits ist die Beschäftigung in Deutschland ungleich auf verschiedene soziale Gruppen verteilt, was unmittelbar mit den Strukturen einer industriezentrierten Volkswirtschaft zu tun hat. Während Männer zwischen 25 und 55 Jahren mit mittlerer und höherer Qualifikation gut in den Arbeitsmarkt integriert sind, fällt das Beschäftigungsniveau der Geringqualifizierten (Abbildung 2) und der Frauen (Abbildung 3) deutlich niedriger aus.<sup>3</sup>

Allerdings zeigt sich, dass im jüngsten konjunkturellen Einbruch bei den Frauen noch ein Anstieg des Beschäftigungsniveaus um 0,9 Prozentpunkte auf 58,6 Prozent zu verzeichnen war, während die Beschäftigungsquote der Männer um 1,8 Prozentpunkte auf 73 Prozent zurückging. Von dieser Einbuße sind vor allem die 55 bis 64 Jahre alten Männer betroffen. 2001 ging das im Ländervergleich ohnehin niedrige Beschäftigungsniveau aller älteren Arbeitskräfte in Deutschland noch einmal um 1,8 Prozentpunkte auf 36,8 Prozent zurück (Abbildung 4), wobei die Männer 2,8 Prozentpunkte verloren, die Frauen nur 1,4 Prozentpunkte. Hierin zeigt sich das langfristige und konjunkturell bedingt noch beschleunigte Schrumpfen des industriellen Sektors, das bislang noch nicht in ausreichendem Maße durch das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor aufgefangen werden konnte, von dem vor allem die Frauen profitieren.

Das relativ niedrige allgemeine Beschäftigungsniveau in Deutschland geht bereits seit mehreren Jahren mit einer sehr hohen offenen Arbeitslosigkeit einher (Abbildung 5). 2001 betrug die standardisierte Arbeitslosenquote 7,9 Prozent der

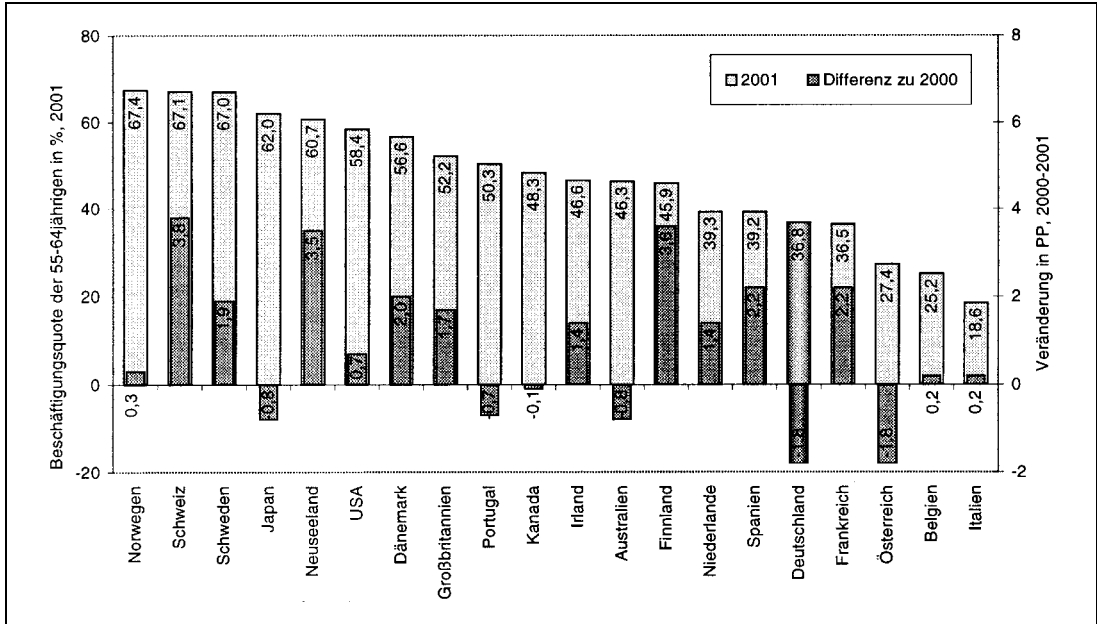
<sup>2</sup> Vgl. OECD Labour Force Statistics 1981–2001.

<sup>3</sup> Als gering qualifizierte Arbeitskräfte gelten Personen ohne Berufsausbildung oder weiterführenden Schulabschluss.

Bei der Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten ist zu beachten, dass hier nur Daten bis zum konjunkturell günstigen Jahr 2000 vorliegen, in dem noch ein Anstieg des Beschäftigungsniveaus in Deutschland zu verzeichnen war.

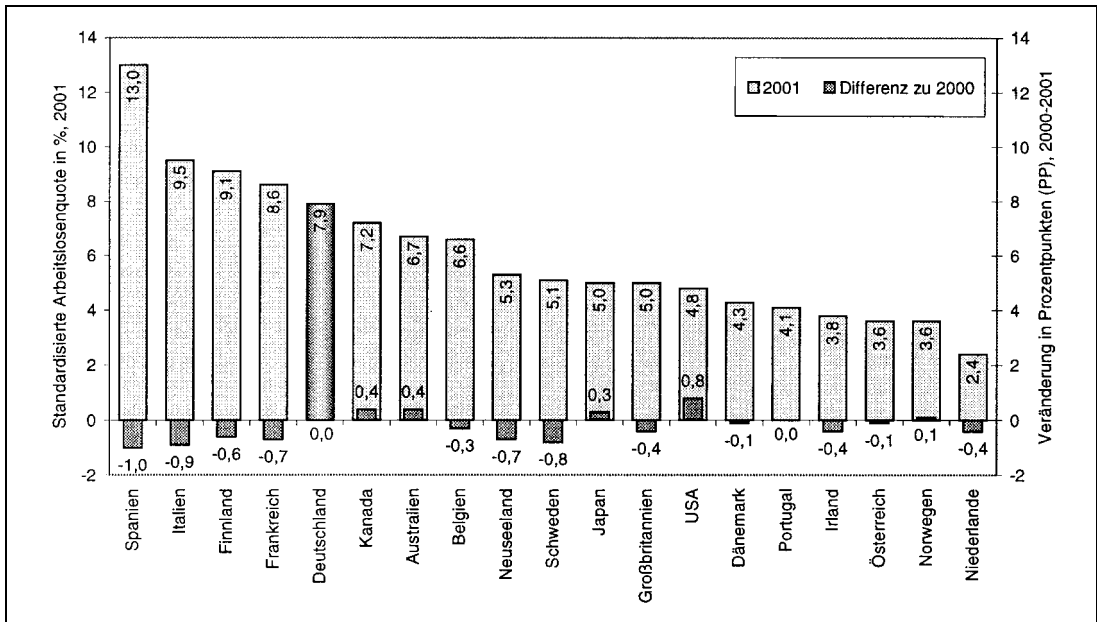


Abbildung 4: Beschäftigungsquote der Älteren, 2000/2001 (in Prozent)



Quelle: OECD Employment Outlook 2002.

Abbildung 5: Standardisierte Arbeitslosenquoten, 2000/2001 (in Prozent)



Quelle: OECD Employment Outlook 2002.

Erwerbspersonen. Sie wird von der OECD erhoben und ist allein für internationale Vergleiche geeignet, denn sie basiert auf Befragungen anhand einheitlicher Kriterien und nicht auf der registrierten Arbeitslosigkeit, wie sie von der Bundesanstalt für Arbeit monatlich ausgewiesen wird. Die so definierte Arbeitslosigkeit blieb gegenüber dem Vorjahr unverändert. Deutlich niedrigere Arbeitslosenquoten finden sich vor allem in Irland, Österreich, Norwegen und den Niederlanden mit jeweils weniger als vier Prozent.<sup>4</sup> Zudem konnten die meisten Länder im Gegensatz zu Deutschland auch 2001 noch einen Rückgang der Arbeitslosigkeit melden.

Was die Struktur der Arbeitslosigkeit angeht, so weisen in Deutschland die Gruppen mit relativ niedrigem Beschäftigungsniveau, also Ältere, Frauen und Geringqualifizierte, auch überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquoten auf: 11,2 Prozent der Älteren, 8,2 Prozent der Frauen und 13,7 Prozent der Geringqualifizierten suchten eine Stelle.<sup>5</sup> Deutschland zählt darüber hinaus mit einem Anteil der Langzeitarbeitslosen – also der länger als ein Jahr Arbeitslosen – an allen Arbeitslosen von 51,5 Prozent (2000) nach wie vor zu den Ländern mit einer besonders ausgeprägten Verfestigung der Arbeitslosigkeit. Hingegen ist die Arbeitslosigkeit der Jugendlichen zwischen 15 und 24 Jahren mit 8,4 Prozent im Jahr 2001 im internationalen Vergleich eine der niedrigsten.<sup>6</sup>

## 2. Institutionelle Strukturen

Auch beim Blick auf die Politikbereiche, denen ein zentraler Einfluss für die Entwicklung am Arbeitsmarkt zukommt, zeigt Deutschland markante Stärken und Schwächen. Neben der traditionell niedrigen Jugendarbeitslosigkeit, die unmittelbar aus dem dualen Ausbildungssystem resultiert, liegt eine Stärke Deutschlands in der Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie. Hohen Arbeitskosten steht eine hohe Arbeitsproduktivität gegenüber, die aus einer kapitalintensiven Produktionsweise und dem guten Ausbildungsstand der Belegschaften herrührt. Allerdings trugen steigende Lohnnebenkosten und zeitweise starke Lohnerhöhungen in den neunziger Jahren dazu bei, dass die Beschäftigung in diesem Sektor langfristig zurückgegangen ist. Diese „Entlas-

sungsproduktivität“ kann zusammen mit Wechselkursänderungen erklären, dass die Lohnstückkosten in gemeinsamer Währung, der zentrale kurzfristige Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, von 1995 bis 2001 um 9,7 Prozent zurückgegangen sind.<sup>7</sup> Gleichzeitig ist, wie im Bericht „Benchmarking Deutschland“ gezeigt werden konnte, die Innovations- und Forschungsaktivität in Deutschland auf die mittlere bis hohe Technologie ausgerichtet, die von der verarbeitenden Industrie benötigt und erfolgreich in Produkte umgesetzt wird. Im internationalen Vergleich fällt weiterhin das hohe Maß an sozialem Frieden in Deutschland auf, das auf das insgesamt recht stabile System der Tarifverträge und die ausgebaut soziale und rechtliche Absicherung der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen zurückzuführen ist. Die Arbeitszeiten der Arbeitnehmer in Deutschland sind im internationalen Vergleich relativ kurz und überdies flexibel gestaltet. Deutschland weist nach wie vor nur ein geringes Maß an Einkommensungleichheit nach Steuern und Sozialtransfers sowie eine niedrige Armutsquote auf.

Einige der an die industrielle Produktion angepassten institutionellen Arrangements, die für Deutschlands traditionelle Stärken verantwortlich sind, erweisen sich jedoch als Hemmnisse beim Übergang zu einer dienstleistungszentrierten Volkswirtschaft.<sup>8</sup> Das hohe Maß an interner Flexibilität des Arbeitsmarktes bei gleichzeitig recht restriktivem externen Arbeitsmarkt passt besser zur industriellen Produktion in größeren Betrieben als zu kleinen Dienstleistungsunternehmen. Gleiches gilt für die Belastung mit Lohnnebenkosten, die angesichts großer Lohnstarrheiten in der Industrie leichter als im Dienstleistungssektor über eine hohe Arbeitsproduktivität aufgefangen werden können. Die industriell organisierten Wirtschaftszweige stellen zwar nach wie vor den Kern des deutschen Arbeitsmarktes dar, schrumpfen aber langfristig. Dieser Trend hat im vergangenen Jahr mit seinem konjunkturellen Einbruch noch an Geschwindigkeit gewonnen. Vier zentrale Schwächen lassen sich in der institutionellen Verfassung des deutschen Arbeitsmarktes erkennen, die es zu beseitigen gilt, um die Beschäftigungspotenziale des Dienstleistungssektors nutzen und das Beschäftigungsniveau langfristig steigern zu können:

4 Auch die Schweiz zählt mit einer standardisierten Arbeitslosenquote von 2,6 Prozent im Jahr 2000 zu den Ländern mit sehr niedriger offener Arbeitslosigkeit; Werte für 2001 liegen noch nicht vor.

5 Vgl. OECD Employment Outlook July 2002, Paris 2002.

6 Vgl. ebd.

7 Vgl. OECD Economic Outlook June 2002, Paris 2002.

8 Vgl. Wolfgang Streeck/Rolf G. Heinze, Runderneuerung des deutschen Modells. Aufbruch für mehr Jobs, in: Hans-Jürgen Arlt/Sabine Nehls (Hrsg.), Bündnis für Arbeit, Opulden 1999, S. 147–166.

1. die Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem;
2. die Regulierungsintensität am Arbeitsmarkt und auf den Produktmärkten;
3. das ungenügende „Matching“ auf dem Arbeitsmarkt;
4. die Defizite im Bildungswesen.

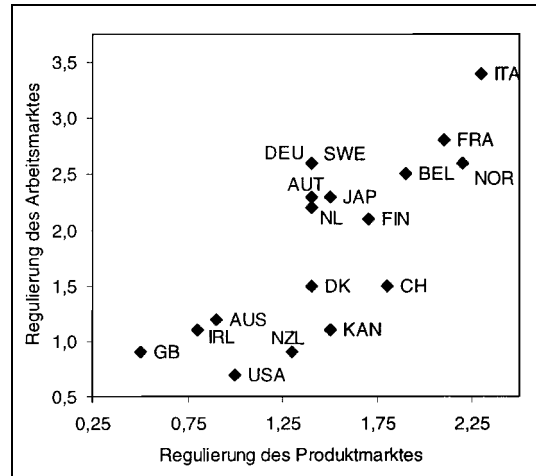
### 1. Die Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem

Das in Deutschland etablierte Modell der Finanzierung sozialer Leistungen über Sozialversicherungsbeiträge, die auf den Faktor Arbeit bezogen werden, führt zu sehr hohen Lasten für die Beitragszahler – für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Diese Belastung wuchs über längere Zeit bis zum Jahr 1998 an, was zu einem wesentlichen Teil mit systembedingten Kostenanstiegen, beispielsweise in der Krankenversicherung, mit demographischen Veränderungen und der Gewährung von Sozialtransfers zur Verminderung des Arbeitsangebots im Rahmen der Frühverrentungspraxis erklärt werden kann. Besonders problematisch ist die Belastung mit Lohnnebenkosten im Segment der arbeitsintensiven privaten Dienstleistungen. Im internationalen Vergleich kann gezeigt werden, dass Länder mit hoher Abgabenbelastung ein geringes Beschäftigungsniveau im privaten Dienstleistungssektor aufweisen, was unmittelbar auf die Erwerbstätigkeit von gering qualifizierten Personen durchschlägt, sofern diese nicht in öffentlicher oder staatlich bezuschusster Beschäftigung untergebracht werden.<sup>9</sup> Sozialbeiträge treiben einen Keil zwischen die vom Arbeitgeber zu tragenden Arbeitskosten und das Nettogehalt des Arbeitnehmers. Im gering entlohnten Segment ist dies deshalb besonders schädlich, weil das Angebot von Arbeitsplätzen hier sehr kostensensibel reagiert und die Anreize zur Aufnahme einer solchen Tätigkeit im Wesentlichen von der Höhe des erzielbaren Nettoentgelts abhängen.

Allerdings trägt nicht allein das System der Sozialversicherungsbeiträge zu dieser Problematik bei. Wichtige Stellschrauben sind auch die tarifliche Lohnstruktur im Dienstleistungsgewerbe und die Gestaltung der Lohnersatzleistungen, vor allem der Sozialhilfe, welche den impliziten Bezugspunkt für den Mindestlohn und damit den Angelpunkt des gesamten Gefüges darstellt.

9 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*, MPIfG Working Paper 97/7, Köln 1997.

**Abbildung 6: Regulierung von Produkt- und Arbeitsmarkt<sup>10</sup>**



### 2. Regulierungsintensität am Arbeitsmarkt und auf den Produktmärkten

Deutschland zählt darüber hinaus zu den Ländern mit überdurchschnittlich starker Regulierung des Arbeitsmarktes hinsichtlich des individuellen Kündigungsschutzes, der Beschränkung der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigung. Während in den vergangenen Jahren der Kündigungsschutz für kleinere Betriebe weiter ausgeweitet und die Möglichkeiten der befristeten Beschäftigung beschränkt wurden, ist die Zeitarbeit in mehreren Schritten liberalisiert worden.<sup>11</sup> Nichtsdestoweniger ist die Regulierungsintensität des deutschen Arbeitsmarktes überaus hoch, wie *Abbildung 6* zeigt. Das generell hohe Regulierungsniveau in Deutschland ist ein Hauptgrund für die Segmentierung des Arbeitsmarktes. Die unterschiedlich strikte Regulierung bei unbefristeter und befristeter Beschäftigung sowie bei Zeitarbeit trägt außerdem dazu bei, die Übergänge aus einer Beschäftigungsform in die andere zu erschweren. Aus *Abbildung 6* ist zu erkennen, dass die meisten Länder mit stark regulierten Arbeitsmärkten auch eine hohe Regulierungsintensität auf den Produktmärkten aufweisen. In Deutschland gilt dies vor allem für Beschränkungen und intransparente, aufwändige Verfahren bei der Gründung neuer

10 Vgl. Giuseppe Nicoletti/Stefano Scarpetta/Olivier Boylaud, *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*, OECD Economics Department Working Paper 226, Paris, 1999; eigene Darstellung.

11 Vgl. OECD (Anm. 5); Elke Jahn/Helmut Rudolph, *Zeitarbeit – Teil II: Völlig frei bis streng geregelt; Variantenvielfalt in Europa*, Nürnberg, IAB Kurzbericht 21/2002.

Unternehmen. Es lässt sich empirisch nachweisen, dass beide Dimensionen, die arbeitsrechtliche Regulierung wie auch die Restriktionen auf den Produktmärkten, zur Segmentierung des Arbeitsmarktes zwischen Arbeitnehmern auf unbefristeten Stellen, befristet Beschäftigten und Stellensuchenden beitragen, die in Deutschland besonders auffällig ist.<sup>12</sup> Unmittelbar benachteiligt sind jüngere und ältere Arbeitskräfte sowie Frauen. Deutschland kann jedoch nicht länger ein Regulierungsmodell fortschreiben, das an die industrielle Produktion angepasst ist, die Dynamik der Beschäftigung im Dienstleistungssektor hemmt und einem Großteil der Erwerbspersonen keinen adäquaten Zugang zum Arbeitsmarkt erlaubt.

### 3. Ungenügendes „Matching“ auf dem Arbeitsmarkt

Die Zusammenführung von Arbeitsangebot und -nachfrage auf dem deutschen Arbeitsmarkt funktioniert weniger gut als in einer Reihe anderer Staaten. Auffälligstes Kennzeichen für das ungenügende „Matching“ ist das gleichzeitige Auftreten von erheblichen Fachkräftengaps und hoher offener und verdeckter Arbeitslosigkeit, die sich teilweise in Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt. *Abbildung 7* zeigt anhand der so genannten *Beveridge-Kurve*, wie sich in Deutschland Arbeitslosigkeit und offene Stellen im Zeitablauf entwickelt haben.

Das „Matching“ wird zwar von einer Reihe von Rahmenbedingungen beeinflusst, ist jedoch im Kern Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik. Sie soll durch Beratung und Vermittlung, bedarfsgerechte Qualifizierung und die Gewährung von Anreizen zur Arbeitsaufnahme bzw. zur Einstellung von Arbeitslosen dazu beitragen, Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Ausgleich zu bringen. Bei jedem dieser Punkte besteht allerdings in Deutschland Nachholbedarf gegenüber Modellen, wie sie im Ausland bereits praktiziert werden.<sup>13</sup> Gründe für die geringe Zielerreichung liegen im Instrumentarium der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik und im institutionellen Gefüge der Arbeitsvermittlung in Deutschland.

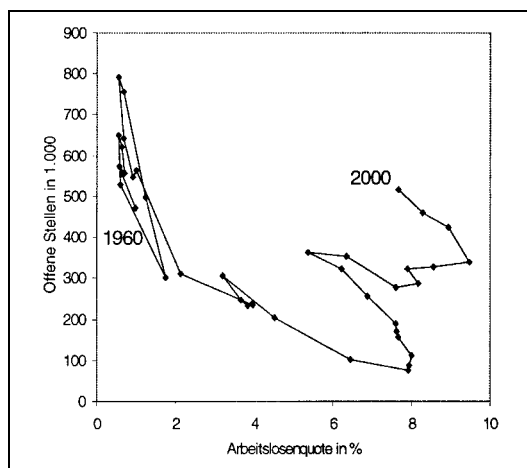
### 4. Defizite im Bildungswesen

Das deutsche Bildungswesen ist in Teilen zu Recht in den vergangenen Monaten in die Kritik geraten.

<sup>12</sup> Vgl. OECD Employment Outlook July 1999, Paris 1999, und OECD (Anm. 5); W. Eichhorst/S. Profit/E. Thode (Anm. 1).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu auch: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Reformen der Arbeitsverwaltung im internationalen Vergleich, Gütersloh 2002.

**Abbildung 7: Arbeitslosigkeit und offene Stellen in Deutschland**



Quelle: OECD Economic Outlook/Main Economic Indicators (Statistical Compendium 1-2001, eigene Berechnung).

Eine Beurteilung im Rahmen des internationalen Vergleichs muss jedoch differenziert ausfallen. Zunächst ist festzuhalten, dass Deutschland ein Land ist, in dem 59 Prozent der Erwerbspersonen einen weiterführenden Schulabschluss oder eine Berufsausbildung besitzen; 14,4 Prozent sind gering qualifiziert, d. h. verlassen die Schule ohne weiterführenden Abschluss und besitzen auch keine berufliche Qualifikation; nur 26,5 Prozent haben ein Hochschulstudium abgeschlossen.<sup>14</sup> Während der Anteil der gering qualifizierten und der akademisch gebildeten Erwerbspersonen im Ländervergleich jeweils zu den niedrigsten gehört, zählt der Anteil der Personen mit weiterführendem Schul- oder Berufsabschluss zu den höchsten. Hierin drückt sich die traditionelle Stärke Deutschlands aus, für einen breiten „Bildungsmittelstand“ mit qualifizierter Schulbildung bzw. dualem Ausbildungsabschluss zu sorgen. Defizite bestehen aber bei der Aufnahme und beim erfolgreichen Abschluss des Hochschulstudiums. Für die Bildungseinrichtungen des Hochschulsektors, aber auch für die staatliche Studienförderung wird in Deutschland relativ wenig Geld ausgegeben. Jüngere Studien ermöglichen es darüber hinaus, das tatsächliche Bildungsniveau der Bevölkerung zu messen. Eine Studie zum Bildungsstand in der erwachsenen Bevölkerung kam für die Mitte der neunziger Jahre zu dem Schluss, dass Deutschland

<sup>14</sup> Daten für 1999, vgl. OECD Education at a Glance 2001, Paris 2001.

im oberen Mittelfeld liegt und die Unterschiede im Bildungsniveau zwischen den untersuchten Personen relativ gering sind.<sup>15</sup> Demgegenüber hat die PISA-Studie,<sup>16</sup> die im Jahr 2000 das effektive Bildungsniveau 15-jähriger Schüler verglichen hat, nachgewiesen, dass Deutschland im hinteren Feld des Länderspektrums liegt und zudem deutliche Diskrepanzen zwischen den Besten und den Schlechtesten bestehen. Ein weiteres zentrales Defizit des deutschen Bildungswesens ist die geringe Verbreitung beruflicher und allgemeiner Weiterbildung und deren Konzentration auf formal bereits höher qualifizierte und jüngere Personen.<sup>17</sup> Angesichts der Notwendigkeit, die Beschäftigungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte zu erhalten, ist dies besonders gravierend.

Schließlich wird in Deutschland seit Jahrzehnten die institutionelle Kinderbetreuung und der Übergang in die frühe Bildungsphase vernachlässigt. Deutschland weist einen markanten Rückstand bei der Betreuung von Kleinkindern im Krippenalter sowie bei der Ganztagsbetreuung und pädagogischen Förderung in Kindergärten, Vor- und Grundschulen auf. Dies ist nicht nur ein bildungspolitisches Defizit, sondern erschwert auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, was die Nutzung des weiblichen Arbeitskräftepotenzials behindert.<sup>18</sup>

---

### III. Welche Reformen sind erforderlich?

---

Die Beschäftigungslage in Deutschland wird sich nur dann dauerhaft verbessern, wenn die Institutionen des Arbeitsmarktes und des Sozialstaats an die veränderten Anforderungen angepasst werden, die sich im Übergang zu einer dienstleistungszentrierten Volkswirtschaft ergeben. Um dies zu erreichen, ist eine kombinierte Strategie erforderlich, die sich nicht in einzelnen Teilreformen erschöpft, sondern alle vier zentralen Handlungsfelder gleichermaßen berücksichtigt:

15 Vgl. OECD/Statistics Canada, Literacy in the Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey, Paris 2000.

16 Vgl. OECD, Knowledge and Skills for Life – First Results from PISA 2000, Paris 2000.

17 Vgl. OECD, Bildungspolitische Analyse, Paris 2001.

18 Vgl. hierzu auch Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland aktuell, Gütersloh 2002.

### 1. Steuern, Abgaben und Sozialtransfers

Die Systeme der sozialen Sicherung müssen so reformiert werden, dass sie Beschäftigung im Bereich der Dienstleistungen – insbesondere auch in arbeitsintensiven Dienstleistungen mit geringerer Produktivität – nicht länger behindern, sondern ermöglichen. Dies setzt voraus, dass einerseits die Höhe der Lohn- und Lohnnebenkosten die Schaffung von Arbeitsplätzen in diesem Segment künftig nicht mehr verhindert und andererseits die Anreize für die Aufnahme von regulärer Erwerbsarbeit auch im Dienstleistungssektor gestärkt werden. Eine Entlastung der Arbeitgeber bei den Lohnnebenkosten könnte über die teilweise Verlagerung von Sozialversicherungsbeiträgen auf indirekte oder direkte Steuern gelingen. Die Einführung der Ökosteuer war ein erster, aber noch nicht ausreichender Schritt in diese Richtung. Ein mögliches Modell, das speziell die besonders kostensensible Beschäftigung mit geringer Produktivität begünstigen würde, wäre die Anwendung eines im unteren Bereich gestaffelten Tarifs bei den Beiträgen zur Sozialversicherung. Hinzu treten muss jedoch eine stärkere Spreizung der Lohnstruktur am unteren Ende der Tarifskaala. Diese wiederum setzt eine Reform von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie die Umwandlung der Mindestsicherung in eine Hilfe zur Arbeit voraus. Gering entlohnte Arbeit muss sich auch aus Sicht des Arbeitnehmers lohnen. Deshalb müssen niedrige Erwerbseinkommen durch geeignete Modelle der Kombination mit Sozialtransfers oder Steuergutschriften aufgestockt werden.<sup>19</sup> Das so genannte „Mainzer Modell“, das seit März bundesweit angewandt wird, reicht als Reform ebenso wenig aus wie die Neuregelung von „Minijobs“ durch die Hartz-Kommission. Beide nähern sich den Problemen nur partiell. Jenseits der Verbesserungen in den einzelnen Systemen muss es Ziel sein, vom Niveau der Mindestsicherung ausgehend bei Aufnahme einer Erwerbsarbeit und steigendem Bruttoarbeitsentgelt ohne Schwellen und Sprünge auch mehr Nettoeinkommen zu erhalten.

### 2. Regulierung von Arbeitsmarkt und Produktmärkten

Beschäftigung im Dienstleistungssektor wird mehr als in der Industrie von kleineren und neu gegründeten Unternehmen geschaffen. Diese sind stärker als andere auf einen durchlässigen externen Arbeitsmarkt und niedrige Hürden bei der Grün-

19 Vgl. hierzu Hans-Werner Sinn/Christian Holzner/Wolfgang Meister/Wolfgang Ochel/Martin Werding, Aktivierende Sozialhilfe, München, ifo Schnelldienst, 55 (2002) 9, S. 1–52.

derung angewiesen. Dementsprechend ist dafür zu sorgen, dass die Regulierungsintensität sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch bei der Unternehmensgründung gleichermaßen vermindert wird. Ein zentraler Punkt ist hierbei der individuelle Kündigungsschutz. Er könnte durch eine klare und einfach handhabbare Regelung über Abfindungen im Falle der Entlassung ersetzt werden. Wird der Kündigungsschutz in geeigneter Form reformiert, so wird die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes zunehmen; der Übergang aus Zeitarbeit und befristeter Beschäftigung in unbefristete Arbeitsverhältnisse wird erleichtert. Das Handwerksrecht, welches die zentrale Hürde bei der Gründung von Unternehmen im arbeitsintensiven Dienstleistungssektor darstellt, sollte so reformiert werden, dass die Gründung selbstständiger Unternehmen erleichtert wird, d. h. nicht dem Erfordernis der Meisterprüfung unterliegt, wie dies bereits heute EU-Ausländern mit entsprechender Berufserfahrung gestattet ist. Der Meisterbrief ist nicht in allen Fällen ein geeignetes Instrument zur Qualitätssicherung, sondern führt lediglich zu einer Beschränkung des Marktzugangs. Die Ich-AG, welche die Hartz-Kommission vorgeschlagen hat, greift hier zu kurz, da sie den dauerhaften Übergang in die Selbstständigkeit nicht ermöglicht.

### 3. „Matching“ auf dem Arbeitsmarkt

Auch die Zusammenführung von Arbeitsangebot und -nachfrage muss in Deutschland deutlich verbessert werden. Erste Schritte zur Steigerung der Effektivität in der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind mit dem *JobAqktiv*-Gesetz getan worden, das zu Beginn des Jahres in Kraft getreten ist. Es verfolgt zu Recht über die genauere Erfassung der Qualifikationen und Defizite der Stellensuchenden sowie den Abschluss von Arbeitsuchverträgen das Prinzip des „Förderns und Forderns“. Weitere Anstöße zur Reform der Arbeitsmarktpolitik resultieren aus dem Sofortprogramm vom Frühjahr, welches das neuartige Instrument der Vermittlungsgutscheine geschaffen hat, und aus den Vorschlägen der Hartz-Kommission vom August 2002. Sowohl das *JobAqktiv*-Gesetz als auch die Vorschläge der Hartz-Kommission müssen sich jedoch noch in der Praxis effektiv bewähren. Es besteht die Gefahr, dass sich die Reformwellen gegenseitig überlagern und die administrative Handhabung zusätzlich verkompliziert wird. Das „Matching“ wird zudem nicht allein durch die Arbeitsmarktpolitik beeinflusst. Auch die Flexibilität der Löhne kann einen Beitrag leisten. Um dies zu erreichen, müssen entsprechende Klauseln in die Tarifverträge Eingang finden, soweit dies

noch nicht geschehen ist. Darüber hinaus sollten die bereits existierenden betrieblichen Spielräume für die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen genutzt werden. Die vermehrte Beteiligung der Arbeitnehmer an Gewinn und Kapital der Unternehmen kann hierbei von Nutzen sein.

### 4. Bildungspolitik

Neben der Reform des Steuer- und Transfersystems sowie der Arbeitsmarktpolitik steht die Bildungspolitik zu Recht im Mittelpunkt der gegenwärtigen Reformdiskussion in Deutschland. Hier sind mehrere Aspekte von Bedeutung. Einerseits muss die Betreuung von Kleinkindern in Krippen, Kindergärten und Vorschulen massiv ausgebaut und pädagogisch aufgewertet werden. Damit können nicht nur bildungspolitische Ziele erreicht werden. Ein Ausbau der Infrastruktur für Kinderbetreuung ist auch der zentrale Faktor, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und das Beschäftigungspotenzial qualifizierter Mütter zu mobilisieren. Im Bereich der Schulen steht eine stärkere Förderung der zentralen Kompetenzen wie Textverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften ebenso an wie eine Reform der Leistungskontrolle. Zentrale Standards bei den Prüfungen und gleichzeitig größere Autonomiespielräume einzelner Schulen könnten hier einen Weg weisen. Auch der flächendeckende Ausbau von Ganztagschulen steht auf der Agenda.

Im Bereich der Universitäten ist in den vergangenen Jahren ein Veränderungsprozess eingeleitet worden, der insbesondere die Reform des Hochschuldienstrechts und die Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen nach angelsächsischem Vorbild umfasst. Unter dem Blickwinkel einer Mobilisierung von akademischen Fachkräften für den Arbeitsmarkt ist die Verbreitung von kürzeren und praxisnahen Bachelor-Abschlüssen ebenso zu befürworten wie die Aufwertung der Fachhochschulen. Nach wie vor aber besteht das Problem, dass das Hochschulwesen in Deutschland unterfinanziert ist und nur relativ wenige Angehörige eines Jahrgangs ein Studium aufnehmen. Ein Ausbau der staatlichen Studienförderung über Stipendien und Bildungskredite weit über den heutigen Umfang hinaus könnte hier hilfreich sein. Gleichzeitig könnte ein System der Studiengebühren aufgebaut werden, das dazu dient, die Nachfragemacht der Studierenden und den effizienten Umgang mit den Ressourcen zu stärken, ohne nach sozialer Herkunft zu diskriminieren.

Schließlich benötigt Deutschland eine systematische Stärkung der beruflichen Weiterbildung. Dies kann über eine „investive Arbeitszeitpolitik“ gelingen, bei der über langfristige Arbeitszeitkonten ein Guthaben an Mehrarbeit für die Weiterbildung angespart werden kann, das, in Kombination mit Leistungen der Arbeitgeber und Unterstützung durch die Arbeitsämter, für die Erhaltung und Entwicklung beruflicher Kenntnisse verwendet werden sollte. Wird seitens der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in die Beschäftigungsfähigkeit für den weiteren Verlauf des individuellen Erwerbslebens investiert, könnte der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung entsprechend vermindert werden.

---

#### IV. Wie lässt sich Deutschland reformieren?

---

Wird Deutschland einem systematischen Benchmarking hinsichtlich der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sowie der Stärken und Schwächen in einzelnen Politikfeldern unterzogen, so ergibt sich in zentralen Feldern der Wirtschafts- und Sozialpolitik unmittelbarer Handlungsbedarf. Es fehlt in Deutschland weder an einer breiten gesellschaftlichen Diskussion über diesen Befund noch an Vorschlägen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Steigerung des Beschäftigungsniveaus im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft. Wie gezeigt wurde, sind hierzu institutionelle Pfadabhängigkeiten im deutschen Sozialmodell aufzubrechen. Einen im Prinzip richtigen Versuch, diesen „Reformstau“ zu überwinden, stellte das „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ dar. Dieses entwickelte sich jedoch zu einer weiteren Reformblockade, weil zu viele zentrale

Fragen nicht auf die Agenda gesetzt, sondern außerhalb des Bündnisses oder gar nicht behandelt wurden.

Soll die Spaltung des Arbeitsmarktes überwunden werden, so kann dies nur über ein strategisches Konzept seitens der Regierung angestrebt werden, das beiden Seiten – den Arbeitgebern wie auch den Gewerkschaften – Zugeständnisse abverlangt, wie dies in Ansätzen, aber nicht ausreichend, in der Hartz-Kommission gelang. Dies setzt voraus, dass die Regierung über ein Konzept verfügt und es zum Gegenstand einer Paketlösung macht. Ein Ansatz, der über Detailreformen und Modellprojekte hinausweist, scheint jedoch angesichts der Reformblockaden im deutschen Regierungssystem mit seinen zahlreichen Vetogelegenheiten nach wie vor in weiter Ferne.

##### **Internetverweise des Autors:**

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)  
(Homepage der Bertelsmann-Stiftung)  
[www.benchmarking-deutschland.de](http://www.benchmarking-deutschland.de)  
(Projekt-Homepage)  
[www.reformmonitor.org](http://www.reformmonitor.org)  
(zus. Projekt-Homepage der Bertelsmann Stiftung)  
[www.oecd.org](http://www.oecd.org)  
(Homepage der OECD)  
[www.iab.de](http://www.iab.de)  
(Homepage des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)  
[www.iza.org](http://www.iza.org)  
(Homepage des Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit)  
[www.mpifg.de](http://www.mpifg.de)  
(Homepage des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung)  
[www.diw.de](http://www.diw.de)  
(Homepage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung)

# Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich

---

## I. Erwerbsbeteiligung

---

Die Erwerbstätigkeit der Frauen in Europa ist immer von Ungleichheiten gegenüber jener der Männer geprägt. Allerdings ist das Ausmaß dieser Ungleichheiten in Europa höchst unterschiedlich: Am geringsten fallen die Unterschiede in den *skandinavischen* Ländern aus; *Deutschland* gehört in keinem Bereich zur Spitzengruppe, aber in etlichen zu den Schlusslichtern.

Die Erwerbs- und Beschäftigungsquoten von Frauen sind in Europa sehr unterschiedlich. Der Grund hierfür sind national unterschiedliche Gesetze und Regelungen in verschiedenen Politikbereichen, wie beispielsweise der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Steuerpolitik.

Die geringste Differenz zwischen Männern und Frauen zeigt die Erwerbsquote von *Schweden* mit nur 4,8 Prozent (Männer: 81,1 Prozent, Frauen: 76,3 Prozent), die größte *Italien* mit 28,5 Prozent (Männer: 73,1 Prozent, Frauen: 44,6 Prozent) auf. *Deutschland* liegt mit 17,7 Prozent (Männer: 79,9 Prozent, Frauen: 62,2 Prozent) im Mittelfeld. Jedoch sind Erwerbsquoten allein nur begrenzt aussagekräftig. Vergleicht man Beschäftigungsquoten (Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren), zeigt *Schweden* die geringste Divergenz mit 2,9 Prozent (Männer: 72,6 Prozent, Frauen: 69,7 Prozent), die größte weist *Griechenland* mit 30 Prozent (Männer: 71,3 Prozent, Frauen: 41,3 Prozent) auf. *Deutschland* liegt mit einer Differenz von 14,9 Prozent (Männer: 72,7 Prozent, Frauen: 57,8 Prozent) im Mittelfeld. Betrachtet man die Beschäftigungsquoten im Zeitvergleich, nimmt *Deutschland* einen Schlussplatz ein. In *Griechenland*, *Italien* und *Spanien* ist der Anteil der Haushalte mit einem männlichen Alleinverdiener besonders hoch. Eine Ausnahme bildet *Portugal* mit deutlich höheren weiblichen Erwerbsquoten. Das niedrige Lohnniveau und das geringe Angebot an Teilzeitstellen – auch als Folge einer unzureichenden Entwicklung des Dienstleistungssektors – führen dazu, dass viele *portugiesische* Haushalte zwei vollzeitbeschäftigte Personen aufweisen.

---

## II. Arbeitsvolumina

---

Das Arbeitsvolumen, das sich aus den Komponenten „Arbeitszeit“ und „Beschäftigte“ zusammensetzt, reflektiert zusammen mit den Indikatoren Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungsquoten die reale Entwicklung der Beschäftigungssituation. Die Differenz zwischen der Beschäftigungsquote einerseits und der Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenz andererseits ist bei den Männern EU-weit sehr gering. Der Grund hierfür ist der hohe Anteil an männlichen Vollzeitbeschäftigten. Bei den Frauen ist diese Differenz jedoch z. T. sehr groß – in den *Niederlanden* beträgt sie 25 Prozent –, weil viele Frauen mit niedriger Stundenzahl teilzeitbeschäftigt sind.

Der Frauenanteil am Vollzeitarbeitsvolumen in *Deutschland* ist zwischen 1991 und 2000 mit 34 Prozent fast konstant geblieben. In den neunziger Jahren ist bei steigenden Beschäftigtenzahlen von Frauen eine Reduzierung ihrer Arbeitszeit zu verzeichnen. Sowohl die Anzahl der Arbeitnehmer als auch das Arbeitsvolumen von Männern war hingegen gleichermaßen rückläufig. Der starke Anstieg der Beschäftigtenzahl bei Frauen ist also allein auf die entsprechende Zunahme im Teilzeitbereich zurückzuführen. Insgesamt war auch bei den Frauen die Beschäftigungsentwicklung rückläufig.

Mit Blick auf die Chancengleichheit der Geschlechter bleibt die Beurteilung der Beschäftigung für *Deutschland* also ambivalent. Positiv zu vermerken ist, dass mehr Frauen an der Erwerbsarbeit teilnehmen. Jedoch ist unter dem Aspekt einer gleichmäßigen Beteiligung von Männern und Frauen am Arbeitsvolumen (auch an der Haus- und Familienarbeit) kaum ein Fortschritt zu erkennen.

---

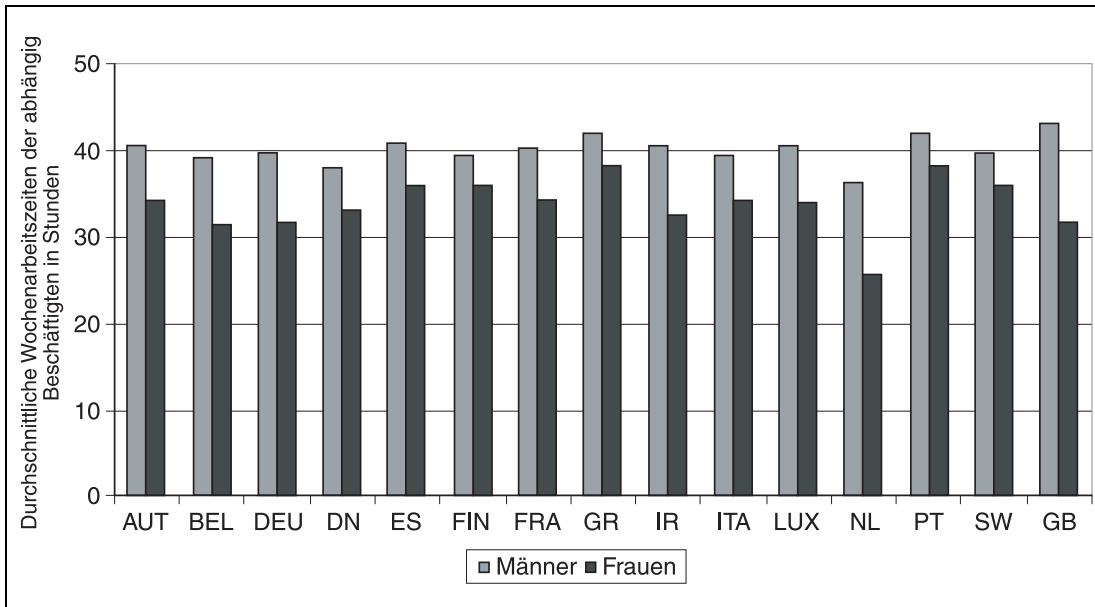
## III. Arbeitszeitstrukturen

---

Die Arbeitszeitstrukturen sind in allen EU-Ländern stark geschlechtsspezifisch geprägt, jedoch ist das Niveau sehr unterschiedlich. *Deutschland*



## Arbeitszeiten von abhängig beschäftigten Männern und Frauen in den Mitgliedstaaten der EU 1999



Quelle: Alexandra Wagner. Auswertung Europäische Arbeitskräfte-Stichprobe 1999, unveröff. Ms., 2002.

gehört zu den Ländern mit starker geschlechtsspezifischer Segmentierung (auch) der Erwerbsarbeitszeiten (vgl. die Abbildung).

In den Ländern, in denen die Beschäftigungsquote von Frauen niedrig ist, sind auch die Unterschiede zwischen den Arbeitszeiten von Männern und Frauen gering (*Belgien, Griechenland, Italien, Spanien, Luxemburg*). Mit Ausnahme von *Irland* gibt es keine Beispiele für eine Kombination von niedrigen Beschäftigungsquoten von Frauen und großen Arbeitszeitunterschieden zwischen Männern und Frauen. In *Dänemark, Finnland* und *Schweden* sind die Arbeitszeitdifferenzen zwischen den Geschlechtern gering und die Beschäftigungsquoten der Frauen hoch.

Generell sind die Arbeitszeitunterschiede darauf zurückzuführen, dass Männer aufgrund ihrer größeren Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt (als Folge ihrer geringeren Belastung mit unbezahlter Reproduktionsarbeit) und ihrer Rolle als (Haupt-) Ernährer der Familie auch mehr Überstunden leisten als Frauen. In vielen Ländern ist Teilzeitarbeit eine Form des Arbeitsmarktzutritts von Frauen. Nur in den Ländern mit guten Möglichkeiten zur Vereinbarung von Beruf und Familienarbeit können kürzere Arbeitszeiten von Frauen als Beleg dafür dienen, dass Eltern über bessere Wahlmöglichkeiten verfügen.

## IV. Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit

Eine entscheidende Determinante für die Arbeitsmarktposition von Frauen ist die Möglichkeit, Erwerbstätigkeit und Familienarbeit miteinander zu verbinden. Die unterschiedlichen staatlichen Wohlfahrtsmuster und die verschiedenen Rollenmodelle in den europäischen Staaten führen zu einer sehr unterschiedlichen Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen.

Die *skandinavischen* Länder verfügen über ein ausgebautes System der Kinderbetreuung und über Freistellungsmöglichkeiten. In *Belgien* und *Frankreich* fördert insbesondere Ersteres die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit von Männern und Frauen. Die stärkere geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes, z.B. durch hohe Lohnunterschiede, führt aber hier zu geringeren Erwerbsquoten und Arbeitszeiten der Frauen als in den *skandinavischen* Ländern. In *Österreich, Deutschland, den Niederlanden, im Vereinigten Königreich, Irland* und *Luxemburg* ist die öffentliche Kinderbetreuung gering entwickelt.

Die fehlende Betreuungsinfrastruktur für kleine Kinder verhindert die gleichberechtigte Teilhabe von Müttern am Arbeitsmarkt: In *Deutschland*

waren bei 52,3 Prozent der Paare mit kleinen Kindern Frauen nicht berufstätig. Gewünscht wurde dies aber nur von 5,7 Prozent der Betroffenen.

---

## V. Erwerbseinkommen

---

In *Deutschland* beträgt der Abstand der Einkommen von Männern und Frauen immer noch 25 Prozent, und er hat sich über die Jahre kaum verringert. Die Unterschiede können allerdings nicht ausschließlich auf eine reine Entgeltdiskriminierung zurückgeführt werden; sie sind auch durch unterschiedliche Ausbildungen, Arbeitsinhalte und -verantwortung zu erklären, die wiederum z. T. durchaus auf Ungleichbehandlungen zurückgeführt werden können. Rechnet man diese heraus, liegt die geschlechtsbedingte Ungleichbehandlung beim Einkommen im Angestelltenbereich bei 15 Prozent; im Arbeiterbereich bei 16 Prozent.

Die Erwerbseinkommen der Mehrheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in *Deutschland* sind durch Tarifverträge geregelt. Hier werden die ersten Weichenstellungen für mögliche systematische Differenzen zwischen Männer- und Fraueneinkommen vorgenommen. Dazu gehören markante Unterschiede in der absoluten Höhe der Tarifeinkommen in typischen Männer- und Frauenbranchen, aber auch strukturelle Wirkungen der Lohn- und Gehaltsdifferenzierung durch die Berücksichtigung von Berufs- und Tätigkeitsjahren, Qualifikation, Tätigkeitsanforderungen, Leistungsgrad, besondere Belastbarkeit usw. Die Einkommensdifferenzierung der Tarifvergütungen setzt sich bei den Effektiveneinkommen fort. Mehr Männer als Frauen erhalten Zulagen, und diese Zulagen machen bei Männern einen größeren Teil des Einkommens aus.

Vergleicht man die Einkommensunterschiede auf der Ebene der OECD, so liegt *Deutschland* im Mittelfeld; in Europa sind die Differenzen in allen *nordischen Staaten*, aber auch in *Frankreich, Belgien, Luxemburg, den Niederlanden* und *Italien* geringer.

---

## VI. Arbeitslosigkeit

---

In fast allen europäischen Ländern sind Frauen stärker von Arbeitslosigkeit betroffen als Männer. In *Deutschland* spiegelt sich die Spaltung des Arbeitsmarktes in einen Männer- und Frauenarbeitsmarkt, aber auch in einen West- und Ost-

arbeitsmarkt in den Arbeitslosenzahlen wider. Große Unterschiede gibt es auch bei der Langzeitarbeitslosigkeit. *Deutschland* schneidet hier schlechter ab als der europäische Durchschnitt und liegt im unteren Drittel der EU-Länder. Die Wiederbeschäftigungschancen sind in *Deutschland* für Männer deutlich besser als für Frauen. Um das Arbeitsplatzdefizit einschätzen zu können, sind neben den offiziell arbeitslos Gemeldeten diejenigen Personengruppen hinzuzurechnen, die unfreiwillig nicht erwerbstätig sind, die so genannte Stille Reserve. Hier sind Frauen stark vertreten, da sie – allerdings unter anderen Bedingungen, als sie sie heute auf dem Arbeitsmarkt, bezogen auf die Betreuungsinfrastruktur, und in der Steuerpolitik vorfinden – Erwerbsarbeit, auch mit flexibleren Arbeitszeiten, wünschen.

---

## VII. Steuerpolitik

---

Die Mehrheit der europäischen Länder verfügt über individualisierte Steuersysteme. In *Deutschland* hingegen lastet aufgrund des Ehegattensplittings auf dem niedrigeren Einkommen der gleiche Grenzsteuersatz wie auf dem in die Ehe eingebrachten höheren Einkommen. Somit treibt das Splitting Eheleute in die traditionelle Arbeitsteilung: Da der Bruttostundenlohn der Ehefrau i. d. R. niedriger ist als der des Ehemannes, erscheint es sinnvoll, die Familienaufgaben zwischen den Eheleuten ungleich aufzuteilen. Auf diese Weise wachsen die Kenntnisse und Kompetenzen des beruflich engagierten Ehemannes, während das Humankapital der Haus-Ehe-Frau im Laufe der Jahre schrumpft. Die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern steigt, was sich dann umso gravierender bei einer Trennung auswirkt.

Das Beispiel *Dänemark* zeigt allerdings – ähnlich wie das *Ostdeutschlands* –, dass die Wirkung der Begünstigungsstruktur im Steuersystem nicht zwangsläufig auf die Erwerbsmuster durchschlagen muss. Trotz erheblicher Steuerermäßigungen für Alleinverdiener sind in *Dänemark* die Erwerbsmuster egalitär geprägt, d. h. die Mehrzahl der Paare arbeitet Vollzeit, mit vergleichsweise kurzen Wochenarbeitszeiten.

---

## VIII. Schlussfolgerungen

---

Es bleibt noch eine Menge zu tun, wenn die Frauen in der Erwerbsarbeit endlich gleichgestellt sein sollen. Dabei ist Gleichstellungspolitik nicht

nur für die Frauen unverzichtbar: Arbeitsmarktpolitik und in deren Kontext Wirtschafts- und Sozialpolitik können nur dann erfolgreich sein, wenn sie die Beschäftigungssituation von Frauen fördern. Anders formuliert: Volkswirtschaften, die sich verstärkt für die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt einsetzen, haben eine bessere Arbeitsmarktpformance, eine erfolgreichere Wirtschafts- und eine besser entwickelte Sozialpolitik als Volkswirtschaften, deren Interesse hier nur marginal ist – wie es in *Deutschland* bisher der Fall war.

Ausmaß und Qualität der Frauenerwerbstätigkeit bilden jedoch nicht nur Indikatoren, sondern sind auch Voraussetzungen für eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik. Die Länder, die eine hohe Erwerbsbeteiligung und Beschäftigungsquote von Frauen haben, weisen gleichzeitig eine überdurchschnittlich gute Arbeitsmarktpformance auf.

Das bedeutet: Jede Politik zum Abbau von Arbeitslosigkeit und Aufbau von Beschäftigung ist nur dann erfolgreich, wenn Frauenerwerbstätigkeit gefördert wird. Ohne einen Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kinder jeden Alters, die für alle Einkommensgruppen bezahlbar sind, gibt es keine signifikante Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit. Ohne eine Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit kommt es zu keiner ausreichenden Ausweitung des Dienstleistungssektors. Ohne eine Ausweitung des Dienstleistungssektors wird es keinen nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit geben. Wer heute Zukunftsinvestitionen in Betreuungsinfrastruktur wie Krippen, Kindergärten, Ganztagschulen tätigt, leistet damit einen aktiven Beitrag zur Struktur- und Arbeitsmarktpolitik des Standortes. Wer sie unterlässt, wird bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und bei der Schaffung von Beschäftigung nur unzureichende Erfolge erzielen oder gar scheitern. Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, die in einem interdependenten Verhältnis zueinander stehen, können nur dann erfolgreich sein, wenn das Augenmerk auf die Erwerbstätigkeit von Frauen gerichtet ist und hier Schwerpunkte gesetzt werden.

Folgende Maßnahmen sind Voraussetzung bzw. Instrument zur Erreichung dieses Ziels:

- ein hohes Beschäftigungsniveau sowohl für Männer als auch für Frauen, insbesondere in den personenbezogenen Dienstleistungen;
- der erfolgreiche Abbau der geschlechtsspezifischen Segmentation auf dem Arbeitsmarkt: Frauen müssen mit steigender Tendenz gleichermaßen in allen Sparten des Arbeitsmarktes und auf allen Hierarchiestufen von Unternehmen, Organisationen und in der Politik zu finden sein;
- die Aufhebung der geschlechtsspezifischen Segmentation der Lohn- und Gehaltsstruktur;
- ein gut ausgebautes Netz von Kinderbetreuungseinrichtungen, das allen Eltern offen steht und auch für Personen aus niedrigen Einkommensgruppen finanzierbar ist;
- die sozialpolitische Unterstützung von Familien; die Anerkennung von Kindererziehung als gesellschaftliche Aufgabe; die Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit mit Erziehungs- und Sorgearbeit;
- eine Arbeitszeitgestaltung, die den individuellen, ggf. lebensphasenspezifischen Interessen und Bedürfnissen entspricht, ohne diese Arbeitszeitformen zu diskriminieren;
- die Bereitstellung von Steuer- und Versicherungssystemen, die eine ungleiche Verteilung der bezahlten Arbeit zwischen den Partnern verhindern.

#### **Internetverweise der Autorin:**

OECD, 2001: Employment Outlook 2001, Paris.  
Auch als download unter:  
[www1.oecd.org/publications/e-book/8101081E.pdf](http://www1.oecd.org/publications/e-book/8101081E.pdf)  
[www.bundesfinanzministerium.de/Anlage2271/  
Nationaler-Beschaefigungspolitischer-  
Aktionsplan-2001.pdf](http://www.bundesfinanzministerium.de/Anlage2271/Nationaler-Beschaefigungspolitischer-Aktionsplan-2001.pdf)

# Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus

---

## I. Wo blieb die neue Mitte?

---

### 1. Trotz Erfolgs gescheitert

Angesichts ihrer vergleichsweise erfolgreichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik kam die Abwahl der neuen politischen Mitte in Frankreich, den Niederlanden, Dänemark, Österreich und Italien überraschend. Sie erfolgte über Wählerwanderungen zu populistischen Parteien und brachte im Ergebnis meist die Kräfte der alten Mitte wieder an die Regierung. Nicht zuletzt durch ihre starke Fixierung auf die sozialökonomischen Aspekte in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik haben die Akteure der neuen Mitte die neuen transnationalen und interkulturellen Probleme übersehen, die von den Investitionsbedingungen bis zu Migration und Integration reichen. Die mit offeneren Grenzen verbundene Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt und die Verunsicherungen, die aus mangelhafter Integration entstehen, sind von der neuen Mitte unterschätzt oder sogar tabuisiert worden.

Durch das fast demonstrative Desinteresse an Konzeptionen und Theorie hat besonders die neue Mitte in Deutschland den Eindruck von Zusammenhanglosigkeit und Beliebigkeit erzeugt.<sup>1</sup> Das „Schröder-Blair“-Papier war in den Parteigliederungen in keiner Weise verankert und im Vorfeld diskutiert worden. Gerhard Schröder hat zwar eine Menge alter Illusionen zertrümmert, es aber selbst gegenüber Mandatsträgern der eigenen Partei versäumt, eine zeitgemäße und ernsthaft formulierte Kernbotschaft hinsichtlich gesellschaftlicher Gerechtigkeit, gemeinschaftserhaltender Selbstinitiative und sozial integrierter Individualität zu vermitteln.<sup>2</sup>

1 Ihre konzeptionelle Arbeit hatte sich weitgehend auf einen Buchbeitrag von Bodo Hombach beschränkt. Vgl. Bodo Hombach, *Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte*, München 1998.

2 Vgl. Franz Walter, Welche „neue Mitte“?, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. 8. 1999.

Wenn das anspruchsvolle Sowohl-als-auch zum Weder-noch verkommt, demoralisiert dies gerade die eigenen Parteigänger. Der Wähler hegt ein Bedürfnis nach Konzeptionen und Visionen, also nach Theorie. Nach Ralf Dahrendorf geht es bei der Suche nach einer Theorie um die Erklärung, warum wir da sind, wo wir sind, und was geändert werden muss, wenn wir Besseres wollen. Eben dies habe der „Dritte Weg“ nicht geleistet. Wirtschaftswachstum mit einem Schuss sozialer Solidarität sei noch keine Theorie.<sup>3</sup>

Weltanschauungslosigkeit ist keine auf Dauer tragfähige Antwort, sondern nur ein Gegenextrem zum ideologischen Zeitalter. Da es keine Wahrnehmung und Beobachtung ohne ein theoretisches Vorverständnis geben kann, wird das weltanschauliche Vakuum – so oder so – gefüllt, und es wird höchste Zeit, dass sich alte und neue politische Mitte dieser geistigen Herausforderung offensiv stellen. Es reicht nicht, sich nur durch Abgrenzung zu altlinken und altrechten Positionen zu definieren, weil man dabei schon bald selbst „alt aussieht“. Sofern sich die politische Mitte nicht im Anspruch auf Originalität untereinander zerreibt, könnte sie sich aber durchaus auf tragfähige Traditionen und Theoriebestände berufen, die gerade ihre Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in einen verständlicheren Zusammenhang stellen würde.

### 2. Zur Tradition der politischen Mitte

Bis kurz vor seinem Ende war das 20. Jahrhundert ein Zeitalter der Extreme. Seine besseren Epochen verdankte es jenen vermittelnden und gemischten Programmen, die den öffentlichen und privaten Bereich, Staat und Markt je nach Gelegenheit miteinander verbanden. Wenn gleichwohl die alten Dichotomien von links und rechts noch bis in die neunziger Jahre im politischen Streit bemüht wurden, so lag dies eher an machttaktischen Unterscheidungsbedürfnissen der Parteien. Spätestens bei erfolgter Regierungsbeteiligung

3 Vgl. Ralf Dahrendorf, Theorie ist wichtiger als Tugend, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 2./3. 12. 2000.

rückten sie dann doch in die Mitte, weil sich die Kooperationsforderungen nicht mehr von den Einseitigkeiten der sich gegenseitig ausschließenden Richtungsideologien erbringen lassen.

Die politische Mitte könnte vor allem das Erfolgskonzept der „Sozialen Marktwirtschaft“ auf die politische Theorie übertragen, indem sie Gedanken aus ihrer Einseitigkeit befreit und in einen ergänzenden Zusammenhang stellt. Dem komplexen Sowohl-als-auch der Sozialen Marktwirtschaft war es damit immerhin gelungen, die klassenkämpferische Polarisierung von Kapital und Arbeit zugunsten konsensorientierter Sozialpartnerschaften zurücktreten zu lassen.

Alfred Müller-Armack, ein Berater Ludwig Erhards, hatte für seine Wirtschaftstheorie der Mitte aus den herkömmlichen Sichtweisen das jeweils Beste herausgenommen und es in eine kooperative Beziehung zu konkurrierenden Ideen gesetzt: Soziale Marktwirtschaft übernimmt vom Sozialismus die Betonung des Sozialen und die Würde der Arbeit, vom klassischen Liberalismus die Freiheit des Individuums und die Koordination dezentraler Entscheidungen durch den Markt, von der katholischen Soziallehre die Unantastbarkeit der Person, die Subsidiarität und die Gemeinwohlpflichtigkeit des Eigentums, von der Evangelischen Sozialethik das Berufsethos und die Sparsamkeit.

Die vermeintlichen Gegensätze sollten nicht mittels einer utopischen Dialektik aufgehoben, sondern in spannungsreicher Kooperation ergänzt werden. Die Originalität der Sozialen Marktwirtschaft liegt nicht in einer spezifischen Idee, sondern in der wechselseitigen Ergänzung von zuvor als unvereinbar angesehenen Ideen. Statt sozialer Konflikte werden Konsens und Kooperation zu den vorherrschenden Gestaltungsformen der wirtschaftlichen und sozialen Sphären. Sofern – wie zwischen den Volksparteien – Übereinstimmung über die Idee der Sozialen Marktwirtschaft herrscht, rücken darüber auch die politischen Parteien enger in der Mitte zusammen.

Spätestens nach den Verheerungen des extremen Pendelausschlags von der zentral gelenkten Staatswirtschaft zum anarchischen Frühkapitalismus in Osteuropa sollte klar sein, dass die „unsichtbare Hand“ des Marktes und die „sichtbare Hand“ des Staates zwei Seiten derselben Medaille sind. Der Weg der Mitte muss immer von neuem die Balance zwischen Gemeinwohl und Privatinteressen, zwischen Staat und Markt suchen. Aufgrund der „ungeselligen Geselligkeit“ (Immanuel Kant) des Menschen kann es hier keinen Sieger geben.

Die „missgünstig wetteifernde Eitelkeit des Menschen“ erfüllt sich erst in der Anerkennung durch andere. Statt um Konkurrenz oder Kooperation, Flexibilität oder Solidarität geht es um neue Synthesen, die sich z. B. in den Schlagworten *cooptation* und *flexicurity* andeuten.

Die politische Mitte wurde in Deutschland zunächst von der CDU besetzt. Nachdem sich die SPD von der Arbeiter- zur Volkspartei entwickelt hatte, konnte die spätere sozialliberale Koalition ebenfalls die Mitte für sich in Anspruch nehmen. Sie wollte den Gegensatz zwischen Arbeiterbewegung und Bürgertum aufheben. Dieser Aufbruch in die erste neue Mitte stand allerdings noch gänzlich im Zeichen der Leitbilder des Produktivismus, des Fortschritts und der Emanzipation.<sup>4</sup> Wertkonservative Elemente blieben dabei ausgeklammert. Diese Lücke wurde zunächst durch die Ökologiebewegung und wird heute zunehmend durch Rufe nach Moral und Ethik im privaten wie im öffentlichen Leben zu füllen versucht.

Nicht zuletzt aufgrund der Aufarbeitung der wertkonservativen Defizite durch die Umweltbewegung und den Kommunitarismus gelangten in den neunziger Jahren zunächst die „Neuen Demokraten“ in den USA und schließlich *New Labour* in Großbritannien an die Macht. Die Abwahl der Neuen Demokraten in den USA trotz einer überaus erfolgreichen Wirtschaftspolitik verweist aber auf ein Defizit, welches gerade in Zeiten der Prosperität an Bedeutung gewinnt. Der so genannte „Kulturkampf“ in den USA zwischen Liberalen und Wertkonservativen spiegelte sich auch in der Mitte wider, in der George W. Bush die moralischen Beliebigkeiten seines Vorgängers in seinem Sinne zu nutzen verstand. Mit seinem „mitfühlenden Konservatismus“ konnten die Republikaner in ähnlicher Weise in der Mitte eingependelt werden, wie die neuen Sozialdemokraten dies zuvor mit der Befürwortung des Wettbewerbs vermocht hatten.

---

## II. Leitbilder der politischen Mitte

---

### 1. Sozialrechte und Sozialpflichten

Die Herausforderungen der *Flexicurity*, in der die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit sozialer Sicherheit zusammengefügt werden soll, stehen den Aufgaben der alten sozialen Marktwirtschaft

---

<sup>4</sup> Vgl. Karsten Rudolph, 25 Jahre neue Mitte, in: Berliner Republik, (1999) 1, S. 34 ff.

nicht nach. Das grundlegende Leitbild hierfür ist ein größeres Gleichgewicht von Sozialrechten und Sozialpflichten. Während die frühere „Linke“ die sozialen Rechte der Schwachen in den Mittelpunkt gestellt hatte, insistierte die „Rechte“ auf Eigenverantwortung und auf Pflichten – auch der Schwachen. Die neue Mitte setzte beide Perspektiven in ein komplementäres Verhältnis, indem sie Rechte mit Pflichten, Fördern mit Forderungen an die Leistungsbezieher verbinden will.

Das Bestreben, aus der Hängematte ein Trampolin machen zu wollen, ist zwar nicht für alle neu. Im Subsidiaritätsprinzip der katholischen Soziallehre galt „Hilfe zur Selbsthilfe“ von jeher als entscheidend. Dieses Leitbild ist in den Konzepten zur „positiven Wohlfahrt“ unschwer wieder zu erkennen. Sie legt den Akzent viel stärker als der Sozialstaat darauf, die Menschen positiv zu befähigen, ihren Platz in der Gesellschaft zu finden.

Das Gleichgewicht von Sozialrechten und Sozialpflichten wurde insbesondere zum Leitmotiv von *New Labour*, deren Anhänger sowohl den sozialen Individualismus des *Do-your-own-thing* des alten Sozialstaats als auch den radikalen Individualismus des *Get-what-you-can* der Neoliberalen überwinden wollen. Die Voraussetzungen von ökonomischer Dynamik und sozialer Integration sollen durch Anstrengungen in Bildung und Erziehung verbessert werden, ein Gedanke, der mittlerweile gerade im Hinblick auf die Wettbewerbs- und Kooperationszwänge der Globalisierung Allgemeingut geworden ist.

Die Suche nach dem neuen Gleichgewicht kann bei nahezu allen Politikbereichen ansetzen. Im Kern geht es immer darum, unterschiedliche Aufgaben nicht auf die Gegensätzlichkeiten linker und rechter Exklusivitäten, sondern auf ihre Ergänzungspotenziale hin zu befragen, so z. B.

- in der Sozialpolitik auf Hilfe und Selbsthilfe;
- in der Arbeitsmarktpolitik auf Flexibilität und soziale Sicherheit;
- in der Bildungspolitik auf Fördern und Fordern sowie auf die Gleichrangigkeit von berufsspezifischer Ausbildung mit reflexiver Bildung;
- in der Industriepolitik auf Subventionen als Hilfe zur Innovation;
- in der Ausländerpolitik auf das Recht auf Integration und die Pflicht zur Integration;
- in der Inneren Sicherheit auf soziale Prävention und polizeiliche Repression;

- in der Entwicklungspolitik auf Hilfe der Geberländer und „Good Governance“ auf Seiten der Empfängerländer;
- in der Familienpolitik auf Erziehungsleistungen und öffentliche Transferleistungen;
- in der Globalisierung auf Wettbewerb und Kooperation;
- in der Haushaltspolitik auf Sparen in konsumtiven und Investitionen in innovativen Bereichen.

## 2. Gleichgewicht und Nachhaltigkeit

Diese Konzeptionen könnte man durchaus zu einer Theorie der politischen Mitte verdichten. „Jenseits von links und rechts“ sollen die herkömmlichen Polaritäten zwischen Individuum und Gemeinschaft, Unabhängigkeit und Verantwortung, Modernität und Gerechtigkeit in ein neues Verhältnis gesetzt werden. Wie bei der sozialen Marktwirtschaft geht es nicht gleich um eine höhere Entwicklungsstufe, sondern um die Ergänzung von Gegensätzen. Illusionäre Fortschrittshoffnungen werden genauso abgelehnt wie der mit bloßem Produktivismus verbundene Neoliberalismus. Die eher schlichten Kernfragen lauten: Welche lebenswichtigen Bereiche sollen in der Welt des radikalen Wandels und der permanenten Veränderung erhalten werden? Welche Ethik ist für uns alle angesichts des Endes von Natur und Tradition eigentlich maßgeblich?

Im Leitbild Nachhaltigkeit trifft sich der „philosophische Konservatismus“ mit den Forderungen nach „Generationengerechtigkeit“, die sich u. a. in ökologischer, fiskalischer und sozialpolitischer Hinsicht stellen. Diese parteiübergreifenden Themen sind gerade deshalb Aufgaben für die politische Mitte, weil es hier – jedenfalls langfristig – kaum gegensätzliche Interessen geben kann. Unterschiedliche Symptome wie die Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, die Überschuldung der öffentlichen Haushalte, die Standortprobleme der Wirtschaft und die Überalterung unserer Gesellschaft haben eine gemeinsame Ursache: die jahrzehntelange Vernachlässigung langfristiger Notwendigkeiten zugunsten kurzfristiger Bedürfnisse. Dieses Leben auf Kosten der Zukunft hat durch das Steigen der Zinsdienste und Sozialversicherungsbeiträge zunehmend die Verteilungskonflikte der Gegenwart erreicht. Die Korrektur des Missverhältnisses zwischen den Bedürfnissen der Gegenwart und den Notwendigkeiten der Zukunft stellt nicht nur hohe intellektuelle, sondern auch hohe moralische Forderungen, die meist von den Rändern initiiert, aber in der Mitte der Gesellschaft durchgesetzt werden müssen.

### 3. Konsens und Kooperation

Konsens und Kooperation dienen in korporativen Gesellschaften allzu oft dem Klüngel und der gemeinsamen Vorteilsnahme auf Kosten Dritter, insbesondere der zukünftigen Generationen und der Outsider auf dem Arbeitsmarkt. Konflikt und Konkurrenz sind aber keine Alternative, sondern nur eine Ergänzung dieses wenig zukunftsfähigen Verhaltens, weil es auch hierbei in aller Regel um die größtmögliche Teilhabe am Ressourcenverzehr geht. „Konsens und Kooperation‘ als zentrale Merkmale einer Politik der neuen Mitte“ (Gerhard Schröder) sind nur dann zukunftsfähig, wenn eine Brücke von den Gegenwartsinteressen zu den Notwendigkeiten der Zukunft geschlagen wird. Eine zukunftsfähige Politik erfordert daher eine andere Form der Willensbildung als die vom Austausch von Halbwahrheiten erfüllte politische Streitkultur von einst, welche sich primär im Modus des „Eine-Hand-wäscht-die-andere“ zu einigen verstand.

Zu den Einsichten der politischen Mitte gehört der Abschied von der herkömmlichen Annahme, dass Fortschritte nur aus Kampf und Konflikt hervorgehen können. In der viel beschworenen Streitkultur der Demokraten ist das notwendige gemeinsame Lernen gerade nicht zu erwarten. Im Konflikt zählt der Sieg und nicht das wechselseitige Voneinander-Lernen.

Der rot-grünen neuen Mitte ist es nicht gelungen, einen kooperativen Korporatismus im Sinne der Philosophie von Julian Nida-Rümelin<sup>5</sup> bzw. der Konsenspolitik des Bundeskanzleramtschefs Frank-Walter Steinmeier<sup>6</sup> zwischen den Tarifpartnern und der Regierung zur Flexibilisierung und Belebung des Arbeitsmarktes und zum Umbau des Sozialsystems in die Wege zu leiten. Weder die Eliten der gesellschaftlichen Teilsysteme noch große

5 Julian Nida-Rümelin deutet die Demokratie als eine besondere Form der Kooperation. Diese Sicht stehe im Gegensatz zu einer verbreiteten Rhetorik, die in der so genannten „Selbstbestimmung des Volkes“ die Essenz einer demokratischen Ordnung sieht. Die Idee einer Repräsentation des Volkswillens erschwere die Entwicklung lebensfähiger föderaler Strukturen unterhalb der nationalstaatlichen Ebenen und den Aufbau supranationaler demokratischer Institutionen. Demokratische Institutionen seien nur dauerhaft stabil, wenn sie von einem gemeinsamen Ethos der Kooperation getragen werden. Auch zwischen den institutionellen Strukturen und der zivilgesellschaftlichen Praxis sei das Ethos der Kooperation das Bindeglied.

6 Die Politikverflechtungsfalle des bundesstaatlichen Systems und die durch die Globalisierung enorm gestiegenen Anforderungen an die Politik erzwingen – so Steinmeier – die Suche nach einem „innovativen Konsens“, der an die Stelle des alten „Kungelkonsenses“ des traditionellen Korporatismus treten sollte.

Teile der Bevölkerung ließen sich in die Pflicht nehmen. Der Versuch, das so genannte Holländische Modell zu einem „kooperativen Korporatismus“ weiterzuentwickeln, scheiterte bereits, als die ersten geforderten Opfer bei den Landtagswahlen zu massiven Wählerabwanderungen gerade bei den konzeptionell unvorbereiteten Stammwählern führten. Die spätere Rückkehr zur traditionellen Interessenpolitik des gewerkschaftlichen Milieus erscheint als Flucht zurück in einen allzu engen Binnenkonsens, der einer weiteren Kooperation im Wege steht.

Schließlich verfiel sich die neue Mitte in der Politikverflechtungsfalle, die durch den Bundesrat verursacht wird und in der sich schon Kohl zum Ende seiner Amtszeit verfangen hatte. Eine neue Mitte kann in Deutschland nicht gegen eine alte Mitte erfolgreich regieren. Der nahe liegende Ausweg einer Großen Koalition zur Reform eben dieser Politikverflechtungsfalle wird dennoch von beiden Seiten nicht erwogen.

---

## III. Der „Schatten der Zukunft“ über der Sozialstaatsreform

---

### 1. Deregulierung und Chancengleichheit

Ansatz des Konsensmodells zum Abbau struktureller Arbeitslosigkeit ist die Überwindung von Verfestigungstendenzen am Arbeitsmarkt. Sie wiederum besteht in einer kombinierten Strategie aus Schwächung der Insider einerseits und Stärkung der Outsider andererseits.<sup>7</sup>

Die *Schwächung der Insider* erfolgt in der Regel durch einen Abbau des Regulierungsumfangs auf dem Arbeitsmarkt, d.h. mittels des Abbaus von Arbeitsschutzgesetzen, von Lohnersatzleistungen, der Schwächung der Tarifparteien sowie der Zulassung eines Niedriglohnssektors. Jedoch sind die ausschließliche Verminderung der Insidermacht und die Hoffnung auf eine Niedriglohnstrategie nicht unproblematisch und werden daher in den Hochlohnländern als zu eindimensional kritisiert.

Notwendig ist daher auch die *Stärkung der Outsider* als komplementärer Ansatz. Die Position der arbeitslosen Outsider wird durch Verbesserung der allgemeinen Investitionsbedingungen und durch

7 Vgl. Lothar Funk/Eckard Knappe, Der Beitrag des Nekeynesianismus zur Erklärung der Arbeitslosigkeit in Europa, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen 1996, S. 43 – 57.

aktive Arbeitsmarktpolitik (verstärkte Vermittlungsbemühungen, Fortbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) gestärkt.<sup>8</sup>

Hinsichtlich der *Chancengleichheit* ist bedeutsam, dass in modernen Gesellschaften der Gerechtigkeitsbegriff zunehmend dynamisch interpretiert zu werden scheint, was eine normative Flankierung des oben skizzierten Kurses zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit gewährleistet. Die Diskussion um Ergebnisgerechtigkeit wird durch jene um *Verfahrensgerechtigkeit* und die Brückenfunktion der Sozialpolitik verdrängt.<sup>9</sup> Damit liegt der Akzent der Verteilungsdiskussion auf Fragen der Faktorausstattung, der Bildungspolitik und der Chancengleichheit im Wettbewerb. Angesichts des beschleunigten Strukturwandels wird die Bildungspolitik zum Hoffnungsträger für soziale Gerechtigkeit, Wirtschaftswachstum und sogar für zivilgesellschaftliche Demokratie.

Gestützt wird die Vermutung einer Betonung der Verfahrensgerechtigkeit durch empirische Untersuchungen zur Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Sie belegen zunächst eine große und stabile allgemeine Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates.<sup>10</sup> Differenziert nach sozialpolitischen Zielen zeigt sich jedoch, dass extrem hohe Akzeptanzwerte dem Ziel sozialer Sicherheit (für „offensichtlich“ Bedürftige) zuzuordnen sind, während soziale Gleichheit (sprich: Ergebnisgerechtigkeit) deutlich niedriger und je nach sozialer Schicht unterschiedlich bewertet wird. Das Ziel der Chancengleichheit und Fairness im Wettbewerb erfreut sich einer hohen Akzeptanz. Daher können Reformen des Sozialstaats in Richtung einer Kombination aus Sanktion und Förderangeboten dessen Akzeptanzwerte deutlich verbessern.

Wenn nun in modernen Gesellschaften ein dynamischer Gerechtigkeitsbegriff an Bedeutung gewinnt, so geht damit eine *Betonung der Gestaltung von Übergängen, die mehr biografische Selbst-*

*verantwortung und Handlungsfähigkeit fördert*, sowie ein geringeres Ausmaß an Ergebnissteuerung einher. Mit der Idee der natürlichen Gleichheit und Gleichberechtigung aller Menschen rücken Chancengleichheit und Prozessregelungen in das Zentrum der Gerechtigkeitsproblematik, wie sie in der neueren Literatur durch eine Vielzahl von Sozialphilosophen beschrieben worden ist.<sup>11</sup>

## 2. Maßnahmenbündel: *Flexicurity* und Übergangsarbeitsmärkte

Die Wirkungsmächtigkeit der beiden oben genannten Bausteine des Entwicklungstrends lässt sich in der Umsetzung von Maßnahmenbündeln erkennen. Für die Verbindung von Flexibilität und Sicherheit hat man in der niederländischen und dänischen Diskussion den Begriff der *Flexicurity* und *Employability* geprägt, der auch von der OECD und der EU-Kommission übernommen worden ist.<sup>12</sup> Gleichwohl ist der Begriff der *Flexicurity* noch weit davon entfernt, ein geschlossenes Reformkonzept vollständig zu beschreiben. Bei Betrachtung einzelner Themen- und Handlungsfelder konkretisiert sich *Flexicurity* darin, dass erstens den einzelnen Beschäftigten betriebliche oder tarifvertragliche Arbeitszeitoptionen eingeräumt werden, deren Inanspruchnahme durch einen unverminderten Umfang sozialer Sicherung (Teilzeitarbeit) oder durch die Inanspruchnahme von Bildungsangeboten (Freistellung) flankiert wird. Hinzu kommen zweitens vielfältige Varianten von Lohnsubventionen, d. h. eines gleitenden Transfers zur Aufstockung des Markteinkommens aus gering entlohnter Beschäftigung. Man versucht also, mit einer Politik der *Flexicurity* jene zunehmende Segmentierung des Arbeitsmarktes politisch abzufedern, die ohne weitere staatliche Flankierung als Folge der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu erwarten wäre.

Das Konzept der *Übergangsarbeitsmärkte* ist eine spezifisch deutsche Variante der *Flexicurity*. Es wird versucht, fließende Übergänge zwischen Phasen der Beschäftigung und der Nicht-Beschäftigung zu schaffen, wobei diese Übergänge in beide

8 Letztere versucht gezielt, individuelle Einstellungshindernisse der Arbeitslosen zu überwinden. In diesem Kontext wurde die Empfehlung zu mehr aktiver Arbeitsmarktpolitik zu einer Standardempfehlung der Politikberatung in der OECD wie auch in der EU.

9 Vgl. ausführlich: Werner Schönig, Rationale Sozialpolitik. Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin 2001, S. 177 ff.

10 Vgl. Steffen Mau, Zwischen Moralität und Eigeninteresse. Einstellungen zum Wohlfahrtsstaat in international vergleichender Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34–35/98, S. 27–37; Carsten G. Ulrich, Die soziale Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Ergebnisse, Kritik und Perspektiven einer Forschungsrichtung, in: Soziale Welt, 51 (2000) 2, S. 131–152.

11 So z. B. John Rawls (System von Verfahrensregeln), Michael Walzer (Reiterativer Universalismus), Karl Homann (Regelsystem), Niklas Luhmann (Legitimation durch Verfahren) und Jürgen Habermas (prozeduralistisches Rechtsparadigma).

12 Vgl. Jürgen Zerche/Werner Schönig/David Klingenberg, Arbeitsmarktpolitik und -theorie. Lehrbuch zu empirischen, institutionellen und theoretischen Grundfragen der Arbeitsökonomik, München–Wien 2000, S. 174–178. Berndt Keller/Hartmut Seifert, Flexicurity – Das Konzept für mehr soziale Sicherheit flexibler Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen, 53 (2000) 5, S. 291–300.



Richtungen durchlässig und die Entscheidungen entsprechend reversibel sein sollten. Im Einzelnen unterscheidet Günther Schmid fünf Beschäftigungsbrücken, die teils innerhalb der Erwerbsarbeit, teils aber auch zwischen Erwerbsarbeit einerseits und Bildung, Arbeitslosigkeit und Ruhestand andererseits positioniert sein sollen.<sup>13</sup> Ziel ist es dann, durch institutionelle Arrangements diese Übergänge auch faktisch (materiell attraktiv) zu ermöglichen und damit letztlich eine „flexible Beschäftigungssicherheit“ zu realisieren. Maßnahmenbündel umfassen sowohl die bekannten Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik (insbesondere Fortbildung und Umschulung sowie Lohnsubventionen) als auch Optionen zum Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeittätigkeit sowie damit eng verknüpfte Konzepte einer Grundsicherung.

Den Konzepten der *Flexicurity* und der Übergangsarbeitsmärkte ist gemein, dass soziale Sicherheit weniger über einen Bestandsschutz der Insider und eine Alimentierung der Outsider gewährt wird, sondern eher über erleichterte Zugangs- und Übergangsbedingungen der Outsider. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Erhaltung und Erneuerung des Humankapitals, flankiert von Maßnahmen zur Förderung (Absicherung) von Teilzeit- und anderen Formen atypischer Beschäftigung.

### 3. Konvergenz zu einem neuen dritten Weg?

Wenn es zutrifft, dass sich in den Leitbildern und dem Maßnahmenbündel der neuen Mitte die beschriebenen Gemeinsamkeiten feststellen lassen, so liegt der Gedanke nahe, aus diesen Bausteinen die Grundzüge eines Reformtrends zu konstruieren. Zwar ist nicht zu vernachlässigen, dass die vergleichende empirische Sozialsystemforschung ein sehr differenziertes Bild der nationalen Reformen zeichnet. Gleichwohl ist der Versuch reizvoll, hinter der Vielfalt der Einzelreformen einen gemeinsamen Trend freizulegen.

Analytisches Raster der Überlegungen ist die Typologie der „drei Welten“ von Wohlfahrtsstaaten durch Gosta Esping-Andersen, die – in ihren Stärken und Schwächen – der weiteren Forschung wesentliche Impulse gegeben hat.<sup>14</sup> Überträgt man die obige Beobachtung in die Terminologie und Typologie Esping-Andersens, so bedeutet die kon-

statierte Entwicklung, dass die De-Kommodifizierung<sup>15</sup> (unter dem Aspekt der Deregulierung des Arbeitsmarktes) zukünftig tendenziell an Bedeutung verliert, während die De-Stratifizierung<sup>16</sup> (unter dem Aspekt der Förderung von Bildungs- und Zugangschancen) an Bedeutung gewinnen wird. Sowohl der aktuelle Status quo als auch die Reformperspektiven zeigen, dass kein europäisches Land heute noch seinen „reinen“ Sicherungstyp verkörpert und das in der Tat Anzeichen einer Konvergenz zu erkennen sind.<sup>17</sup>

– Die *skandinavischen Länder* („sozialdemokratische Sozialordnung“) haben ihre traditionelle Lohnpolitik aufgegeben und schmerzhaft Einschnitte in die soziale Sicherung vorgenommen. Zudem hat das Steuer- und Transfersystem an Umverteilungskapazität eingebüßt. Zu beobachten ist daher eine Zunahme der Einkommensspreizung. Gleichzeitig jedoch wurden die großen Anstrengungen in der Bildungs- und Qualifikationspolitik fortgesetzt und ausgebaut (und dies wiederum wurde erst im Zuge der PISA-Diskussion in Deutschland verstärkt beachtet). Berücksichtigt man zudem, dass Dänemark und Schweden beitragsfinanzierte Sozialversicherungen eingeführt haben, so ist die Umverteilungsintensität dieser Systeme tendenziell eher zurückgegangen.

– Von den Ländern der „konservativ-korporatistischen Sozialordnung“ haben die *Niederlande* ihre korporatistische Tradition zur Umsetzung von Arbeitsmarktreformen genutzt, und auch in *Deutschland* und *Österreich* ist seit den achtziger Jahren ein Trend zur Deregulierung auf dem Arbeitsmarkt und zu einem Abbau von Sicherungsstandards unverkennbar. Neben der Reduktion des beitragsfinanzierten Sozialversicherungssystems sind die Einführung gleitender Transfers

15 De-Kommodifizierung meint, dem Faktor Arbeit den Warencharakter zu nehmen, sei es durch Regulierung des Arbeitsmarktes oder durch Lohnersatzleistungen im System der sozialen Sicherung. Je stärker das Ausmaß der De-Kommodifizierung, desto weniger ist der Bürger lediglich Produktionsfaktor und desto weniger steht er unter dem Vertwertungszwang seiner Arbeitskraft.

16 De-Stratifizierung beschreibt, inwieweit eine Sozialordnung in der Lage ist, soziale Schichten durchlässig zu machen. Das Ausmaß der De-Stratifizierung bemisst sich an den Prinzipien der Transfergewährung (universelle Grundsicherung nach dem Bedarf versus Leistungen nach der Höhe gezahlter Beiträge), am Grad der Umverteilung durch das Steuer- und Transfersystem sowie an der Offenheit von Bildungszugängen.

17 Vgl. Werner Schönig, Gibt es einen Reformtrend der Sozialordnungen in der EU? Skizze einer Typologie zur Diskussion um einen neuen dritten Weg, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik/Journal of Economics and Statistics 2001, 221 (2001) 4, S. 404 – 417.

13 Vgl. Günther Schmid, Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik, Baden-Baden 1999, S. 123 – 150.

14 Vgl. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge 1990.

sowie zusätzliche Bildungsanstrengungen zu beobachten. Hinzu tritt eine Verbesserung der Infrastruktur für Kinderbetreuung. Die *Niederlande* und die *Schweiz* haben hybride Systeme der Alterssicherung eingeführt, die eine universelle Grundsicherung durch (weniger verteilungswirksame) betriebliche und private Vorsorge aufstocken.

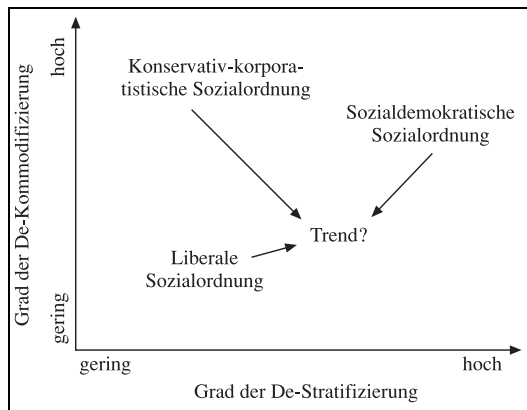
– Großbritannien und *Irland* („liberale Sozialordnung“) haben ihren weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt und den hohen Druck zur Arbeitsaufnahme beibehalten, akzentuieren jedoch stärker die Bildungspolitik und Qualifikationsmaßnahmen. Die Konzeption von *New Labour* definiert soziale Gerechtigkeit als Verhinderung gesellschaftlicher Marginalisierung mittels Akzentuierung von *employability*, *welfare to work* und generell aktiver Arbeitsmarktpolitik. Auch wenn diesbezüglich vieles noch programmatischen Charakter hat, so ist doch unverkennbar, dass beide Staaten sowohl im Schulsystem als auch in der beruflichen Bildung sowie im Hochschulbereich einen Schwerpunkt ihrer Reformbemühungen setzen.

Die Lage der idealtypischen Sozialordnungen sowie der dominierende Reformtrend werden in *Abbildung 1* veranschaulicht. Sie illustriert, dass sich jede der drei ursprünglichen Sozialordnungen reformiert, da keine als solche unverändert das Ziel der tendenziellen Reformbemühungen ist. Dabei ist der Weg der einzelnen Sozialordnungen zum vermuteten Trendpunkt hin unterschiedlich lang. Übersetzt heißt dies, dass die konservativ-korporatistische Sozialordnung (und damit auch Deutschland) vor größeren Reformen steht als sowohl die sozialdemokratische wie auch die liberale Sozialordnung.

Das empirische Bild einer qualitativen Veränderung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird noch deutlicher, wenn man die Entwicklung der Sozialleistungsquoten berücksichtigt (vgl. *Abbildung 2*). Es zeigt sich hierbei, dass die Sozialstaatsreformen in Europa wie auch im Durchschnitt der OECD-Länder *nicht* zu einem langfristigen Absinken der Sozialleistungsquote geführt haben. Stattdessen sind die Reformen vor allem durch qualitative Verschiebungen im Sozialbudget gekennzeichnet.

Der zeitliche Verlauf der Sozialleistungsquoten zeigt zunächst einen bemerkenswerten Gleichlauf, der die antizyklische Entwicklung der Sozialleistungsquoten im Konjunkturverlauf spiegelt. Je weiter die nationalen Konjunkturzyklen synchronisiert sind, umso stärker ist dieser konjunkturelle Effekt zu beobachten.

**Abbildung 1: Bewegung der drei idealtypischen Sozialordnungen**



Quelle: Eigene Darstellung.

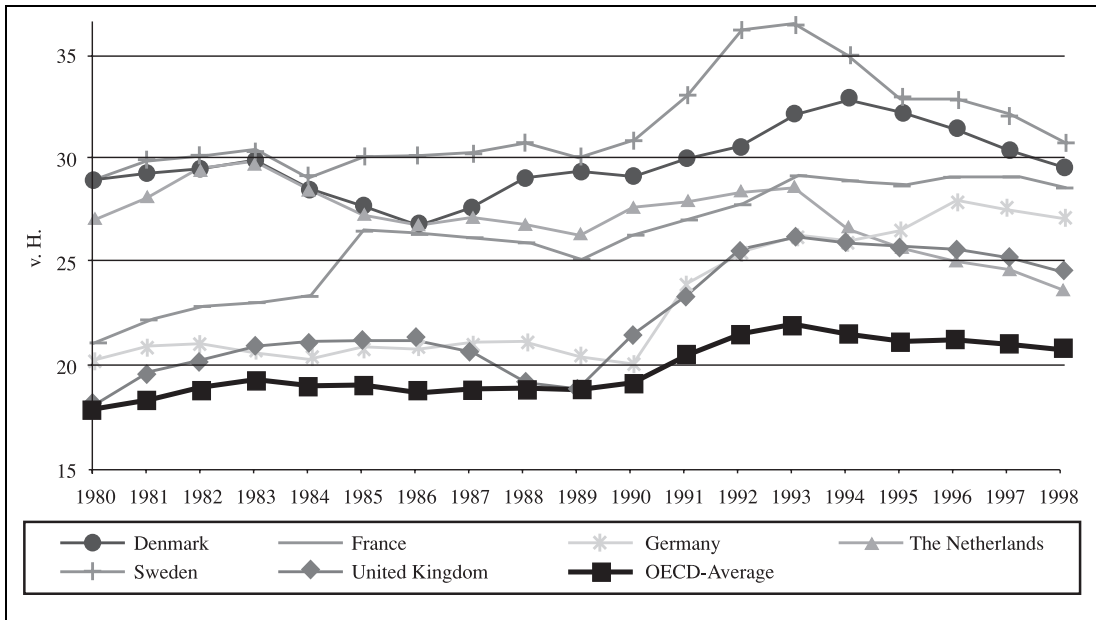
Interessanter sind indes die strukturellen Aspekte der nationalen Sozialbudgets, die traditionell eine Rangfolge der Sozialleistungsquoten z. B. zwischen den Niederlanden, Deutschland und Großbritannien anzeigen. An dieser Rangfolge hat sich in den letzten 20 Jahren nur wenig geändert, was auf eine Konstanz der nationalen Präferenz für Institutionen der sozialen Sicherung hindeutet. Insbesondere weisen die Niederlande und Dänemark eine im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Sozialleistungsquote auf, also eben jene Länder, deren beschäftigungspolitischer Erfolg unverkennbar ist.

Wohin führt und was ist also der Weg der neuen Mitte? Die obigen Indizien deuten erstens an, dass ein gemeinsamer Trend aus den Reformen (und Reformplänen) der europäischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik herausgelesen werden kann. Hinzu kommt, dass dieser Trend über die letzte Dekade vergleichsweise stabil geblieben ist.

Gleichwohl kann der Endpunkt der Entwicklung empirisch nur grob bestimmt werden, da die Binnendifferenzierung der nationalen Reformansätze leicht eine undurchschaubare Vielfalt zeigt. Veranschaulicht werden sollte daher lediglich, dass der hohe Grad an ökonomischer Integration durch den europäischen Binnenmarkt keineswegs zu einem durchgängigen Abbau (*race to the bottom*) staatlicher Sozialpolitik und nationaler Sozialstaatstraditionen geführt hat. Es gibt offenbar nach wie vor Raum für sozialpolitische Gestaltungsoptionen.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Vgl. Maurizio Ferrara/Martin Rhodes, *Recasting European Welfare States: An Introduction*, in: dies. (Anm. 17), S. 1 – 10.

**Abbildung 2: Soziale Leistungsquoten in ausgewählten OECD-Staaten 1980 – 1998**



Quelle: OECD: Social Expenditure Database 2001.

Empirische Untersuchungen weisen auf strukturelle Ursachen der stabilen Sozialleistungsquoten hin. Diese liegen in einer positiven Korrelation zwischen dem nationalen Niveau der sozialen Sicherung und dem Grad der Außenwirtschaftsorientierung einer Volkswirtschaft, dem Grad der Deindustrialisierung sowie – zukünftig verstärkt – in der demographischen Alterung.<sup>19</sup> Hinzu kommt, dass es in einer offenen Gesellschaft ohne Systemkonkurrenz nicht eine, sondern eine Vielzahl ihrer Varianten gibt. Bei Binnendifferenzierung nationaler Besonderheiten werden sich daher im Detail auch zukünftig verschiedene Typen von Sozialordnungen feststellen lassen.

Der vermutete Trend und Endpunkt pfadabhängiger Entwicklung bedeutet somit keinen konzeptionell „großen Wurf“, obgleich neueren Vorschlägen wie z. B. dem Terminus einer „anpassungsflexiblen Sozialen Marktwirtschaft“ (Lothar Funk) in der Beschreibung der Entwicklung ein beachtlicher heuristischer Wert zuerkannt werden kann. Wichtiger als die Terminologie erscheint indes die

inhaltliche Perspektive, dass durch die international praktizierte Vorgehensweise inkrementaler Reformen eine gewisse Universalisierung in der Anwendung bestimmter Prinzipien und Methoden zu erwarten ist.<sup>20</sup>

## IV. Perspektiven

### 1. Gleichgewicht und Wertkonservatismus

Angesichts der Komplexität der heutigen Verhältnisse gibt es keine Alternative zu einer Politik der Mitte, d. h. der Kooperation zwischen Staat und den ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsystemen und zwischen den maßgeblichen internationalen Akteuren. Die alte Links-rechts-Achse von Verändern und Bewahren hat kaum noch Aussagekraft. Eine Rückkehr zu den Einseitigkeiten von linken und rechten Richtungsideologien würde nur in Scheinkonflikten und im Misserfolg enden.

Der spezifische Beitrag der neuen politischen Mitte zur Zukunftsfähigkeit liegt im Gleichgewicht

<sup>19</sup> Vgl. u. a. Dani Rodrik, Has Globalization Gone to Far?, Washington D.C. 1997, S. 53; Torben Iversen, The Dynamics of Welfare State Expansion. Trade Openness, De-Industrialization, and Partisan Politics, in: Paul Pierson (Hrsg.), The New Politics of the Welfare State, Oxford u. a. 2001, S. 45–80; Werner Schönig, Wirtschaft und Soziales bei stark schrumpfender Bevölkerung, in: Die Krankenversicherung, 54 (Juli/August 2002), S. 233–237.

<sup>20</sup> Vgl. Lothar Funk, New Economy und die Politik des Modernen Dritten Weges, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16–17/2001, S. 24–31; Hans Jürgen Rösner, Soziale Sicherung im konzeptionellen Wandel – ein Rückblick auf grundlegende Gestaltungsprinzipien, in: Richard Hauser (Hrsg.), Alternative Konzeptionen der sozialen Sicherung, Berlin 1999, S. 11–83.

unterschiedlicher Perspektiven, die bislang als gegensätzlich empfunden oder aufgebaut wurden. Von daher ist das Fehlen wertkonservativer Elemente und die mangelnde Zusammenarbeit mit der alten Mitte auf Dauer selbstzerstörerisch.

Die Protagonisten der neuen Mitte kommen aus dem Umkreis des alten Fortschrittsdenkens. Die sie kennzeichnende postmoderne Beliebigkeit scheint noch der Saisonideologie vom „Ende der Geschichte“ der frühen neunziger Jahre verhaftet zu sein. Stattdessen erleben wir eine Rückkehr in die Geschichte bis hin zu archaisch anmutenden ethnischen Kämpfen, Kultur- und Religionskriegen, von Nationalismus und sozialem Populismus. Mit Visionen wie denen von einer multikulturellen Zivilgesellschaft wird man – nicht nur im Kosovo – solchen Verwerfungen kaum gerecht.

Die Zivilgesellschaft scheint es im Hinblick auf die notwendige „Wende zum Weniger“ gar nicht zu geben. Wenn jedoch der Sozialstaat die einzige integrative Kraft der Gesellschaft bleibt, droht sein Umbau zu einer permanenten Zerreißprobe zu werden. Der weltanschauliche Verzicht auf die christlichen Ressourcen unserer Kultur und auf das bürgerliche Pflichtenethos bedeutet eine schwere Hypothek für die geforderten moralischen Anstrengungen. In den USA bildet die ausgeprägte Religiosität die Klammer zwischen liberalem Modernitätsstreben und kulturellem Moralismus. Durch den Mangel an Sinn für Moral und Religion bleibt der „philosophische Konservatismus“ hohl, den Anthony Giddens für die neue Mitte in Anspruch nehmen wollte. Mit der Integration eines modernen Konservatismus würden keine Reformen verhindert, sondern eine unideologische, kompetente Verwirklichung von Veränderungen vorangetrieben, die geschichtlich notwendig sind.

## 2. Komplexität und Kooperation

Der Regierung Helmut Kohl war es zum Verhängnis geworden, dass ihr im Bundesrat eine Opposition mit Blockademacht gegenüberstand. Mit der Steuer- und Rentenreform setzte die neue Mitte in einer Schwächephase der CDU im Grunde jene Elemente durch, die sie zuvor blockiert hatte. Nach der von neuem gegebenen Blockademacht der CDU im Bundesrat zeigt sich das existentielle Problem der politischen Mitte in Deutschland wieder in voller Härte. Alte und neue Mitte liegen inhaltlich so dicht beieinander und sind durch die Strukturen der Willensbildung derart aufeinander angewiesen, dass ihre Konkurrenz einen beinahe kannibalischen Charakter annimmt. Reformstau

und Politikblockade werden aber nicht dem Blockierer, sondern der Regierung angelastet.

Das Verhalten der Wähler scheint oft den alten Verdacht zu bestärken, dass das langfristig Notwendige gegenüber dem kurzfristig Wünschenswerten auf verlorenem Posten steht. Die Besitzstandswahrer spielen die beiden Volksparteien gegeneinander aus. Gerade wegen ihrer Ähnlichkeit stehen sich die um die Macht konkurrierenden Volksparteien zwischen Bundestag und Bundesrat im Wege. Solange sie um die politische Macht nur konkurrieren, statt sie gemeinsam, d. h. in einer Großen Koalition für einen „Kooperativen Korporatismus“ zu nutzen, bringen sie statt Reform und Aufbruch nur Blockaden und Halbheiten zustande. Populistische Kräfte können sich dieses Politikversagen zunutze machen, indem sie mit einfachen Rezepten eine Lösung von Widersprüchen in Aussicht stellen, die nur durch die wechselseitige Ergänzung unterschiedlicher Perspektiven zu bewerkstelligen ist.

Angesichts der korporativen und bundesstaatlichen „Politikverflechtungsfallen“ (Fritz W. Scharpf) könnte die neue Mitte nur mit Hilfe der alten Mitte einerseits gegen den sozialen Populismus des Besitzstandsdenkens und andererseits gegen die gemeinschaftsgefährdenden Auswüchse von Globalisierung und exzessivem Individualismus die Zukunft gestalten. Es wäre daher eine moralische Pflicht der neuen Mitte, die geistige und politische Koalition mit der alten Mitte zu suchen – für die natürlich das Gleiche umgekehrt gilt.

---

## V. Fazit

---

Die Analyse von Leitbildern und Defiziten der neuen Mitte zeigt ein ambivalentes Bild. Ihr Anspruch ist denkbar hoch, versucht sie doch, durch eine „moderne“ Politik gleichzeitig wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten. Dieser „irenische“ (Müller-Armack) Versöhnungsgedanke lag schon der Idee der Sozialen Marktwirtschaft zu Grunde und hat neuerdings in vielen OECD-Ländern eine enorme Popularisierung erfahren.

Ambivalent ist die Politik der neuen Mitte, da einerseits unverkennbar ist, dass als Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik nicht mehr ausschließlich eine radikale Reduktion sozialpolitischer Standards diskutiert wird. Vielmehr hat sich

in der Folge der programmatischen Diskussionen in den USA und Großbritannien eine grundsätzliche inhaltliche Perspektive eröffnet, die in den Staaten Europas intensiv diskutiert wird. Die Begriffe der Sozialrechte/Sozialpflichten, Gleichgewicht und Nachhaltigkeit, Kooperation, Chancengleichheit und *Flexicurity* umreißen die Grundzüge eines Reformmodells, das in der Tat der bundesdeutschen Politik den Weg in eine „anpassungsflexible soziale Marktwirtschaft“ weisen könnte.

Andererseits steht jedoch ganz offenkundig die praktische Politik hinter den programmatischen Perspektiven zurück. Sei es, dass das Versprechen verstärkter Bildungsinvestitionen angesichts leerer

öffentlicher Kassen weitgehend uneingelöst bleibt, sei es, dass in der praktischen Politik die neue Mitte den Eindruck von Beliebigkeit vermittelt. Man beruft sich auf Grundwerte(kommissionen) und kann durch Kombination von Grundwerten beliebige Maßnahmenbündel als grundwertekonform ausweisen. Man propagiert ein langfristiges Reformmodell und agiert doch wahltaktisch. Es ist kaum zu erwarten, dass die alte Mitte – der wertkonservative Kern der bundesdeutschen Wählerschaft – langfristig über diese beiden Defizite der neuen Mitte hinwegsehen wird. Angesichts der unsicheren Perspektiven des Reformmodells (in den USA und in einigen Ländern der EU) wäre es dringend notwendig, ihm eine solidere Basis durch Glaubwürdigkeit zu schaffen.

# Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem  
Inhaltsverzeichnis  
Sach- und Personenregister



12,78 €

Jahrgang 2001

Noch begrenzt vorrätig (Preis 7,- €): Jahrgänge: 1993–2000



Bundeszentrale  
für politische  
Bildung

Bestell-  
Adresse:

**Das Parlament,**

Vertriebsabteilung  
54295 Trier

Maximineracht 11 c  
Telefax (06 51) 4 60 82 23  
[http://www.das-parlament.de/  
html/abo4.cfm](http://www.das-parlament.de/html/abo4.cfm)

### **Elmar Rieger**

---

PD, Ph. D., geb. 1959; wissenschaftlicher Assistent am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen und Professur für Sozialpolitik an der Universität Konstanz (Vertretung).

*Anschrift:* Gaishardter Hauptstr. 54, 73491 Neuler.  
E-Mail: Elmar.Rieger@gmx.de

*Veröffentlichung u. a.:* (zus. mit Stephan Leibfried) Grundlagen der Globalisierung. Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 2001.

### **Eric Thode**

---

Dipl.-Volksw., geb. 1970, Projektleiter im Themenfeld Wirtschaft und Soziales der Bertelsmann Stiftung.

*Anschrift:* Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh. E-Mail: eric.thode@bertelsmann.de

*Veröffentlichungen u. a.:* (zus. mit Werner Eichhorst und Stefan Profit) Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin–Heidelberg 2001; (zus. mit Norbert Berthold und Rainer Fehn) Falling Labor Share and Rising Unemployment: Long-Run Consequences of Institutional Shocks?, in: German Economic Review, 3 (2002) 4.

### **Werner Eichhorst**

---

Dr. rer. soc., geb. 1969; Projektleiter im Themenfeld Wirtschaft und Soziales der Bertelsmann Stiftung.

*Anschrift:* Carl-Bertelsmann-Straße 256, 33311 Gütersloh. E-Mail: werner.eichhorst@bertelsmann.de

*Veröffentlichungen u. a.:* Mutige Reformen Frankreich und Holland investieren in Arbeit, in: Die Mitbestimmung, 48 (2002) 3; (zus. mit Eric Thode) Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell, Gütersloh 2002.

### **Heide M. Pfarr**

---

Dr. jur., geb. 1944; seit 1976 Professorin für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht an der Universität Hamburg, seit 1995 wissenschaftliche Direktorin des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung.

*Anschrift:* Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, 40476 Düsseldorf.  
E-Mail: heide-pfarr@boeckler.de

*Zahlreiche Veröffentlichungen* zum Arbeits- und Verfassungsrecht.

### **Werner Schönig**

---

Dr. rer. pol., geb. 1966; Privatdozent für Sozialpolitik an der Universität zu Köln.

*Anschrift:* Forschungsinstitut für Sozialpolitik der Universität zu Köln, Klosterstraße 79b, 50931 Köln.  
E-Mail: schoenig@wiso.uni-koeln.de

*Veröffentlichung u. a.:* (Hrsg. zus. mit Raphael L'Hoest) Rationale Sozialpolitik Die Produktion von Sicherheit und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften und ihre Implikationen für die ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 517, Berlin 2001.

### **Heinz Theisen**

---

Dr. phil., geb. 1954; Professor für Politikwissenschaft einschl. Sozialpolitik an der Kath. Fachhochschule Nordrhein-Westfalen (KFHNW) in Köln.

*Anschrift:* KFHNW, Wörthstr. 10, 50668 Köln.  
E-Mail: h.theisen@kfhnw.de

*Veröffentlichungen u. a.:* Zukunftspolitik. Langfristiges Handeln in der Demokratie, München 2000; (Hrsg. zus. mit Peter Boskamp) Krisen und Chancen unserer Gesellschaft. Ein interdisziplinärer Überblick, Berlin 2002.

## **Nächste Ausgabe**

---

### **Ernst-Otto Czempiel**

Die amerikanische Weltordnung

### **Christian Hacke**

Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven

### **Gunther Hellmann**

Deutschland in Europa: Eine symbiotische Beziehung

### **Lisette Andreae**

Deutschland als Motor einer europäischen VN-Politik?

*Handlungsspielräume und Schwerpunkte deutscher Politik in den Vereinten Nationen*

### **Peter Rudolf**

Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen

### **Joachim Krause/Jan Irlenkaeuser/**

### **Benjamin Schreer**

Wohin gehen die USA? Die neue nationale Sicherheitsstrategie der Bush-Administration

## **Elmar Rieger**

### **Die sozialpolitische Gegenreformation**

*Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998*

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 3–12

---

■ Die sozialen Bürger- und Arbeitsschutzrechte haben in der vergangenen Legislaturperiode trotz der wirtschaftlichen Globalisierung eine eindrucksvolle Bestätigung als zentraler Faktor im Verteilungsprozess erfahren. Die sozialen Bürgerrechte wurden zu Lasten jener wirtschaftspolitischen Machtmittel ausgebaut, die dem Marktmechanismus mehr Geltung verschaffen würden und damit auch einem Mehr an Ungleichheit Vorschub leisten könnten. Das Zusammenspiel von „öffentlicher Meinung“ in der Parteidemokratie und sozialstrukturell bedingtem Übergewicht von Staats- gegenüber Marktinteressen sorgt in der Wirtschafts- und Sozialpolitik für ein laufendes Plebiszit über das Regierungshandeln, das im Endergebnis auf die Festschreibung des Status quo hinausläuft.

## **Eric Thode**

### **Internationaler Reformmonitor – Was können wir von anderen lernen?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 13–21

---

■ Die Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungssysteme ist in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre desolat. Ungeachtet der Kenntnis der Problemlagen fehlen konkrete Reforminitiativen und vor allem faktische Umsetzungsschritte. Im „Internationalen Reformmonitor“ der Bertelsmann Stiftung berichten Experten aus 15 OECD-Ländern über aktuelle Reformen in den Bereichen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik. Die aus deutscher Sicht besonders relevanten Ergebnisse der zurückliegenden drei Jahre geben einerseits neue inhaltliche Impulse und erhöhen andererseits den Druck auf politische Entscheidungsträger, auch hierzulande notwendige Reformen rasch anzugehen.

## **Werner Eichhorst**

### **Benchmarking Deutschland – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 22–31

---

■ Der Beitrag veranschaulicht die nach wie vor unbefriedigende Entwicklung des deutschen Arbeits-

marktes im internationalen Vergleich. Dafür sind vier Hauptgründe ausschlaggebend: Fehlanreize im Steuer- und Transfersystem, die hohe Regulierungsdichte am Arbeitsmarkt und auf den Produktmärkten, das ungenügende „Matching“ am Arbeitsmarkt sowie bildungspolitische Defizite. Um die Situation in Deutschland nachhaltig zu verbessern, müssen das Abgaben- und Transfersystem reformiert, die Durchlässigkeit des Arbeitsmarktes vergrößert, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik gesteigert sowie grundlegende Änderungen im Bildungssystem vorgenommen werden.

## **Heide M. Pfarr**

### **Frauenerwerbstätigkeit im europäischen Vergleich**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 32–35

---

■ Volkswirtschaften, die sich verstärkt für die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt einsetzen, haben eine bessere Arbeitsmarktpopulation, eine erfolgreichere Wirtschafts- und eine besser entwickelte Sozialpolitik als Volkswirtschaften, deren Interesse hieran nur marginal ist.

## **Werner Schöning/Heinz Theisen**

### **Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Deutschland und Europa zwischen neuer Mitte und neuem Populismus**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 36–45

---

■ Gründe für die jüngsten Wählerwanderungen in Europa – weg von der neuen Mitte und hin zu populistischen Parteien – liegen u. a. in einer verengten Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Jedoch gibt es angesichts der Komplexität der Verhältnisse wohl keine Alternative zu einer Politik der Mitte, ob alt oder neu. Die Begriffe der Sozialrechte/Sozialpflichten, Gleichgewicht und Nachhaltigkeit, Kooperation und Chancengleichheit sind Bausteine für eine Theorie der Mitte. Sie umschreiben die Perspektiven der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, für die sich deutliche Anzeichen einer Konvergenz erkennen lassen. Die anstehenden Reformen sind in Deutschland nur durchsetzbar, wenn alte und neue Mitte gemeinsam die von ihnen mit hervorgebrachten Blockadestrukturen aufbrechen.

---