

Rosa-Luxemburg-Stiftung
Manuskripte

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Cornelia Hildebrandt (Hg.)

Perspektiven des Europäischen Sozialstaates

Bestandsaufnahme für alternative Strategien

Rosa-Luxemburg-Stiftung, Manuskripte 52

ISBN 3-320-02954-1

Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2004

Umschlag: Heike Schmelter

Satz: Cornelia Hildebrandt, Ellen Glaser

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

CORNELIA HILDEBRANDT/LUTZ BRANGSCH Vorwort	7
ANDRÉ BRIE Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaates. Geschichtliche Wurzeln und Verläufe. Aktuelle Entwicklung. Die Zukunft des Sozialstaates in Europa - acht Thesen	13
HANS-JÜRGEN BIELING Die neue europäische Wirtschaftspolitik und die Reform des Sozialstaates	88
JOSÉ CAUDRON Frankreich: Gegen das Abgleiten Richtung Restwohlfahrtsstaat.	107
THANASIS MANIATIS Der Wohlfahrtsstaat in Griechenland	130
SUSANA LOPEZ UND SALCE ELVIRA Die wachsende soziale Kluft zwischen Spanien und Europa Perspektiven in der Europäischen Union	157
FELIPE ROBERTO PIZZUTI Lohnkosten, soziale Sicherheit und Arbeitnehmerabfindungsfonds	167
STEFAN SJÖBERG Die schwedische Erfahrung : Der Niedergang des „Volksheimes“	198
LUTZ BRANGSCH Grundsicherung als politisches Konzept und sozialpolitisches Problem. Thesen zu Ansätzen für eine gemeinsame sozialpolitische Strategie in Europa aus der Sicht der deutschen Erfahrungen	213
ASBJÖRN WAHL Ein breites Bündnis für den Wohlfahrtsstaat	220
PIOTR SZUMLEWICZ Die antisoziale Transformation	230

Perspektiven des Europäischen Sozialstaates. Bestandsaufnahme und Problematisierung

EU-Europa soll bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden. Dieses anspruchsvolle Ziel wurde 2000 in Lissabon beschlossen. Die Einheit von Innovation, Wachstum und Beschäftigungsentwicklung sollte der Kern einer kohärenten Strategie im Kampf mit den Konkurrenten auf den Weltmärkten werden. Alle Politikbereiche sollten unter dem Gesichtspunkt ihrer Rolle für das Erreichen einer neuen Kräftekonstellation auf den Weltmärkten in Auseinandersetzung vor allem mit den USA, Japan und China geprüft werden. Die Beschäftigungsquote sollte von 61 auf 70% auf der Grundlage von drei Prozent jährlichen Wachstums bei Modernisierung des sozialen Schutzes erhöht werden. Über eine Methode der offenen Koordinierung sollten hierzu nationale Politiken mit dem Ziel evaluiert werden, die jeweils „besten Praktiken“ auf den Gebieten von Beschäftigung und Sozialpolitik zu bestimmen. Dabei wurden wesentliche Elemente sozialer Sicherung zur Disposition gestellt, staatliche bzw. öffentliche Formen sozialer Sicherung durch die Ausweitung privater Formen verdrängt und diskreditiert.

Es sei dahingestellt, was tatsächlich hinter diesen Zielstellungen im Detail konzeptionell gestanden haben mag bzw. steht – das propagierte Ziel wurde letztlich in keiner der möglichen Lesarten erreicht.

Betrachtet man die Politik der EU und ihrer Mitgliedsstaaten vor diesem Hintergrund, mutet sie oft wie der Versuch der Quadratur des Kreises an. Die relative soziale und politische Stabilität, die sich auf einen ausgebauten Mechanismus von Konsensfindung und Machtbalance (genannt Sozialstaat) gründete, sollte erhalten bleiben, gleichzeitig aber die diese Stabilität begründenden sozialen Rechte abgebaut und deren Garanten, vor allem die Gewerkschaften geschwächt werden. In den Konzepten eines „aktivierenden“ Sozialstaates, verbunden mit „aktivierender“ Beschäftigungspolitik, kommt dies deutlich zum Ausdruck. Sozialstaatlichkeit ist auf ihre „aktivierenden“ Funktionen zu prüfen und folgerichtig Arbeitsrecht und Kündigungsschutz zu lockern. Ganz in diesem Sinne werden fast zeitgleich in den meisten europäischen Ländern

wie Frankreich, Belgien, Dänemark, Irland, den Niederlanden entsprechende Beschäftigungsprogramme installiert. Was für Deutschland das „Jobaktivgesetz“ als Vorläufer der Hartz-Gesetze war, war für Frankreich der „Plan zur Rückkehr in Arbeit“ (Plan d' aide au retour à l'emploi). Die Rentenreformen Anfang der 90er Jahre in Griechenland mit der Herabsetzung des Rentensatzes von 80 auf 60 % und Erhöhung des Rentenalters von 60 auf 65 vollziehen sich analog in Deutschland, Frankreich, Italien. Kaum bemerkt, aber dennoch mit weit reichenden Konsequenzen verbunden, sind die neuen gesetzlichen Regelungen zu den Betriebsrentensystemen, deren Deregulierung und Öffnung für den Wettbewerb letztlich auf die Schaffung eines Marktes europäischer Pensionsfonds gerichtet ist. Die Reform der Gesundheitsvorsorge wird verknüpft mit der Schaffung eines europäischen Gesundheitsmarktes, auf dem der Patient zum Kunden mutiert und einem deregulierten Wettbewerb ausgesetzt wird. Ab 2006 sollen nun in einer europäischen Strategie des sozialen Schutzes Rentenreformen, Gesundheitsversorgung und Altenpflege zusammengefasst und entsprechend dem Diktat neoliberaler Wirtschafts- und Finanzpolitik gestaltet werden. Eine erste Abstimmung der EU-Sozialminister bei ihren informellen Beratungen über mögliche Schwerpunktthemen der „sozialpolitischen Agenda 2007–2013“ kennzeichnen die Richtung: Verlängerung des Arbeitslebens, Modernisierung der Sozialschutzsysteme, Ausgleich zwischen Rechten und Pflichten, Gewährleistung von Flexibilität und Sicherheit, Arbeit lohnenswert machen, usw. Komplementär dazu beinhaltet der Entwurf der EU-Dienstleistungsrichtlinie (so genannte Bolkestein-Richtlinie) die Abschaffung staatlicher Vorschriften zur Regulierung aller – auch sozialer Dienstleistungen bis 2010 mit der Folge, direkt in die Gesundheitssysteme und die sozialen Dienste sowie Versorgungssysteme der europäischen Länder einzugreifen. Schließlich wirken mittelbar auf die Gestaltung der Sozialsysteme drohende Sanktionen bei Nichteinhaltung des Stabilitätspakts von Maastricht. In einer Brüsseler Stellungnahme zum portugiesischen Haushaltsdefizit wird ausdrücklich darauf verwiesen, dass die Zunahme der Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst zu hoch gewesen sei und die Sozialausgaben, insbesondere im Gesundheitswesen, den festgelegten Rahmen überschritten hätten.

Das tatsächlich einzige greifbare Ergebnis des Lissabon-Prozesses ist ein radikaler Umbau der gesamten Gesellschaft, die Neuverteilung von Macht, national politisch abgesehen und vollzogen, abgestimmt und befördert durch neue Verzahnung und Wirkungsweise europäischer Instrumente, deren Wirksamkeit mit dem Selbstverständnis Europas als eigenständiger Akteur, als global player wächst. Dabei sind die Prozesse globalisierter Wirtschafts- und Kapitalkreisläufe verzahnt mit parallel ablaufenden Prozessen der sich vertiefenden wirtschaftlichen europäischen Integration. Deregulierte Kapital- und Finanzströme und die mit ihr einhergehende internationale Arbeitsteilung

hat eine neue Qualität von Standortkonkurrenz zwischen den Staaten entfesselt, so dass Sozialstaaten zu nationalen Wettbewerbsstaaten mutieren, in deren Folge die öffentliche Daseinsvorsorge in ihrer bisherigen Ausprägung zur Disposition gestellt wird. In Schweden, Frankreich, Italien, Spanien und ebenso in Griechenland geht es um die Senkung der Ausgaben für die sozialen Sicherungssysteme, um ihren Um- und Abbau hin zur privaten Vorsorge. Hartz heißt in Italien „Dini-Reform“, Arbeitsmarktreformen, wie in Deutschland die Hartz-Gesetze, laufen europaweit verknüpft mit nationalen Besonderheiten: In Frankreich ist seit Januar 2004 das Gesetz zur Erhöhung des Anreizes zur Arbeitsaufnahme in Kraft und begrenzt Leistungszahlungen auf drei Jahre für alle bisherigen Leistungsbezieher.

Es greift wahrscheinlich zu kurz, diese Tendenz mit dem Begriff der „Amerikanisierung sozialer Sicherung“ zu beschreiben. Sozialsysteme lassen sich nicht einfach importieren. Tatsächlich entsteht in der EU und ihren Mitgliedsstaaten eine neue Qualität deregulierter sozialer Sicherung, die aber in einem anderen historischen Kontext andere politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Folgen aufweisen wird. Mehr noch als in den USA dürfte die Angst zu einem der wesentlichen Triebkräfte künftiger sozialer Prozesse werden. So irreal er sein mag – der amerikanische Traum vom Aufstieg als positiver Wert findet in EU-Europa (außer vielleicht in den neuen EU-Mitgliedsstaaten) keine Entsprechung. Vor diesem Hintergrund ist der Misserfolg der Lissabon-Strategie folgerichtig – die Quadratur des Kreises ist misslungen und musste misslingen. Was bedeutet dies aber für die Entwicklung alternativer Szenarien, für die Entwicklung von Bündnissen und die Aktivierung zum Widerstand?

Herausforderungen für die Linke

Diese durch die neoliberalen Reformen politisch durchgesetzte Veränderung der Machtverhältnisse in allen Bereichen der Gesellschaft zu Gunsten der Unternehmer und hier wiederum der Finanzoligarchie setzt den Rahmen für die Auflösung der ökonomischen, sozialen und kulturellen Grundlagen des „alten“ sozialstaatlichen Kompromisses. Die Fragen einer neuen Verteilung von Arbeit und der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme stehen auf der Tagesordnung, und sie können nicht mehr innerhalb nationaler Grenzen gedacht werden. Die globalen Herausforderungen, Veränderungen in der Arbeitswelt, neue Ansprüche der Menschen an ihre eigene Lebensgestaltung und sicher noch weitere Faktoren spannen ein neues Feld an Anforderungen an die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme auf, denen das bisherige Modell schon lange nicht mehr entsprach. Die Antworten neoliberaler Ideologie gruppieren sich um ein eigenes Menschenbild, dem Bild vom Einzelnen als „Unternehmer der eigenen Arbeitskraft und Daseinsvorsorge“, wie es sich in

Deutschland in der Ich-AG materialisieren sollte. Nicht der selbstbestimmte, solidarisch handelnde Mensch in sozialer Sicherheit ist das Leitbild dieser Politik, sondern Ich-AG auf möglichst niedrigstem sozialen Niveau. Bei aller Unterschiedlichkeit der kontinentaleuropäischen Sozialstaatsmodelle und -realitäten liegt in der Auseinandersetzung mit diesem neuen Menschen- und dem damit impliziten Gesellschaftsbild eine entscheidende Gemeinsamkeit. Die Linke muss Antworten auf den politischen Umbruch, aber genauso auf die im Leben manifesten neuen Anforderungen an soziale Sicherung finden. Innovation, um wiederum Gedanken der Lissabon-Strategie aufzugreifen – muss als gesellschaftsweiter Prozess, nicht als effektive Anpassung des Restes der Gesellschaft an scheinbar naturgesetzliche wirtschaftliche Prozesse verstanden werden.

Verlässt man dabei tatsächlich den nationalstaatlichen Rahmen, stellen sich sofort weitere Probleme. Es gibt die europäische Sozialcharta, es gibt jedoch kein europäisches Sozialrecht – auch nicht mit der europäischen Verfassung – nach welcher individuelle Leistungsansprüche gegenüber Brüssel eingefordert werden können. Es gibt keine europaweit erhobenen Steuern, die an die Europäische Union gezahlt und in einen europäischen Sozialhaushalt eingespeist werden und ebenso wenig europäische Sozialeinrichtungen, die zur Finanzierung sozialer Sicherungssysteme in Europa beitragen. Und letztlich besitzen die europäischen Organe (Europäischer Rat, Kommissionen, Ausschüsse, Parlament etc.) nicht jene sozialpolitischen Kernkompetenzen, die eine europäische Sozialstaatsbildung real ermöglichen würden.

Wie ist es unter diesen Bedingungen für die Linken in Europa möglich, gemeinsame Forderungen gegen den weiteren Abbau sozialer Sicherungssysteme in Europa zu formulieren? Wie können Sozialstandards entwickelt und schließlich durchgesetzt werden? Wie kann verhindert werden, dass sich unter Bedingungen postfordistischer Reproduktionsweisen, der Globalisierung, der demografischen Entwicklungen, sich die Entsolidarisierung fortsetzt und zu einem politischen Sprengsatz wird?

Neue Ansätze müssen die Fragen von Macht und Eigentum ebenso auf der Tagesordnung wie die nach einer zeitgemäßen Sozial- und Gesellschaftspolitik. Und schließlich – wer wird diese neuen Ansätze schließlich durchsetzen?

Der vorliegende Manuskripte-Band enthält Beiträge, die auf einem Workshop 2003 in Frankfurt/Main präsentiert und um weitere Beiträge zur Entwicklung des europäischen Sozialstaates ergänzt wurden. Sie stützen sich auf einen Fragespiegel, der in einem gemeinsamen Suchprozess im Rahmen des europäischen Netzwerkes „Transform!“ entwickelt wurde. Zunächst ging es darum, eine Bestandsaufnahme der derzeitigen Entwicklungen in den europäischen Ländern vorzunehmen und vor allem die EU-europäische Dimension, d.h. die Rolle der Europäischen Union zu analysieren.

Folgende Fragen wurden in Vorbereitung des Workshops formuliert und in den einzelnen Beiträgen bearbeitet:

- Welches sind die wichtigsten Akteure, Potenziale, Netzwerke der Auseinandersetzungen um den Sozialstaat? Was sind die hauptsächlichen Linien der Auseinandersetzung in den verschiedenen Ländern?
- Ist der Übergang „Von der Inklusion zur Exklusion“ in der Sozialpolitik zentral? Gibt es – anders als in der Vergangenheit – Organisationen der Ausgeschlossenen? Vollzieht sich eine zunehmende und im Unterschied zu früheren Jahrzehnten gewollte Marginalisierung sozialer und anderer Bevölkerungsgruppen?
- Auf welchen Feldern der Sozialpolitik (hier immer in einem weit gefassten Sinne verstanden) laufen die Auseinandersetzungen in den verschiedenen Ländern Europas?
- Welche Gesichter hat die „Prekarisierung der Arbeit“? Welche Folgen hat dies für die gesellschaftliche Kohäsion? Die Sozialpolitik und die ihr zugrunde liegende Leitbilddebatte – auf welche Weise sind sie Ausdruck von Machtfragen?
- Wie würde eine Grundsicherung das Verhältnis von Kapital und Arbeit verändern?
- Welche Folgen hat die EU-Erweiterung 2004 auf die Sozialpolitik in der Union? Welcher Druck entsteht auf die sozialen Sicherungssysteme? Welche Chancen ergeben sich für die Beitrittsländer, vor allem für Kooperationsmöglichkeiten der Linken?
- Was kann feministische Sozialstaatskritik für die weitere Sozialstaatsdebatte leisten?
- Was sind die Positionen linker Parteien in den derzeitigen Auseinandersetzungen?
- Welche Rolle spielen die EU bzw. ihre unterschiedlichen Organe und Ebenen in der Sozialpolitik Europas? Geht der Trend eher zu einer Re-Nationalisierung oder zu einer Stärkung des Ministerrates? Sehen die linken und andere Gegner von Sozialabbau die EU eher als Chance oder als Bedrohung im Vergleich zu nationalen Trends und Möglichkeiten?

Dieser Band versteht sich als ein Anfang, als eine Bestandsaufnahme, auf deren Grundlage Überlegungen für einen Europäischen Sozialstaat neuen Typs entwickelt und diskutiert werden müssen. Wo findet die Linke Ansätze gemeinsamen Handelns, die den Unterschieden der sozialen Sicherungssysteme, den unterschiedlichen Geschwindigkeiten europäischer Entwicklungen und dem sich dynamisch verändernden Geflecht der Durchdringungen europäischer, nationaler und regionaler Ebenen gerecht werden? Wie kann eine Trendwende hin zu einem Mehr an selbst bestimmtem Leben in sozia-

ler Sicherheit gegen zunehmende soziale Ausdifferenzierung, Polarisierung und Prekarisierung möglich gemacht werden? Wie kann eine Einheit sozialer, ökologischer, wirtschaftlicher und finanzieller Entwicklung erreicht werden, die global nachhaltige Entwicklungspfade eröffnet und sowohl transnationale wie auch regionale Wertschöpfungsketten diesen Zielen unterordnet? Hier steht die Europäische Linke mit ersten Konzepten noch am Anfang. Verkürzung der Arbeitszeit, ein einheitlicher sozialer Schutz über eine mögliche Grundsicherung, eines Mindestlohns, ebenso der Protest und die Kämpfe gegen die Auflösung öffentlicher Daseinsvorsorge, gegen GATS für den Erhalt der öffentlichen Daseinsvorsorge sind erste Antworten. Aber jeder lange Weg beginnt mit einem ersten Schritt.

André Brie

Europäische Sozialpolitik: Der Abriss des Sozialstaats Geschichtliche Wurzeln und Verläufe. Aktuelle Entwicklung

Einleitung: Der geplatzte Traum vom vereinten sozialen Europa

Die gemeinsame Erfahrung des Widerstands gegen die Regime von Hitler und Mussolini und die Besatzungspolitik der „Achsenmächte“ führte bereits im Zweiten Weltkrieg zu Debatten innerhalb des breiten antifaschistischen Spektrums über die Notwendigkeit der Vereinigung Europas. Aus diversen nationalen Gruppen begann sich eine Europabewegung zu formieren, die nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs eine kurze idealistische Blüte erlebte. Für sie stand die Schaffung eines *sozialen Europa* als Konsequenz der Überwindung von Faschismus und Krieg ganz oben auf der Tagesordnung. Sie trat bewusst für eine europäische Perspektive („Vereinigte Staaten von Europa“) des Wiederaufbaus der Demokratie ein, die sich aus den unterschiedlichen Traditionen des antifaschistischen Widerstands speiste.

So forderte das von Altiero Spinelli und seinen Mitstreitern des späteren sozial-libertären italienischen *Partito d'Azione* inspirierte „Manifest von Ventotene“ bereits 1941 eine Neuordnung Europas, die auf eine gemischte Wirtschaft mit Sozialisierung der Schlüsselindustrien gerichtet war: „Die europäische Revolution muss sozialistisch sein, um unseren Bedürfnissen gerecht zu werden; sie muss sich für die Emanzipation der Arbeiterklasse und die Schaffung menschlicherer Lebensbedingungen einsetzen. Die Nadel dieses Kompasses darf jedoch nicht in eine rein theoretische Richtung ausschlagen, wonach der private Besitz der Produktionsgüter grundsätzlich abzuschaffen ist oder dann vorübergehend zu dulden, wenn es nicht anders geht. (...) Das Privateigentum muss, von Fall zu Fall, abgeschafft, beschränkt, korrigiert oder erweitert und nicht nach einer rein dogmatischen Prinzipienreiterei gehandhabt werden. Diese Richtlinie fügt sich blendend in den Entstehungsprozess eines vom Albtraum des Militarismus oder

der nationalen Bürokratie befreiten europäischen Wirtschaftslebens. Die rationale Lösung soll die irrationelle erlösen, auch im Bewusstsein der Arbeiter.“

Das Manifest verlangte ebenfalls, den Wiederaufbau der Wirtschaft in Europa auf sozialstaatliche Prinzipien zu gründen: „Die dank der modernen Technik beinahe unbegrenzte Leistungsfähigkeit der Massenproduktion lebensnotwendiger Güter gestattet heutzutage allen, mit verhältnismäßig geringen sozialen Kosten, Wohnung, Nahrung und Kleidung zu sichern, sowie ein für die menschliche Würde unverzichtbares Minimum an Komfort. Die menschliche Solidarität denen gegenüber, die im Wirtschaftskampf unterliegen, darf jedoch keine karitativen Formen annehmen, welche den Empfänger demütigen und gerade jene Übel erzeugen, deren Folgen man zu bekämpfen wünscht. Man soll im Gegenteil eine Reihe von Maßnahmen ergreifen, die jedem bedingungslos einen angemessenen Lebensstandard ermöglichen, sei er arbeitsfähig oder nicht, ohne indes den Anreiz zum Arbeiten und zum Sparen zu verringern. So wird niemand mehr aus Elend dazu gezwungen werden, abwürgende Arbeitsverträge anzunehmen.“ Auch das Hertensteiner Programm der deutschen Europaunion von 1946 forderte in dieser Tradition ein föderatives, geeintes und soziales Europa: „Die Europäische Union sorgt für den planmäßigen Wiederaufbau und für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit sowie dafür, dass der technische Fortschritt nur im Dienste der Menschheit verwendet wird. Die Europäische Union richtet sich gegen niemand und verzichtet auf jede Machtpolitik, lehnt es aber auch ab, Werkzeug irgendeiner fremden Macht zu sein.“

In dieser letzten Forderung wird bereits die Auseinandersetzung mit der Neuordnung Europas durch die USA auf der einen und die Sowjetunion auf der anderen Seite deutlich. Doch selbst noch 1950, als in der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland der erste Elan bereits abnahm, forderte der Deutsche Rat der Europäischen Bewegung eine europäische Politik der Vollbeschäftigung, der Arbeitnehmerfreizügigkeit und des Aufbaus eines umfassenden Sozialschutzes. Dies war orientiert am „Ideal eines einheitlichen europäischen Sozialversicherungs- und Fürsorgerechts“, welches „für gesamteuropäische Gegenseitigkeit der Leistungen sorgen und die notwendigen Maßnahmen für Verrechnung und Spitzenausgleich treffen“ solle (Mühlbach 1950). Es ging den Europabewegungen also um den schrittweisen Aufbau eines europäischen Sozial- und Wohlfahrtsstaats.

Mit der zunehmenden „Systemkonkurrenz“ und dem beginnenden Kalten Krieg verringerten sich die Möglichkeiten der Europabewegungen, ihre Visionen in eine praktische Gestaltungspolitik umzusetzen. Der Idee eines vereinten, sozialen Europas als „Drittem Weg“ gegenüber dem „sowjetischen Kommunismus“ und dem „US-Kapitalismus“, welche von sozial-christlichen, sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Kreisen der Europabewegung

vertreten wurde, entschwand immer mehr die Grundlage. Osteuropa wurde unter dem Konzept der „Volksdemokratie“ fest in den Einflussbereich der Sowjetunion eingebunden.

In Westeuropa betrieben die USA und die mit ihr verbundenen westeuropäischen politischen Eliten (z. B. Adenauer, Schumann, Monnet) zwar ein eigenständiges europäisches Integrationsprojekt. Dieses war jedoch bloß funktional auf Schaffung eines westeuropäischen Marktraums und die Restauration des Kapitalismus ausgerichtet. Nicht auf der europäischen, aber auf der nationalstaatlichen Ebene war das westeuropäische Projekt durchaus mit dem Auf- und Ausbau sozialstaatlicher Strukturen verbunden.

Sozialpolitik – Stiefkind der europäischen Integration

Die ersten mehr als 30 Jahre der westeuropäischen Integration – von der Bildung der drei Europäischen Gemeinschaften: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) in den 1950er Jahren bis zum EG-Binnenmarktprojekt 1986 – wurden von einem ökonomischen und sozialen Entwicklungsmodell geprägt, das vielfach als „fordistisch-korporatistische Wohlfahrtsstaatlichkeit“ bezeichnet wird. Die Basis dafür war die Etablierung eines „Klassenkompromisses“ zwischen Arbeiterbewegung und Unternehmern auf nationalstaatlicher Ebene.

Dieser festigte einerseits eine liberale, offene Marktwirtschaft. Andererseits wurden auf der Grundlage hohen Wirtschaftswachstums Einkommenssteigerungen der Arbeitnehmer möglich und soziale Risiken durch sozialstaatliche Mechanismen abgedeckt. Die EG-Integration diente in dieser Epoche im Wesentlichen der Absicherung nationalstaatlicher „fordistischer“ Entwicklungswege im beschriebenen Sinne. Sie wurde vor allem in den Anfangsjahren überwiegend von US-orientierten, anti-kommunistischen Politikern aus dem katholisch-konservativen Lager gestaltet. Auf europäischer Ebene galt der Vorrang der Marktschaffung. Die Sozialpolitik wurde als nachgelagert betrachtet – sie war ja nach dem Subsidiaritätsprinzip bereits auf der nationalstaatlichen Ebene geregelt und stark verankert.

Sozialpolitik in der EWG (1957–1974)

Der Vertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl von 1951 enthielt bereits einige wenige sozialpolitische Bestimmungen. Die sozialpolitischen Formulierungen und Handlungsfelder des EWG-Vertrags von 1957 beinhalteten weitgehend unverbindliche Absichtserklärungen. Sie konzentrierten sich im Wesentlichen auf Maßnahmen, um den bestehenden Mobilitätsbeschränkungen

der Arbeitnehmer in der EWG entgegenzuwirken. Insofern fanden sich im EWG-Vertrag folgende sozialpolitische Handlungsfelder:

- Angleichung der Sozialversicherungssysteme (Artikel 51)
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Artikel 117)
- Förderung der Zusammenarbeit in sozialpolitischen Fragen (Artikel 118)
- Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Artikel 51)
- Förderung der beruflichen und räumlichen Mobilität durch Hilfen des Europäischen Sozialfonds (Artikel 123–127).

Der Europäische Sozialfonds wurde 1960 eingerichtet und finanzierte zunächst vorwiegend Umschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen. Bis Mitte der 1970er Jahre trug er praktisch die Hauptaktivität der europäischen Sozialpolitik. 1971 wurde schließlich ein europäisches Regelwerk zur Koordinierung der nationalstaatlichen gesetzlichen Sozialversicherungssysteme geschaffen und später weiterentwickelt. Damit soll gewährleistet werden, dass Bürgerinnen und Bürger von Mitgliedstaaten sich frei im Gemeinschaftsgebiet bewegen können. Sofern sie in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten, dürfen sie im Bereich der sozialen Sicherung nicht schlechter gestellt werden als dessen eigene Staatsbürgerinnen und -bürger. Ansprüche auf gesetzlich geregelte soziale Sicherung können infolge der Koordination der nationalstaatlichen Systeme zum Teil mitgenommen (z.B. Rente, Arbeitslosenunterstützung; Krankenversicherung im Ausland, aber nicht Sozialhilfe) und die im Ausland erworbenen Ansprüche (z.B. Rente) nach einem einheitlichen Anrechnungssystem addiert werden.

1974 wurde das erste „Soziale Aktionsprogramm“ der Europäischen Gemeinschaft aufgelegt. Die sozialpolitischen Programme beruhen in der Regel auf allgemeinen Kompetenznormen (Artikel 100 und 235 EGV) und setzten einstimmige Entscheidungen im Rat voraus. Die Ziele der „Sozialen Aktionsprogramme“ waren die Sicherung der Vollbeschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen mit der Perspektive ihrer Angleichung in der Gemeinschaft und die Zunahme der Beteiligung der Sozialpartner an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen sowie der Arbeitnehmer an den Geschicken der Unternehmen in der gesamten EWG. Auch hier handelte es sich allerdings um nicht verbindliche Absichtserklärungen, die dem damals vorherrschenden Geist „keynesianischer Globalsteuerung“ entsprachen. Schwerpunkte der konkreteren europäischen Sozialpolitik seit Mitte der 1970er Jahre waren spezifische Aktionsprogramme zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, zur Eingliederung benachteiligter Gruppen in den Arbeitsmarkt, Regeln zur Koordinierung der sozialen Sicherheit für Wanderarbeitnehmer und zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen. Die europäische Chancengleichheitspolitik trug tatsächlich nicht unerheblich zur Bewusstseinsbildung und zu partiellen Gesetzesänderungen in eher konservativ geprägten Mitgliedstaaten bei.

Stagnation der europäischen Integration („Eurosklerosis“, 1979–1985)

Die Phase der „Eurosklerosis“ war geprägt von einer allgemeinen Stagnation des Integrationsfortschritts und einer zunehmenden Renationalisierung der Wirtschaftspolitik. Vor dem Hintergrund der Mitte der 1970er Jahre sichtbar gewordenen grundlegenden Veränderung der ökonomischen Verwertungsbedingungen beendete sie letzten Endes gleichsam das ökonomische und soziale Entwicklungsmodell des „sozial eingebetteten, keynesianisch-korporatistischen Liberalismus“. Vor allem die neue britische Regierung von Margaret Thatcher verhinderte jedweden Fortschritt bei der Weiterentwicklung der sozialen Aktionsprogramme und entsprechender europäischer Rechtsetzung. Kommissionspräsident Jacques Delors konnte 1984 zwar eine Initiative durchbringen, die Sozialpartner auf europäischer Ebene in einen „sozialen Dialog“ eintreten zu lassen. Dahinter stand die Idee, eine „Sozialpartnerschaft“ auf europäischer Ebene zu installieren, die später in ein europäisches Kollektivvertragssystem münden sollte. Doch außer unverbindlichen Gesprächen und Erklärungen kam nichts zustande. Die Arbeitgeberverbände weigerten sich, auf europäischer Ebene Konfliktpartei zu werden. Der arbeits- und lohnpolitische Konflikt verlagerte sich bereits seit Beginn der 80er Jahre zunehmend auf die betriebliche Ebene.

Binnenmarkt, Euro und Währungsunion: Umbau der Integrationsweise

Spätestens mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, EG-Binnenmarktprojekt) 1986/87 begann ein tiefgreifender Umbau der europäischen Integration hin zu einer „wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“¹. Sie basiert auf einer europaweiten Kostensenkungsstrategie, die Unternehmen entlasten, ihre internationale „Wettbewerbsfähigkeit“ so fördern als auch den Staat von Aufgaben entbinden und „verschlanken“ soll (Liberalisierung und Privatisierung vormals staatlich erbrachter oder regulierter öffentlicher Dienste wie Energieversorgung, Bahn, Post, Telekommunikation usw.).

Das Binnenmarktprojekt gründete auf dem Prinzip regulatorischer Konkurrenz (gegenseitige Anerkennung von Produktstandards, nur geringe Harmonisierung entsprechender Vorschriften auf europäischer Ebene, Wettbewerb der nationalstaatlichen Steuer- und Sozialsysteme). Auch bei der Wirtschafts- und Währungsunion und dem Euro-Finanzregime spielten wettbewerbs- und finanzpolitische Motive die Hauptrolle. Die so genannten Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags orientierten auf den Vorrang der Inflationsbekämpfung und vor allem auf den Abbau von Haushaltsdefiziten und staatlicher Gesamtverschuldung. Dadurch gerieten zusehends die als „konsumtiv“ empfundenen Sozialausgaben unter Druck. Innerhalb der Währungsunion bleiben im Wesentlichen die Löhne als Anpassungsvariable übrig, weil Möglichkeiten der Wechselkurspolitik entfallen.

Die gleiche Philosophie liegt dem Projekt der Schaffung eines integrierten europäischen Finanzmarkts zugrunde. Die wettbewerbsstaatliche Integrationsweise setzt so die nationalen Sozialstaaten beständig unter Druck und untergräbt zunehmend ihre Basis (Verschwinden der Versicherungsfähigkeit homogener Arbeits- und Lebensrisiken durch Flexibilisierung und Segmentierung der Arbeit, durch Zunahme besonderer Beschäftigungsformen wie befristete Arbeit, Teilzeit, Arbeit auf Abruf, Minijobs etc.). Es mag vor diesem Hintergrund auf den ersten Blick paradox erscheinen, dass in den Europäischen Verträgen seit 1986 sozialpolitische Anliegen zumindest symbolisch schrittweise aufgewertet wurden.

Die erste Phase (1986–1992) zeichnete sich durch erste kleine Schritte in dieser Richtung aus. Mit der EEA wurde das Ziel des „sozialen Zusammenhalts“ (Artikel 130 a–e) beschlossen und durch den Ausbau der europäischen Struktur- und Regionalfonds untersetzt. Artikel 118 a EGV führte das Prinzip der Mehrheitsentscheidung im Rat bei „Fragen der Arbeitsumwelt“ (insbesondere Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) ein. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors wollte allerdings eine umfassendere „soziale Dimension des Binnenmarktes“ durchsetzen, was ihm nicht gelang. Mit Artikel 118 b wurde einzig der „soziale Dialog“ festgehalten (als Möglichkeit der Mitwirkung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften an der „sozialen Ausgestaltung“ des Binnenmarktes). Die 1989 vom Ministerrat als feierliche Erklärung (allerdings ohne Großbritannien) angenommene „Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte“ blieb rechtlich unverbindlich und beharrte zudem weiter auf der vorrangigen Zuständigkeit der nationalstaatlichen Ebene für die Sozialpolitik.

Maastrichter Vertrag und EU-Gründung (1991): Sozialpolitik ohne Großbritannien

Auch der Maastrichter Vertrag (Vertrag über die Schaffung einer Europäischen Union) von 1991 führte zu keinen Wesentlichen sozialpolitischen Neuerungen, sondern zu einem kniffligen „juristischen Unikum“. Weil Großbritannien jedes Aufgreifen sozialpolitischer Anliegen auf Vertragsebene verweigerte, vereinbarten die übrigen elf Mitgliedstaaten das so genannte Sozialprotokoll sowie das Maastrichter Abkommen über die Sozialpolitik. Es bestimmte für diese elf Mitgliedstaaten sozialpolitische Themenfelder, die in die gemeinschaftliche Regelungskompetenz fallen können:

- Mindeststandards für Arbeitsbedingungen (welche mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden können)
- Soziale Sicherheit, Kündigungsschutz und Informations- und Konsultationsrechte der Arbeitnehmer (Einstimmigkeit)
- Sozialer Dialog der Sozialpartner, der „vertragliche Beziehungen einschließlich des Abschlusses von Vereinbarungen“ auf europäischer Ebene erlaubt.

So kamen in den 1990er Jahren diverse neue und die Änderung alter europäischer Richtlinien zustande, die in einigen Bereichen soziale Mindeststandards im Binnenmarkt verankerten:

- zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (Maschinenrichtlinie, Arbeitsschutz im Gerüstbau, Bildschirmarbeitsrichtlinie etc.),
- zu den Allgemeinen Bedingungen des Arbeitsvertrages (Höchstarbeitszeit sowie Urlaub, Nacht- und Schichtarbeit, atypische Arbeitsverhältnisse, Arbeitnehmerentsendung, Schriftform von Arbeitsverhältnissen),
- zur Chancengleichheit für Frauen (Lohngleichheit, allgemeine Gleichbehandlung, Beweislast),
- zu Unternehmenskrisen (Betriebsübergang, Massenentlassungen, Zahlungsunfähigkeit),
- zum Mutterschutz und Jugendarbeitsschutz,
- sowie zur Beteiligung der Arbeitnehmer (Richtlinie über europäische Betriebsräte, Information und Konsultation der Arbeitnehmer).

Auch der Europäische Sozialfonds (ESF) erhielt weiter gefasste Aufgaben. In den 1980er Jahren wurden die Mittel vorrangig für die Eingliederung arbeitsloser Jugendlicher verwendet. Ein Großteil der Förderung floss in die ärmeren Mitgliedstaaten. Mit den „Delors-Paketen“ (1988 und 1992) wurden die Strukturfondsmittel erhöht und thematisch ausgebaut. In diesem Rahmen übernahm der ESF primär Aufgaben im Bereich der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, der Eingliederung Jugendlicher in das Erwerbsleben, der Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Strukturwandel und Begleitmaßnahmen zur Erneuerung von traditionellen Industrieregionen.

Der erweiterte soziale Dialog ermöglichte den beiden europäischen Unternehmerverbänden und dem Europäischen Gewerkschaftsbund, wie schon erwähnt, gemeinsame Erklärungen zu verabschieden oder Abkommen zu bestimmten Themen zu treffen. Verhandelte Abkommen zwischen den europäischen Sozialpartnern können auf Vorschlag der Kommission vom Rat in eine europäische Richtlinie verwandelt werden. Dies geschah z.B. mit den EU-Sozialpartner-Abkommen zum *Elternurlaub* und zur *Teilzeitarbeit*.

Das Konzept sozialer Mindeststandards im EU-Binnenmarkt trägt einer unleugbaren Tatsache Rechnung: Die wirtschaftliche Leistungskraft und die sozialstaatliche Verfasstheit der EU-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. In der großen Mehrzahl der sozialpolitischen EU-Richtlinien dominiert deshalb meist das Prinzip des kleinsten gemeinsamen Nenners. Im Vergleich zu den arbeits- und sozialpolitischen Standards der entwickelteren Sozialstaaten (z.B. Schweden, Dänemark, BRD) sind die europäischen Normen häufig schwächer. Eine Ausnahme bilden vielleicht das im EU-Arbeitsumweltrecht verankerte Vorsorgeprinzip, die Bildschirmarbeitsrichtlinie und die Politik zur Chancengleichheit von Frauen.

Amsterdamer Vertrag (1997): Europäische Beschäftigungsstrategie und Integration des Sozialprotokolls

Die Regierung Tony Blairs beendete 1997 das britische Opting Out bei der Sozialpolitik. Der Amsterdamer Vertrag erhielt einen eigenen Titel VIII „Beschäftigung“. Somit konnte die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten auf Grundlage europäischer Leitlinien koordiniert werden. Die Mitgliedstaaten mussten jährlich *Nationale Aktionspläne* aufstellen, um diese Leitlinien umzusetzen. Allerdings enthielten auch die Leitlinien überwiegend nicht verbindliche Empfehlungen.

Gleichfalls wurden mit einem neuen Titel XI „Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ die bisher im Sozialabkommen und Sozialprotokoll enthaltenen sozialpolitischen Politikfelder der EU in den Vertrag aufgenommen, neu gebündelt und teils erweitert. Dies umfasste Themen wie Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Arbeitsbedingungen, berufliche Eingliederung, Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und Lohngleichheit ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer, Kollektivverhandlungen, Beschäftigungsförderung und vieles mehr. Der neue Artikel 13 des Amsterdamer Vertrags ermöglichte erstmals gesetzgeberische und andere Initiativen der EU, um „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.“

Mit dem Amsterdamer Vertrag unterstanden nun folgende sozialpolitische Handlungsfelder einer Mehrheitsentscheidung im Rat:

- Beschäftigungspolitische Leitlinien
- Verbesserung der Arbeitsumwelt (Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz)
- Arbeitsbedingungen
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- Chancengleichheit von Frauen und Männern am Arbeitsmarkt, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz und gleiches Entgelt bei gleicher und gleichwertiger Arbeit
- Durchführungsbeschlüsse zum Europäischen Sozialfonds.

Für alle Übrigen galt weiter die Einstimmigkeitsregel. Fragen des Arbeitsentgelts, des Koalitions- und Streikrechts sowie der Aussperrung blieben weiterhin ausgeklammert. Im Bereich der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung wurde der Rat zu Initiativen ermächtigt, die die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verbesserung des Wissensstandes, des Austauschs von Informationen und bewährter Verfahren der Förderung innovativer Ansätze und der Bewertung der gemachten Erfahrungen betreffen.

EU-Gipfel von Lissabon und Vertrag von Nizza (2000/01): Methode der offenen Koordinierung

Diese Vorgehensweise wurde seit dem EU-Gipfel von Lissabon (2000) unter der Bezeichnung „*Methode der offenen Koordinierung*“ als allgemeineres Instrument der Regierungszusammenarbeit für verschiedenste Politikbereiche ins Leben gerufen. Sie geht vom Grundsatz aus, dass für den angesprochenen Politikbereich (wie hier z. B. die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) weiterhin primär die nationalstaatliche Ebene zuständig ist. Die Koordination auf EU-Ebene beinhaltet zunächst das systematische Sammeln von Informationen und darauf aufbauend den Vergleich „bewährter Praktiken“ der Mitgliedstaaten. Auf dieser Grundlage kann versucht werden, für den Politikbereich aussagekräftige Indikatoren festzulegen, die einen systematischeren Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erlauben (das so genannte Benchmarking).

In einem weiteren Schritt können dann allgemeine Prinzipien und Ziele oder konkretere europäische Leitlinien (wie z.B. bereits aus der europäischen Beschäftigungspolitik bekannt) für die europäische Koordinierung vom Rat verabschiedet werden. Dies kann zur Folge haben, dass die Mitgliedstaaten sich zu nationalen Aktionsplänen verpflichten. In diesen legen sie dar, inwiefern ihre national ergriffenen Maßnahmen der Umsetzung der europäisch vereinbarten Ziele und Prinzipien dienen. Im Bereich der Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung hat man sich beispielsweise für sehr allgemein gehaltene europäische Ziele und Prinzipien entschieden, wobei die Mitgliedstaaten sich zu nationalen Aktionsplänen mit 2-jähriger Laufzeit verpflichteten. Auf Basis der mit den nationalen Aktionsplänen gemachten Erfahrungen wird anschließend eine gemeinsame und gegenseitige Bewertung vorgenommen. Die Methode der offenen Koordination ist damit ein rechtlich unverbindliches europäisches Verfahren („soft law approach“). Es zieht keinerlei Sanktionen nach sich, falls die Umsetzung der europäischen Ziele nicht oder nur unzureichend gelang. Sie ist damit eine indirekte europäische Steuerungsmethode, die im Kern auf der gemeinsamen Erarbeitung eines europäischen Leitbilds und europäischer Ziele (untersetzt mit „Indikatoren“) beruht. Auf die Mitgliedstaaten wird insofern Druck ausgeübt, als die Regierungen sich gegenseitig, gegenüber der Kommission und den Medien rechtfertigen müssen, inwieweit ihre Politik den europäischen Leitbildern folgt. Verkürzt ausgedrückt: „Schwarze Schafe“ können an den europäischen Pranger gestellt werden.

Der EU-Vertrag von Nizza (2001) modifizierte erneut die Bestimmungen zur europäischen Sozialpolitik. Er listete folgende Handlungsfelder auf (*kursiv*: Einstimmigkeitsprinzip im Rat):

- a) Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,

- b) Arbeitsbedingungen,
- c) *soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,*
- d) *Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,*
- e) Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,
- f) *Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich Absatz 5,*
- g) *Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,*
- h) berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen, unbeschadet des Artikels 150 (ergänzende europäische Maßnahmen zur beruflichen Bildung),
- i) Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- j) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung,
- k) Modernisierung der Systeme des sozialen Schutzes, unbeschadet des Buchstabens c).

In allen diesen Handlungsfeldern kann der Rat Initiativen gemäß der offenen Methode der Koordinierung beschließen, wobei eine europäische Harmonisierung von Rechtsvorschriften explizit ausgeschlossen wird. In den Bereichen a) bis i) kann er europäische Richtlinien mit Mindestvorschriften erlassen. Diese Mindeststandards sollen aber „keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben, die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“ In der Regel beschließt er mit qualifizierter Mehrheit, außer in den Bereichen c), d), f) und g).

Der EU-Gipfel von Nizza hatte ebenfalls die von einem Europäischen Konvent ausgearbeitete EU-Charta der Grundrechte verabschiedet – allerdings nur als rechtlich nicht bindende „feierliche Erklärung“. Die Grundrechtecharta enthält auch wirtschaftliche und soziale Grundrechte, die die EU-Institutionen und EU-Politiken in allen Bereichen binden und individuell vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar werden sollen. Die Ausgestaltung sozialer und wirtschaftlicher Grundrechte ist dabei vergleichsweise moderat, vielfach enttäuschend ausgefallen. Die 1999 in Kraft getretene revidierte *Europäische Sozialcharta des Europarats* enthält mit ihren 31 Artikeln eine sehr viel präzisere Beschreibung sozialer Grundrechte. Sie betont stärker die Gleichstellung von Frauen in allen Bereichen, die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, das Recht auf würdige Arbeitsbedingungen und vorsorgenden Arbeitsumwelt- und Gesundheitsschutz, das Recht auf Schutz vor Armut und sozialer Ausgrenzung oder das Recht auf Wohnen.

Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents (2003)

Mit dem Entwurf einer „Verfassung für Europa“ (Juli 2003) versuchte der Europäische Konvent, die Grundrechtecharta rechtsverbindlich als zweiten Teil der Verfassung zu verankern. Dieses Vorhaben wurde von allen EU-Regierungen unterstützt. Ansonsten nahm der Entwurf der Verfassung im Wesentlichen im Bereich der Zielbestimmungen (Teil I) der Europäischen Union Veränderungen vor, die für die europäische Sozialpolitik relevant sind.

In Artikel 3 Abs. 3 von Teil I des Verfassungsentwurfs wurde festgehalten: „Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt. Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes. Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.“ Während z. B. die Ziele einer „sozialen Marktwirtschaft“ und von „Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt“ neu sind, fällt andererseits auf, dass nicht mehr wie im geltenden Vertrag von Nizza von einem „*hohen Maß an sozialem Schutz*“ (Artikel 2 EGV) die Rede ist.

In Artikel 14 wird außerdem bestimmt, dass die Union „Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen“ kann. In Teil III des Verfassungsentwurfs (Politikbereiche) ist dann von sozialer Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung etc. keine Rede mehr. Er enthält im Wesentlichen die bereits geltenden Bestimmungen und Formulierungen des Nizza-Vertrags. So hätte die EU-Verfassung keine Wesentlichen Neuerungen im Bereich der Sozialpolitik erbracht. Im Gegenteil: Die neoliberale Wirtschaftspolitik des offenen Marktes und des Vorrangs des freien Wettbewerbs wird in den Verfassungsrang gehoben und droht auch die vorhandenen sozial- und beschäftigungspolitischen Orientierungen auszuhöhlen, ihre Realisierung unmöglich zu machen.

Zwischenbilanz

Für eine vorläufige Bilanz der „wettbewerbsstaatlichen Integrationsweise“ seit Mitte der 1980er Jahre (Schaffung des EG-Binnenmarkts, Vorbereitung und Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion und des Euro, Vertiefung des Binnenmarktes durch „Strukturreformen“ der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte im Sinne von Liberalisierung und Flexibilisierung, Schaf-

fung eines integrierten europäischen Finanzmarkts bis 2005) kann im Hinblick auf die europäische Sozialpolitik festgehalten werden:

- Vor allem mit dem Vertrag von Amsterdam (Titel Beschäftigung, Titel Sozialpolitik, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend) sind „sozialpolitische Anliegen“ symbolisch integriert, Mehrheitsentscheidungen teilweise ausgeweitet und die „europäische Koordination“ entsprechender nationalstaatlicher Politiken (beschäftigungspolitische Leitlinien, Vertragsbestimmungen von Nizza) ermöglicht worden;
- Nach wie vor bleibt die Sozialpolitik allerdings in Kernbeständen in nationalstaatlicher Kompetenz; die europäischen Koordinationsprozesse sind weitgehend unverbindlich;
- Die gesetzgeberische Aktivität der EU bleibt lückenhaft und beschränkt sich auf „Mindestvorschriften“, die häufig deutlich unter den nationalstaatlichen Vorgaben entwickelterer Sozialstaaten bleiben.

Die europäische Sozialpolitik verfügt also weder über beträchtliche finanzielle Ressourcen, noch nimmt sie eine umverteilende Funktion wahr. Die sozial- und beschäftigungspolitischen Koordinationsprozesse beinhalten ebenfalls nicht, dass zumindest die Mitgliedstaaten höhere Ressourcen für diese Bereiche auf nationaler Ebene zur Verfügung stellen. Die EU beschränkte sich zunächst auf eine sozialregulative Politik (soziale Mindeststandards im Binnenmarkt). Deren Elan hat aber schon seit Ende der 1990er Jahre deutlich abgenommen (kaum neue europäische Richtlinienprojekte zu „Mindestvorschriften“). Stattdessen hat sich eine „Koordinierung“ herausgebildet, welche die Sozialpolitik indirekt steuert.

Das „Europäische Sozialmodell“ – Mythos oder Wirklichkeit?

In den Dokumenten der EU-Institutionen (Kommission, Rat, Europäisches Parlament) ist stets von einem „Europäischen Sozialmodell“ die Rede, das sich deutlich von den Sozialmodellen der USA oder Japans unterscheidet. Die Europäische Kommission definierte das Europäische Sozialmodell folgendermaßen: „Dazu zählen Demokratie und Persönlichkeitsrechte, Tariffreiheit, Marktwirtschaft, Chancengleichheit für alle sowie soziale Sicherheit und Solidarität.“ (Weißbuch Sozialpolitik 1994) Der Europäische Gewerkschaftsbund lieferte eine noch entschiedener Definition: „Dieses Modell, das gekennzeichnet ist durch einen auf Solidarität basierenden sozialen Schutz von hohem Niveau, durch die zentrale Rolle der öffentlichen Dienste, die Stellung der Tarifverhandlungen und durch verschiedene Modelle der Mitbestimmung, gründet sich auf den unerlässlichen Kompromiss zwischen den Marktkräften und dem demokratischen Staat (EGB 1995).“

In der Tat ist zunächst festzustellen, dass die Ausgaben für Sozialschutz in der EU-15 mit rund 27,3% des EU-BIP im Jahr 2000 höher waren als in den USA mit rund 14–17% des US-BIP oder in Japan mit 12–15% des japanischen BIP (1991–1998). Das ist auch strukturellen Unterschieden in den jeweiligen sozialstaatlichen Verfasstheiten geschuldet. In Japan wird soziale Sicherheit z.B. sehr viel stärker (aber abnehmend) über das Konzept der lebenslangen Arbeitsplatzgarantie für Kernbelegschaften und entsprechenden Gratifikationen auf betrieblicher Ebene organisiert und weitaus schwächer über öffentliche Sozialversicherungssysteme. In den USA existiert als Folge des *New Deal* von Franklin D. Roosevelt in den 1930er und der *War on Poverty*-Programme von *Lyndon B. Johnson* in den 1960er Jahren zwar ein rudimentärer Sozialstaat (minimale staatliche Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung, diverse Kreditfazilitäten zugunsten einkommensschwacher Haushalte für Bildung, Wohnung oder Erwerb von Wohneigentum sowie für kleine Farmer etc.), aber z. B. keine alle Bevölkerungsschichten umfassende soziale Krankenversicherung.

Der Sozialstaat und das Sozialschutzniveau in Westeuropa sind als Folge des größeren Gewichts der organisierten Arbeiterbewegung und ihrer Kämpfe im 19. und 20. Jahrhundert sowie unter dem unmittelbaren Einfluss des Systemwettbewerbs tatsächlich stärker entwickelt und in der Regel besser mit Ressourcen ausgestattet als in den USA oder Japan. Auf dem Weg in die kapitalistische Moderne bildeten sich die Fronten zwischen den gesellschaftlichen Klassen in Europa klarer heraus als anderswo. Ein historisch auf den Klassengegensätzen aufbauendes Parteiensystem (mit kleineren und größeren Parteien in den Traditionslinien der Arbeiterbewegung und des Bürgertums) und ein relativ ausgeprägtes klassenbezogenes Wahl- und Streikverhalten sind für Westeuropa immer noch typisch. In den USA gibt es bis heute keine Massenpartei, die sich auf die Traditionslinie der Arbeiterbewegung stützt, und in Japan sind diese Parteien in der Regel zu schwach, um Einfluss auf die Regierungsbildung und staatliche Gestaltungspolitik auszuüben.

Über diese Feststellungen hinaus gibt es jedoch wenig, was die These von einem mehr oder weniger *einheitlichen* „Europäischen Sozialmodell“ stützen würde. „Demokratie, Persönlichkeitsrechte und Marktwirtschaft“ können auch die kapitalistisch verfassten Gesellschaften der USA und Japans für sich in Anspruch nehmen. Auch in den USA spielten Strukturen öffentlich regulierter Dienste (*Public Utility Regulation*) und Chancengleichheitsprogramme (*Affirmative Action*) als Erbe des *New Deals* und des *War on Poverty* eine gewisse Rolle. Ihr Stellenwert und die Bandbreite der Leistungen sind auch innerhalb Europas sehr unterschiedlich. Letzteres gilt in noch größerem Maß für die Mitbestimmung und den Flächentarifvertrag.

Vielfalt der wohlfahrtsstaatlichen Modelle in der EU

Auf Grundlage empirischer Untersuchungen Anfang der 1990er Jahre (Esping Andersen 1990) lässt sich für Westeuropa feststellen, dass etwa vier verschiedene wohlfahrtsstaatliche Modelle nebeneinander existieren:

- Der *mediterrane oder rudimentäre Wohlfahrtsstaat* (z.B. Griechenland, Portugal, Spanien): Er beinhaltet ein steuerfinanziertes, allgemeines staatliches Gesundheitssystem, aber schwache Sozialversicherungssysteme mit niedriger Transferintensität. Die tradierten Familienstrukturen spielen immer noch eine bedeutsame Rolle als soziales Unterstützungssystem, flächendeckende Mindestsicherungssysteme existieren hingegen kaum.
- Der *liberale Wohlfahrtsstaat* (z.B. Großbritannien, Irland und eben auch die USA): Er beruht auf einer universellen, meist steuerfinanzierten sozialen Sicherung, die allerdings lediglich extreme Armut vermeiden soll und durch ein striktes System von Bedürftigkeitsprüfungen zu einer „durchlöcherten“ Versorgung mit niedriger Transferintensität führt. Alle über „Armutsvermeidung“ hinausgehenden Aufgaben der sozialen Sicherung werden, wenn überhaupt, durch betriebliche, staatlich geförderte oder private Zusatzversicherungen organisiert.
- Der *konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat* (z.B. Frankreich, BR Deutschland, Österreich, Italien seit den 1980er Jahren): Er ist vorrangig an die Erwerbsarbeit gebunden und beruht auf beitragsfinanzierten, einkommensabhängigen Sozialversicherungssystemen mit moderaten Umverteilungsmechanismen, welche den erreichten sozialen Status und Lebensstandard bewahren sollen. Er beruht auf dem Ideal des lebenslang vollzeitbeschäftigten männlichen Familiernährers (mit entsprechend durchlöcherter sozialer Absicherung „untypischer“ Erwerbsverläufe) und bietet eine steuerfinanzierte soziale Mindestsicherung mit Bedürftigkeitsprüfung für jene, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können und keine sonstigen Einkommensquellen haben.
- Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* (z.B. Schweden, Dänemark): Er beruht auf einem universellen, überwiegend steuerfinanzierten Sozialschutzsystem mit hoher Transferintensität und vergleichsweise hoher Umverteilung. Die Systeme zielen auf eine Gleichheitspolitik, die auch die Gleichstellung der Geschlechter einschließt, verbunden mit einem hohen Ausbau sozialer Infrastruktureinrichtungen (Kindergärten, Ganztagsschulen etc.). Hinzu kommen zusätzliche, beitragsfinanzierte Versicherungssysteme (vor allem gesetzlich oder kollektivvertraglich geregelte betriebliche Rentensysteme).

Die westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten werden sonst meist nur nach zwei idealtypischen Prinzipien unterschieden: dem *Bismarck-Prinzip* (welches klas-

sich auf *beitragsfinanzierte Sozialversicherungen* setzt und damit erwerbsarbeitszentriert ist) und dem *Beveridge-Prinzip* (welches klassisch auf *steuerfinanzierte, universelle Mindestversorgung* setzt). Die nationalen Wohlfahrtsstaaten in der EU verkörpern jedoch jeweils spezifische Mischungen des Bismarck- wie des Beveridge-Typs. Selbst im klassischen Land des Bismarck-Typs, der Bundesrepublik Deutschland, wird z. B. die Sozialhilfe aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. In klassischen Ländern des Beveridge-Typs (wie z.B. Großbritannien und Dänemark) wird z.B. die Arbeitslosenunterstützung durch eine beitragsfinanzierte Sozialversicherung organisiert. Insofern zeichnen sich die historisch gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Regulierungen in den westeuropäischen EU-Staaten durch große Vielfalt aus und weisen deutliche Unterschiede in der Bandbreite der Leistungen, ihrer Struktur und den Finanzierungsregelungen der Sozialsysteme auf.

Tabelle 1: **Finanzierung der sozialen Sicherung** (nach Aufkommensarten, in% des Gesamtaufkommens)

	Steuerfinanziert (öffentliche Haushalte)		Sozialversicherungsbeiträge						Andere	
			gesamt		Arbeitgeber		Versicherte			
	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000	1991	2000
EU-15	30,9	35,8	65,0	60,7	41,4	38,3	23,6	22,4	4,1	3,5
B	21,4	25,3	69,4	72,3	43,7	49,5	25,7	22,8	9,2	2,5
DK	81,7	63,9	11,7	29,4	7,2	9,1	4,5	20,3	6,6	6,7
D	26,9	32,5	70,5	65,2	42,2	36,9	28,3	28,2	2,6	2,4
EL	32,8	29,1	58,4	60,8	38,1	38,2	20,3	22,6	8,8	10,1
E	27,3	26,9	69,9	69,1	53,2	52,7	16,7	16,4	2,7	4,0
F	17,6	30,6	78,8	66,5	50,4	45,9	28,3	20,6	3,6	2,9
IRL	60,0	58,3	38,9	40,2	24,0	25,0	15,0	15,1	1,0	1,5
I	29,1	39,8	68,7	58,1	52,6	43,2	16,1	14,9	2,2	2,1
L	40,6	47,1	51,9	48,4	29,8	24,6	22,1	23,8	7,5	4,5
NL	23,9	14,2	60,4	67,9	20,1	29,1	40,3	38,8	15,7	17,9
A	35,7	35,3	63,2	63,8	38,1	37,1	25,1	26,8	1,2	0,8
P	26,1	38,7	60,9	53,5	41,8	35,9	19,1	17,6	13,0	7,8
FIN	44,1	43,1	48,1	49,8	40,9	37,7	7,2	12,1	7,8	7,1
S	n.d.	46,7	n.d.	49,1	n.d.	39,7	n.d.	9,4	n.d.	4,3
UK	44,6	47,1	53,7	51,6	27,9	30,2	25,8	21,4	1,7	1,3

Quelle: Eurostat-ESSPROS 2003

B = Belgien, DK = Dänemark, D = Deutschland, EL = Griechenland; E = Spanien, F = Frankreich, IRL = Irland, I = Italien, L = Luxemburg, NL = Niederlande, A = Österreich, P = Portugal, FIN = Finnland, S = Schweden, UK = Großbritannien

Im Mai 2004 wurde die EU um zehn neue Mitgliedstaaten erweitert, überwiegend aus Osteuropa. Die osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten gehörten bis 1989/91 dem „realsozialistischen“ Lager an und hatten ein diesem Gesellschaftstypus entsprechendes System der sozialen Sicherung. In den 1990er Jahren durchlebten sie eine tiefgreifende Transformation ihres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems, wobei unterschiedliche Varianten einer marktradikalen „Schocktherapie“ ausprobiert wurden. Im Gegensatz zu den großspurigen Versprechungen schnellen und dauerhaften Wohlstands für alle führte die Transformation zur Marktwirtschaft in allen osteuropäischen Ländern zunächst zu einem drastischen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts. Erst im Jahr 2000 konnten vier dieser Länder – Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei – das Niveau ihres „realsozialistischen“ Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 1989 deutlich übertreffen. Tschechien (98%) und die baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen lagen immer noch darunter. Der ökonomische Rückstand der mittel- und osteuropäischen Staaten gegenüber der EU war gemessen am BIP bzw. der Industrieproduktion und der Landwirtschaft im Jahr 2000 größer als im Jahr 1989. Die Hälfte der neuen Mitgliedstaaten erzielt ein Bruttoinlandsprodukt pro Kopf von mehr als 50% des EU-15-Durchschnitts (davon erreichen nur Slowenien und Zypern 70% und mehr). Die andere Hälfte liegt deutlich unter 50% des EU-Durchschnitts. Im Vergleich zur Süderweiterung (Spanien, Portugal, Griechenland) bringt die neue EU-Erweiterung ein deutlich dramatischeres Gefälle bei Wohlstand und wirtschaftlichem Entwicklungsniveau.

EU-Erweiterung 2004: Sinkende EU-Sozialleistungsquote?

Die sozialen Sicherungssysteme der neuen Mitgliedstaaten sind nach ähnlichen Strukturprinzipien, allerdings auf meist sehr niedrigem Sicherungsniveau, geordnet wie jene der „alten“ EU-Staaten. Die meisten von ihnen organisieren den Sozialschutz nach dem Versicherungsprinzip (Bismarck-Typ), während Sozialhilfe-ähnliche Leistungen durch allgemeine Steuern finanziert werden und einer Bedürftigkeitsprüfung unterworfen sind. Estland finanziert das öffentliche Renten- und Gesundheitssystem durch eine Sozialsteuer (Beveridge-Typ), während die Arbeitslosenunterstützung als Versicherung ausgestaltet ist. Neben diesen allgemeineren Strukturmerkmalen besteht jedoch ähnlich wie in der alten EU eine große Vielfalt bei der Bandbreite der Leistungen, der konkreten Finanzierungsstruktur und der Lastenteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern bezüglich der Sozialversicherungsbeiträge. Eine Reihe von Staaten (Slowenien, Ungarn, Tschechien, Estland) setzt insbesondere in der Rentenpolitik auf Betriebsrentensysteme und auf (freiwillige oder obligatorische) kapitalgedeckte Pensionsfonds. Auch in der Gesundheitsversorgung gibt es unterschiedliche Regelungen in Bezug auf den Leistungskatalog, Zu-

satzversicherungen und private Zuzahlungen.² Für eine Reihe von mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten gilt allerdings, dass die Versorgung mit Leistungen des Sozialschutzes „durchlöchert“ und prekär ist und insbesondere den Problemlagen wachsender Armut und sozialer Ausgrenzung geringe Aufmerksamkeit geschenkt wird. In Polen ist beispielsweise die reale Arbeitslosenrate auf 20% gestiegen, doch nur rund ein Fünftel der Arbeitslosen bezieht Arbeitslosenunterstützung. Bereits für die 15 bisherigen EU-Mitgliedstaaten kann festgestellt werden, dass das Niveau der öffentlichen Sozialausgaben im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Bruttoinlandsprodukt (die Sozialleistungsquote) recht unterschiedlich ist: Es reicht von 14,1% in Irland bis 32,3% in Schweden. Die Mittelmeerstaaten (Portugal, Spanien, Griechenland) haben dabei seit den 1980er Jahren zwar deutlich aufgeholt, aber es gibt immer noch einen merklichen Abstand zu den reicheren EU-Staaten.

Tabelle 2: Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (Sozialleistungsquote) in der EU

Land	1991	1993	2000
EU-15 Durchschnitt	26,4	28,8	27,3
B	27,1	29,3	26,7
DK	29,7	31,9	28,8
D	26,1	28,4	29,5
EL	21,6	22,1	26,4
E	21,2	24,0	20,1
F	28,4	30,7	29,7
IRL	19,6	20,2	14,1
I	25,2	26,4	25,2
L	22,5	23,7	21,0
NL	32,6	33,6	27,4
A	27,0	28,9	28,7
P	17,2	21,0	22,7
FIN	29,8	34,6	25,2
S	34,3	39,0	32,3
UK	25,7	29,0	26,8

Quelle: Eurostat-ESSPROS 2003; Länderabkürzungen siehe S. 27 (Tabelle 1)

Die Sozialleistungsquoten der meisten neuen Mitgliedstaaten liegen teils deutlich unter diesem Niveau – im Durchschnitt der zehn neuen Mitgliedstaaten ergibt sich für das Jahr 2000 eine Sozialleistungsquote von 19,6%. Im Un-

terschied zur EU-Süderweiterung geht die aktuelle EU-Erweiterung ohne Ausweitung der EU-Strukturbeihilfen vonstatten. Im Gegenteil erhalten die neuen Mitgliedstaaten anfangs nur 25% der ihnen zustehenden Agrarbeihilfen, wobei diese über zehn Jahre erst schrittweise auf 100% anwachsen. In der politischen Debatte um den EU-Haushalt 2004 und den Finanzrahmen 2006–2011 drängt insbesondere Deutschland darauf, die Haushaltsobergrenze weiter abzusenkern (auf 1,0 bzw. max. 1,1% des EU-BIP) oder auf dem bisherigen Niveau einzufrieren. Sollte diese Linie sich durchsetzen, so werden die neuen Mitgliedstaaten mit der Aufgabe der Bewältigung des industriellen Strukturwandels und des Aufschließens zum EU-Wohlstandsniveau alleine gelassen.

Tabelle 3: Öffentliche Sozialausgaben als Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts (Sozialleistungsquote) in den neuen EU-Mitgliedstaaten (plus Beitrittsstaaten)

Wichtiger Hinweis: Die Tabelle enthält vorläufige Zahlen; wegen fehlender „Harmonisierung“ der national unterschiedlichen Definition von Sozialschutzausgaben gibt es noch keine absolut vergleichbaren Daten.

Land	1998	2000
EU-10 Mitgliedstaaten		
Estland	14,7	15,2
Lettland	17,6	17,8
Litauen	15,8	15,8
Polen	23,9	24,0
Ungarn	24,2	23,2
Slowakische Republik	21,9	21,7
Slowenien	26,1	n.d.
Tschechische Republik	18,1	19,5
Zypern	12,8	n.d.
Malta	19,6	19,8
EU-10 (neue Mitgliedstaaten)*		19,6
EU-25 Mitgliedstaaten		23,2
Bulgarien (2007)	14,9	17,9
Rumänien (2007)	13,8	13,9
Türkei	10,4	10,6
EU-28		22,3

Quelle: GVG Study on the Social Protection Systems in the 13 Applicant Countries, Synthesis Report, Second Draft, November 2002 * Wo Daten für 2000 fehlten (Slowenien, Zypern), wurden die 1998er Daten für die Berechnung der jeweiligen Durchschnitte verwendet (EU-10, EU-25, EU-28)

In den mittel- und osteuropäischen neuen Mitgliedstaaten entfallen rund 20% der Gesamtbeschäftigung auf die Landwirtschaft – im Durchschnitt der EU-15 sind es nur 4,3%. Hinzu kommt der absehbare Strukturwandel in den altindustriellen Regionen (Bergbau, Stahl, Werften etc.) und die bereits jetzt rund doppelt so hohe Arbeitslosenquote dort. Vor diesem Hintergrund ist mit einer deutlichen Erhöhung von Arbeitslosigkeit und sozialpolitischer Problemlagen in den neuen Mitgliedstaaten zu rechnen, für deren Bewältigung jedoch keine Ressourcen bereitgestellt werden sollen. Ob ein Aufschließen bei der Sozialleistungsquote ähnlich wie nach der EU-Süderweiterung unter diesen Bedingungen möglich sein wird, erscheint äußerst fraglich. Damit wird die durchschnittliche Sozialleistungsquote der erweiterten EU deutlich in Richtung des Niveaus der USA driften. Die These vom „Europäischen Sozialmodell“ wird dann unter dem bislang noch vertretbaren Aspekt immer brüchiger, dass die Europäische Union ein bedeutsam höheres Sozialschutzniveau als das US-Modell gewährleiste.

Modernisierung des Wohlfahrtsstaats: Die Umwertung der „sozialen Gerechtigkeit“

Die Herausbildung des Sozialstaats wird häufig als ein gesellschaftlicher Großversuch interpretiert, die soziale oder Arbeiterfrage zu lösen. Bis in die späte Neuzeit hinein war Sozialpolitik überwiegend auf Armenfürsorge konzentriert. Diese wurde meist von karitativen Organisationen der diversen christlichen Kirchen und Glaubensgemeinschaften oder des Bildungsbürgertums geleistet und war mit entsprechenden moralischen Postulaten über eine rechtschaffene Lebensführung der Armen aufgeladen. Ein extremes Beispiel ist die Institution des spätneuzeitlichen Arbeitshauses (18. und frühes 19. Jahrhundert), in welchem die Armutsbevölkerung kaserniert, in „nützlichen“ industriellen Kulturtechniken unterrichtet und zu Zwangsarbeiten verpflichtet wurde.³ In England opponierten die Strömungen der *Digger* und *Leveller* gegen die Armutsgesetze und diese Praktiken der Arbeitshäuser.

Von der Armenfürsorge zum rudimentären Sozialstaat

Der von Manufakturwesen und industrieller Revolution beschleunigte Verstädterungsprozess führte zur Entwicklung staatlicher Hygienepolitiken. Ihr Ziel war es, die öffentliche Gesundheit zu sichern und Seuchen zu bekämpfen. Dies lag durchaus im staatlichen Interesse, die Wehr- und Finanzkraft zu erhalten. Die Hygienepolitiken schufen mit der Entwicklung des Statistikwesens (vor allem Gesundheits-, Sozial- und Altersstatistik) eine entscheidende technische Voraussetzung für die Organisation und Bearbeitung der Probleme der entstehenden Industriegesellschaft ab den 20er Jahren des 19. Jahrhunderts.

Die staatliche Sozialstatistik und die Wahrscheinlichkeitsrechnung legten wiederum die Grundlage für die Erkenntnis in bürokratisch-wissenschaftlichen Expertenkreisen, dass die sozialen Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall, Invalidität, Alter etc.) der kapitalistischen Industriegesellschaft nicht aus reinem Zufall, dem blinden Wüten böser Mächte oder dem individuellen Verschulden Einzelner erklärbar waren, sondern sich vielmehr aus der Objektivität des sozialen Zusammenlebens ergaben.

Eine staatlich regulierte Versicherung zur Kompensation dieser sozialen Risiken (als „Sozialversicherung“ oder finanziert aus dem Steueraufkommen) schien immer mehr geboten, verbunden mit einer Präventionspolitik (Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz etc.). Auf Seiten der Arbeiterbewegung spielten hierbei die Erfahrungen mit solidarischen Selbsthilfekassen und Unterstützungsvereinen (kollektive Sicherung gegen den Ausfall des Lohnes durch Verlust der Arbeitsfähigkeit oder des Arbeitsplatzes) eine Rolle, die aber wegen der eher geringen Mitgliederzahl und der Freiwilligkeit des Beitritts zu diesen Auffangnetzen stets prekär geblieben waren.

Diese neue Wahrnehmung sozialer Risiken konnte sich nur sehr schrittweise durchsetzen. Eine wichtige Rolle spielte hierbei das Wachstum der organisierten Arbeiterbewegung, das die bürgerlichen Kräfte als Bedrohungspotenzial wahrnahmen. Die erstarkende (sozialistische, anarcho-syndikalistische, anarchistische) Arbeiterbewegung in Europa forderte, die Prinzipien der bürgerlichen Revolution materiell einzulösen – Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Sie bestand auf einer Ausweitung demokratischer Teilhaberechte (Frauen- und allgemeines Wahlrecht), auf einer Abkehr von der entwürdigenden Armenfürsorge und vor allem auf einer radikalen Veränderung der Primärverteilung und der Überwindung des kapitalistischen Privateigentums an den Produktionsmitteln.

Die offizielle Mehrheitsposition der sozialdemokratisch-sozialistischen Parteien hielt eine soziale Revolution für unabdingbar. Diese werde sich aus dem „Zusammenbruch des Kapitalismus“ ergeben, der nach quasi naturgesetzlichen Regeln bevorstünde. Diese Haltung ist mit Recht als „Revolutionspartei im Wartestand“ oder als „revolutionärer Attentismus“ bezeichnet worden. Gleichzeitig existierte in der Arbeiterbewegung aber auch eine alternative Strategie der „schrittweisen Reformen“, die vor allem in den Führungsapparaten der gemäßigeren Gewerkschaften große Unterstützung erfuhr. Diese Reformen sollten durch Regierungsbündnisse mit sozial-liberalen oder radikal-demokratischen bürgerlichen Kräften in Angriff genommen werden, wie etwa nach der Dreyfus-Affäre 1899 in Frankreich durch das Regierungsbündnis zur „Verteidigung der Republik“.

Der Durchbruch zur staatlichen Sozialgesetzgebung und der Einführung rudimentärer Sozialversicherungen in Deutschland unter Bismarck fand 1878 bis

1890 unter dem Leitziel statt, dadurch den Aufschwung von Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie zu stoppen. Als Begleitmaßnahme zur Kranken- und Unfallversicherungsgesetzgebung und der Einführung einer Renten- und Invaliditätsversicherung als Pflichtversicherung für Arbeiter und „kleine“ Angestellte wurde die Sozialdemokratie verboten und mit Repressionsmaßnahmen belegt. Die Altersrente wurde nach 30 Beitragsjahren ab 70 Jahren gewährt und war als Teilrente ausgestaltet, die eine gewisse Einschränkung der Arbeitstätigkeit erlauben sollte. Nicht einmal ein Drittel der Männer wurde allerdings überhaupt 70 Jahre alt.

Obwohl das Sozialversicherungsprinzip Bismarck zugeschrieben wird, hatte dieser sich persönlich zumindest bei der Alterssicherung für ein steuerfinanziertes Mindestsicherungssystem mit dem Primat der Armutsvermeidung eingesetzt. Bismarck hat wiederholt den „Soldaten der Arbeit“ mit dem Soldaten im Heeresdienst verglichen – beide sollten durch eine (minimale) staatliche Pension im Alter an den Staat gebunden werden. Die autoritär-paternalistische Schlagseite der bürgerlichen Sozialreform ist unverkennbar. Österreich und die von Liberalen geführten britischen Regierungen von 1906–1914 folgten mit ähnlich minimalistischen Sozialreformen (Alterssicherung, Arbeitsvermittlungsbörsen, Unfallschutz- und Krankenversicherung).

Den weiteren Aufschwung der gewerkschaftlichen und politischen Arbeiterbewegung konnte die Bismarck'sche Doppelstrategie von politischer Repression und gradueller Sozialreform nicht stoppen. Im Ergebnis erreichte die zögerlich anlaufende bürgerliche Sozialreform in Europa allerdings eine politische Differenzierung innerhalb der Arbeiterbewegung. „Revisionistische“ und reformistische Strömungen in Gewerkschaften und Parteien griffen das Angebot auf, zumindest die „Sekundärverteilung“ durch eine Erweiterung der Sozialsphäre und neuer sozialer Rechte im Rahmen einer rationalitätsgeliteten „Modernisierung“ des bürgerlichen Staats und der Ausbreitung großer Industriekonzerne und Monopole über eine Schrittmachenstrategie für sozialen Fortschritt zu beeinflussen (Arbeits- und Sozialgesetzgebung, Ausweitung der Sozialversicherungen und der mit ihnen verbundenen Ansprüche, Betriebsräte und „industrielle Demokratie“, Standardisierung der Erwerbsarbeit usw.). Der „alte“ Konflikt um die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und ein neues Produktionsmodell wurde zurückgestellt.

Ganz wesentlich für das Wachstum dieser reformerischen Strömungen war die Unfähigkeit der traditionellen Strategie des „revolutionären Attentismus“, die anfängliche nationalistisch angeheizte Kriegsbegeisterung auch unter den Arbeitern und den Ausbruch des Ersten Weltkriegs aufzuhalten bzw. den Zusammenbruch nach dem Ende des Krieges für eine revolutionäre Umgestaltung in Europa im Sinne der alten Ziele der Arbeiterbewegung zu nutzen. Die „reformistische“ Mehrheitssozialdemokratie wirkte vielmehr als stabilisierende Kraft

bei der Restauration des Kapitalismus in Europa nach dem Kriege. Dabei konnte sie anfänglich in einigen Ländern durchaus Teilerfolge erzielen (8-Stunden-Tag, Betriebsräte, Wohnungspolitik in Österreich usw.) und den Sozialstaat ausbauen. Die am Erfolg der Bolschewiki in Russland orientierte „kommunistische“ Fraktion der Arbeiterbewegung blieb in Westeuropa hingegen eine Minderheit. In den späten 1920er und den 1930er Jahren gerieten die sozialstaatlichen Errungenschaften allerdings unter Druck. Aus der zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung ging der Faschismus in einigen Ländern Westeuropas zunächst gestärkt hervor, begrub die parlamentarische Demokratie und initiierte einen neuen Weltkrieg.

Der „keynesianische Wohlfahrtsstaat“ nach dem Zweiten Weltkrieg

Der Durchbruch für den Sozialstaat, „wie wir ihn kennen“, kam erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Die ideologische und konzeptionelle Blaupause dafür lieferte in der Regel nicht die sozialistisch-sozialdemokratische Arbeiterbewegung (dies trifft nur auf Schweden zu), sondern der Sozialliberalismus (Keynes, Beveridge). Keynes wandte sich gegen den Monetarismus und die in der Zwischenkriegszeit vorherrschende Laissez-Faire-Politik, die zu Deflation, Massenarbeitslosigkeit, Polarisierung der Einkommen und einer Rentiersökonomie geführt hatten. Stattdessen sei eine staatsinterventionistische makroökonomische Politik erforderlich, die Massenkaufkraft und Endnachfrage stärkt, dadurch produktive Investitionen anregt und die Wirtschaft auf ein Vollbeschäftigungsgleichgewicht hin bewegt. Der Staat soll nicht zum Eigentümer der Produktionsmittel werden, sondern über makroökonomische Politik und Investitionslenkung in Perioden wirtschaftlicher Stagnation der Unterauslastung der Kapazitäten und Ressourcen entgegenwirken. Auf diese Weise können die kapitalistische Eigentumsordnung und die parlamentarische Demokratie gleichermaßen gerettet werden – gegen den Faschismus von rechts und den Bolschewismus von links.

Lerntheoretisch gedeutet, läuft Keynes Strategie auf die Erzeugung von „Win-Win“-Konstellationen hinaus: Staatsinterventionismus sollte den Unternehmen dauerhafte Profitchancen und den Arbeitnehmern höhere Einkommen und Vollbeschäftigung sichern. Im Ergebnis dieses „Klassenkompromisses“ gelinge die Sicherung der Leistungsfähigkeit der kapitalistischen Wirtschaft bei relativem sozialen Frieden, verringerter Ungleichheit der Einkommen und verbesserter sozialer Sicherheit der Arbeitnehmer. Diese Grundphilosophie kam auch im Beveridge-Plan zur großen Sozialstaatsreform in Großbritannien zum Ausdruck. Sie wurde sowohl von bürgerlichen Parteien als auch von den reformistischen Parteien der Arbeiterbewegung aufgegriffen – wenngleich mit unterschiedlichen Akzentuierungen. In Westeuropa nach dem Zweiten Welt-

krieg waren es überwiegend bürgerliche Mehrheitsparteien, die einen Ausbau des Sozialstaates (Wohlfahrtsstaat) in Angriff nahmen.

Der „keynesianische Wohlfahrtsstaat“ umfasste nicht mehr allein Schutzvorkehrungen vor den klassischen sozialen Risiken einer kapitalistischen Erwerbsgesellschaft (Unfall, Invalidität, Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit, Armut, Mutterschutz etc.), sondern übernahm erweiterte Aufgaben zur Stabilisierung der Gesamtwirtschaft (makroökonomische Politik) und zur Herstellung „sozialer Kohäsion“ (Bildungsexpansion, Chancengleichheitspolitiken, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken, sozialer Wohnungsbau, Regionalpolitik für annähernd gleiche Lebensbedingungen, Kulturförderung etc.).

Der Wohlfahrtsstaat im Spannungsfeld unterschiedlicher Vorstellungen von „Gerechtigkeit“

Die konkrete Ausgestaltung der Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg folgte national spezifischen Mustern, die jeweils ländertypische Vermengungen teils divergierender, teils sich ergänzender Leitprinzipien sozialer Gerechtigkeit beinhalteten (vgl. auch Esping-Andersens Typisierung). Aus der Tradition der Armenfürsorge stammt das Prinzip der *Bedürftigkeitsorientierung*: von Fall zu Fall nach Einkommenslage der Betroffenen und ihres familiären Umfelds geprüfte soziale Beihilfen. Auf das bürgerliche formale Gleichheitspostulat und die Idee des Allgemeinwohls gründet sich das Prinzip der *Bedarfsgerechtigkeit*: Sicherung eines wie auch immer definierten sozio-kulturellen Existenzminimums, das die möglichst gleichberechtigte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ermöglichen soll (Versorgungsansatz). Gestützt auf das liberale Postulat der individuellen Freiheit und des Wohls der Einzelnen, begründet sich das Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit*.

Egalitär ausgerichtete Sozialpolitik zielt darüber hinaus auf die Reduzierung von Vermögens- und Einkommensunterschieden („materielle Gleichheitspolitik“, weitgehend über progressive Einkommens- und Vermögensbesteuerung) sowie *Chancengleichheit* und Anti-Diskriminierung (Bildung, Frauen, Immigranten, Behinderte etc.). Der amerikanische Philosoph John Rawls hat das *Differenzprinzip* in die Debatte um Gleichheit eingebracht: Soziale und ökonomische Ungleichheit ist solange tolerierbar, wie die Verteilung so gestaltet ist, dass auch die untersten Einkommensklassen am wirtschaftlichen Zuwachs teilhaben (Fahrstuhleffekt). Das Differenzprinzip ist damit ein typisches Abbild der fordistischen „Wohlstand-durch-Wachstum-Philosophie“. Ein eher pragmatisches Prinzip verkörpert die *Stabilitätsgerechtigkeit*: Sicherung relativen „sozialen Friedens“, Verhinderung von Revolten etc.

Bismarcks Sozialstaatspolitik folgte z.B. weitgehend dem Motiv der Stabilitätsgerechtigkeit – die Arbeiter sollten von ihren Bestrebungen zum revolutionären

Umsturz abgehalten werden. Beveridges Sozialstaatskonzept orientierte sich überwiegend an der Vorstellung der Bedarfsgerechtigkeit: Gewährleistung eines nationalen Einkommensminimums als Grenze der sozialstaatlichen Aktivität. Das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit galt bei ihm für die aufstufende betriebliche und private Vorsorge. Adenauer verankerte das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit hingegen im Konzept der dynamischen Rentenversicherung. Sie beruhte auf dem Recht aller abhängig beschäftigten Arbeitnehmer auf eine ausreichende Lebensstandardsicherung durch das staatliche System im Alter. Das Prinzip der Chancengleichheit kam z. B. in der Bundesrepublik in der Ausbildungsförderung (BaföG), Frauenförderplänen oder im Schwerbehindertengesetz zur Geltung.

Schon die grundlegendsten Formen sozialstaatlicher Regulierung – Versicherungsschutz vor sozialen Risiken – machten es erforderlich, allgemeine Grundsätze zu formulieren, die zwischen Risiken unterschieden, für die das Individuum selbst aufzukommen hat, und solchen, die durch Sozialversicherungen oder andere staatliche Instrumente kompensiert (oder präventiv minimiert) werden. Die Kompensation der von den Sozialversicherungen abgedeckten Risiken war damit aber auch als individueller Rechtsanspruch gefasst. Er muss als unveräußerlich gelten und ist von den Anspruchsberechtigten notfalls durch Rechtsmittel auch gegenüber dem Staat bzw. den Sozialversicherungen durchzusetzen. Parallel hierzu entwickelten sich Konzeptionen wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Bürgerrechte, welche durch den demokratischen Sozialstaat nach jeweils spezifischen gesellschaftlichen Normen garantiert und durch seine verschiedenen Instrumentarien individuell und kollektiv zugemessen werden (als Anspruch auf Kompensation, Einkommen, Versorgung mit öffentlichen und sozialen Dienstleistungen usw.). Sie gehen mit Standardisierungen und Typisierungen von Lebenslagen einher, die auf jeweils spezifischen „Normalitätsvorstellungen“ (Lebensführung, Dauer von Arbeitszeit und Urlaub, Geschlechterrollen, berufliche Leistung und Entlohnung etc.) und Gerechtigkeitsprinzipien beruhen.

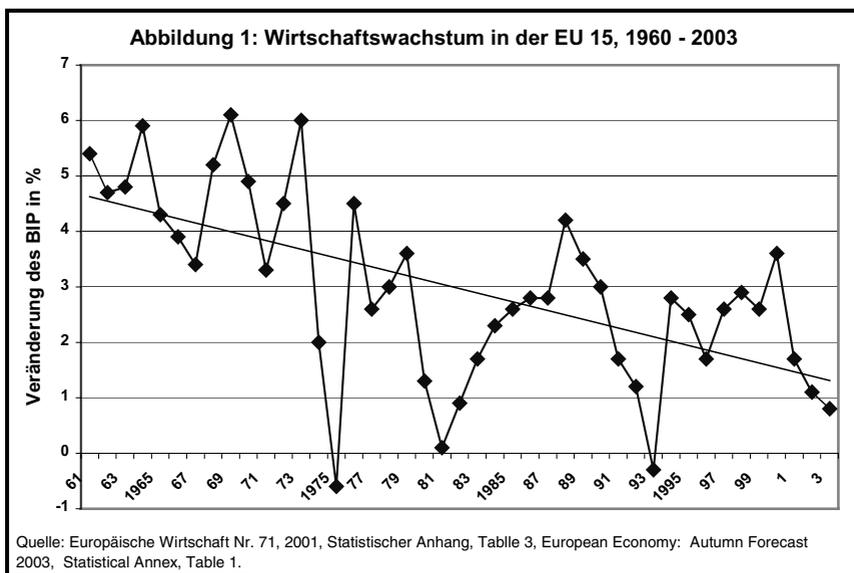
Vor allem die skandinavische, sozialdemokratische wohlfahrtsstaatliche Tradition orientiert sich idealtypisch an der Vorstellung von unbedingten Rechtsansprüchen, die universalistisch an die Staatsbürgerschaft gebunden sind. In anderen Traditionen ist dieses Prinzip universeller sozialer Bürgerrechte wesentlich gebrochener. Bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen (wie z. B. in Deutschland Sozial- und Arbeitslosenhilfe) verkörpern nur das Recht auf *Zugang* zu einer Leistung. Das Prinzip der *Subsidiarität* (Berücksichtigung der Einkommen anderer Personen bei der Leistungsberechnung etc.) schränkt dieses Zugangsrecht weiter ein. Vor allem erwerbsarbeitszentrierte Sozialversicherungssysteme setzen häufig den „männlichen Familienernährer“ als Norm, wobei sich für Haus- und Ehefrauen, Jugendliche und Kinder eben nur *abgeleitete Ansprüche* (z. B. auf Hinterbliebenenversorgung etc.) ergeben.

So ist auch der keynesianische Wohlfahrtsstaat in seinen unterschiedlichen nationalen Ausprägungen in Westeuropa häufig geteilt geblieben. Die Leistungen der sozialen Dienste und Sozialversicherungen, das soziale Auffangnetz gegen Armut, fiskalische und arbeitsplatzbezogene Leistungen haben sich ungleich entwickelt. Er brachte eine nachträgliche Korrektur der Marktergebnisse und soziale Wohlfahrt mit sich, aber er produzierte auch Unterversorgung und Ausschluss („marginalisierte Randgruppen“, „Neue Armut“).

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass der Sozial- und Wohlfahrtsstaat verschiedenen (sich teils auch ergänzenden) Deutungen unterlag:

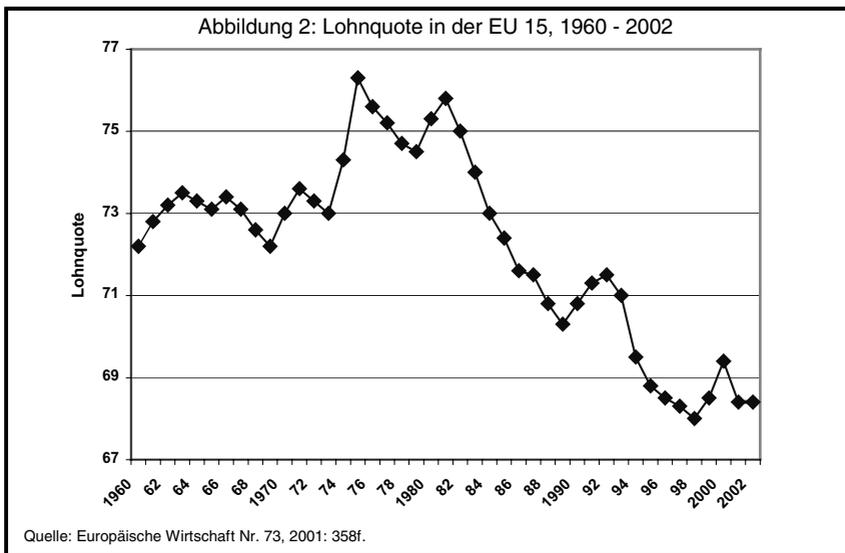
- *Klassentheoretisch* handle es sich beim Wohlfahrtsstaat „um einen asymmetrischen Klassenkompromiss und eine Teilintegration der Arbeiterbewegung in die kapitalistische Gesellschaft. *Asymmetrisch*, weil die gesellschaftliche Interessenvertretung der kapitalistischen Klassen der Interessenvertretung der Arbeiterklasse strukturell überlegen ist; *Teilintegration*, weil die Arbeiterbewegung selbst unter einer betont nicht revolutionären ideellen Führung dennoch immer auch über die kapitalistische Gesellschaft hinausstrebt“. (von Oertzen 1984)
- *Modernisierungstheoretisch* – in „rechten“ wie auch „linken“ Varianten – steht die Steigerung gesellschaftlicher Komplexität, der Ausbau staatlicher Steuerung, Risikoabsicherung und -vorsorge und die damit verbundene Verrechtlichung, Verwissenschaftlichung und Professionalisierung im Vordergrund. Damit sei auch eine Differenzierung und Segmentierung der „Klienten“ des Sozialstaats verbunden. Negative Seiten des Sozialstaats seien die bürokratische Überformung „lebensweltlicher“ Sphären (Kindererziehung, Altenbetreuung etc.), eine Kolonialisierung der Lebensstile durch das den sozialstaatlichen Leistungen zugrunde liegende Normensystem und die Selbstdefinition der Bedarfe durch professionelle Akteure (staatliche Bürokratie, freie Wohlfahrtspflege usw.). Daraus entwickelten sich neue Widersprüche und Konflikte: Der Sozialstaat verschärfe eben auch die Probleme, die er bearbeiten soll.
- *Demokratiethoretisch* wird der Sozial- und Wohlfahrtsstaat als gesellschaftliche Innovationsleistung interpretiert, welche durch die Definition unbedingter Rechtsansprüche und universeller sozialer Bürgerrechte sowie darauf gestützte Instrumentarien zu ihrer materiellen Gewährleistung erst die gleichberechtigte Teilhabe aller Staatsbürger an den Prozessen politisch-demokratischer Selbstbestimmung ermögliche. Soziale Absicherung schaffe erst die materielle Basis für die politische Autonomie der Staatsbürger, unabhängig von ihrer Rolle im wirtschaftlichen Prozess.

Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich aber auch, dass der keynesianische Wohlfahrtsstaat ernsthafte wirtschaftliche und soziale Krisen als „Ausnahmesituation“ begriffen hatte. Er war ja daraufhin angelegt, dass stetes hohes Wirtschaftswachstum, wachsende Arbeitsproduktivität und hoher Massenkonsum immer wieder eine Situation der relativen Vollbeschäftigung erhalten würden, wobei nur in zeitlich begrenzten Konjunkturflauten das soziale Netz etwas strapaziert würde. Die Anhänger einer allzu simplen Interpretation von Keynes Theorie traf es erwartungsgemäß hart, als Mitte der 1970er Jahre bei noch weitgehend bestehender Vollbeschäftigung eine schnelle Inflation der Güterpreise und Löhne (Lohn-Preis-Spirale) mit einem deutlichen Einbruch des Wirtschaftswachstums einherging (Stagflation) und die Wachstumsraten sich über die nächsten Jahrzehnte hinweg abflachten.



In seinem Essay „Das Langzeitproblem der Vollbeschäftigung“ hatte Keynes sich 1943 (also mitten im Weltkrieg) mit dem Problem beschäftigt, was zu tun sei, wenn „die Investitionsnachfrage soweit gesättigt ist, dass sie nicht mehr auf das angezeigte Sparniveau (also das mit Vollbeschäftigung kompatible Sparvolumen, A.B.) angehoben werden kann, ohne sich auf verschwenderische oder unnötige Unternehmungen einzulassen.“ Seine Antwort: sinnvollen Konsum fördern, Sparen missbilligen – und einen Teil des unerwünschten Überangebots durch vermehrte Freizeit, mehr Urlaub und kürzere Arbeitszeiten kompensieren. Diese

Antwort legte den Schwerpunkt der Lösung auf die „Verteilungsfrage“. Sie verwies darüber hinaus auf breitere Fragen der Lebensqualität und Emanzipation, die dann Mitte der 1970er von der feministischen Bewegung, dem Milieu der '68er, der Revolte der angelernten Massenarbeiter gegen die stupide fordistische Arbeitsorganisation (*Blue Collar Blues*) und der aufkommenden Ökologiebewegung gestellt wurden. Keynes Konzept hätte allerdings einen Bruch mit einem tragenden Pfeiler des bisher geltenden „Klassenkompromisses“ erfordert, wonach im Wesentlichen nur die Wachstumszuwächse als Umverteilungsmasse galten. Bevor solche „gefährlichen Schlussfolgerungen“ mehrheitsfähig werden konnten, musste aus Sicht der Unternehmer und Vermögenden die Notbremse gezogen werden.



Es ist vor diesem Hintergrund (und anderen Konstellationen Mitte der 1970er Jahre wie der Niederlage der USA im Vietnamkrieg) nicht verwunderlich, dass der beschriebene „Klassenkompromiss“ nun zerbrach und die Unternehmerseite auf Gegenoffensive (ein inzwischen zunehmend radikaleres und umfassenderes gesellschaftliches Roll Back zur Wiederherstellung angemessener Profitraten, zur Eindämmung der Inflation, zur Zurückdrängung von „Gewerkschaftsmacht“ und „überbordender sozialstaatlicher Regulierung“ etc.) umschaltete. In der Folge ergab sich ein deutlicher Umschwung auch

in der Primärverteilung (Rückgang der Lohnquote, Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Profitrate der Unternehmen spätestens seit den 1980er Jahren).



Ihre ideologische Stütze fand diese Unternehmeroffensive in den nach dem Zweiten Weltkrieg eher marginal gebliebenen Wirtschafts- und Gesellschaftstheorien des *Neoliberalismus* der 1930er/1940er Jahre (Hayek, von Mises) und des *Monetarismus* der Chicago Boys (Milton Friedmann u. a.). Die monetaristische Wirtschaftspolitik stellte vor allem den Kampf gegen die Inflation und das freie Wirken von Marktkräften in den Mittelpunkt ihrer Strategie – beides werde von allein wieder zu neuem Wirtschaftswachstum und einer dynamischen Ökonomie führen. Die keynesianische Vollbeschäftigungspolitik wurde ad acta gelegt. Insbesondere die Regierungen von Margaret Thatcher in Großbritannien, Ronald Reagan in den USA und des Diktators Augusto Pinochet in Chile waren die internationalen Vorreiter des Monetarismus.⁴

Kontroversen um die „Krise des Wohlfahrtsstaats“

Im Gefolge von Monetarismus und „neoliberaler Revolution“ entwickelten sich in den 1980er und 1990er Jahren verschiedene neue Sichtweisen auf den Sozialstaat. Einige davon sollen nachfolgend „idealtypisch-stilisierend“ dargestellt werden:

- Die „*neoliberale reine Lehre*“ entdeckte Hayeks alte Formel vom „Weg in die Knechtschaft“ (1944) wieder. Demnach werden sowohl der sowjetische „Staatssozialismus“, der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat als auch die sozialstaatlichen Kompromisse konservativer Regierungen der Nachkriegszeit (z. B. von Winston Churchill bis Edgar Heath in Großbritannien; Konrad Adenauers und Ludwig Ehrhards „soziale Marktwirtschaft“ in Westdeutschland; die „Wirtschaftsprogrammierung“ der Gaullisten in Frankreich) unisono als die freie Entfaltung des Individuums und gesunden Unternehmergeistes knebelnde Varianten des „Sozialismus“ gebrandmarkt und eine Rückbesinnung auf die Entfesselung der Marktkräfte eingeklagt. Margaret Thatchers Parole, es gebe „keine Gesellschaft, sondern nur Individuen“, bringt diese Denkweise am klarsten auf den Punkt. In den 1990er Jahren wurde diese Ideologie in Deutschland unter anderem von der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen in der ideologischen Figur vom Arbeitnehmer als „Unternehmer seiner eigenen Arbeitskraft“ zum Ausdruck gebracht. Wenn nur genügend „ökonomische Freiheit“ und Eigenverantwortung der Individuen herrschten, könne die Wirtschaft so dynamisiert werden, dass bestenfalls eine soziale Basissicherung für die nicht arbeitsfähigen StaatsbürgerInnen (Bürgergeld etc.) erforderlich sei.
- Auf der „marxistisch“ orientierten politischen Linken wurde die „*Sozialstaatsillusion*“ attackiert. Weil der Sozialstaat nicht in die Primärverteilung und die kapitalistischen Eigentumsverhältnisse eingreife, könne er soziale Ungleichheit nicht ursächlich bekämpfen. Er werde unter Bedingungen sich abflachenden Wirtschaftswachstums zunehmend funktionsuntüchtig und damit in Frage gestellt. Notwendig sei deshalb ein Systemwechsel hin zum Sozialismus.
- Die von den „*neuen sozialen Bewegungen*“ der 1980er Jahre inspirierten linken Strömungen (Grüne, ökologisch und frauenpolitisch sensibilisierte linke Sozialdemokratie und kirchliche Kreise) thematisierten weniger diese fundamentalen Fragen alternativer Gesellschaftsordnung, sondern den „bevormundenden Charakter des bürokratisch-etatistischen Wohlfahrtsstaats“, seine Erwerbszentriertheit und den weitgehenden Ausschluss von Frauen, gesellschaftlichen Randgruppen und „atypisch Beschäftigten“. Ein grundlegender *Umbau* sei erforderlich, damit der Sozialstaat zukunftsfähig werde. Die Umbauvisionen konzentrierten sich auf die „Anerkennung“ der bisher randständig gebliebenen Interessenlagen, eine Ausdehnung des zivilgesellschaftlichen „Selbsthilfepotenzials“ und insbesondere auf die Frage eines „garantierten Grundeinkommens“ oder einer „sozialen Grundsicherung“ für alle. Die klassischen Fragen der Sozialversicherung (Lebensstandardsicherung im Alter etc.) fanden hingegen weniger Beachtung. Ein kleinerer Teil dieses Spektrums (insbesondere

aus den „korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten“) entwickelte Ende der 1990er Jahre vage Ideen vom Umbau der Sozialversicherungen zu „Erwerbstätigen- und Bürgerversicherungen“, die nicht mehr allein an die Erwerbstätigkeit gekoppelt sind (Anlehnung an das „Schweizer Modell“ der Einbeziehung aller Einkunftsarten zur Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, Wertschöpfungsabgabe etc.).

- Der Mainstream der Sozialdemokratie (und der Gewerkschaften) tat sich schwer, eine prinzipielle Verortung in dieser neuen Sozialstaatsdebatte zu finden. Man reagierte zunächst „pragmatisch“ – soviel Verteidigung der überlieferten Strukturen wie möglich, soviel Anpassung an schwache Wachstumsraten und „schrumpfende Staatseinnahmen“ wie nötig. Dies galt im Übrigen auch für die „offizielle“ Politik der gemäßigeren Konservativen – Einschnitte ins soziale Netz wurden stets damit begründet, dass nur so der Sozialstaat im Kern zu erhalten und zukunftsfähig zu machen sei. Dies war durchaus auch verbunden mit der Suche nach neuen Finanzierungsformen (z.B. Einführung und Ausweitung einer allgemeinen Sozialversicherungsabgabe in Frankreich nach Initiative des sozialdemokratischen Premierministers Michel Rocard Anfang der 1990er Jahre) als auch der Abdeckung neuer Risiken (z.B. Einführung einer Pflegeversicherung in Deutschland durch die Konservativen unter Sozialminister Norbert Blüm in den 1990er Jahren, allerdings unter Aufgabe des Prinzips der paritätischen Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer).
- Erst mit der Diskussion um und der Durchsetzung der „Strategie des Dritten Wegs“ als Mehrheitsposition der europäischen Sozialdemokratie Ende der 1990er Jahre verfügte diese über ein klares eigenständiges Profil. Im Gegensatz zur „reinen neoliberalen Lehre“ hielt der „Dritte Weg“ an der Auffassung fest, dass es eine Gesellschaft gebe. Auch unter Bedingungen wirtschaftlicher Globalisierung müsse ein soziales Netz aufrechterhalten werden, um die „Modernisierungsverlierer“ aufzufangen und sie in die neuen Verhältnisse „mitzunehmen“. Die neue Grundphilosophie lautete, der Staat müsse „steuern statt rudern“. Globalisierung und gestärkte Marktkräfte brächten eine dynamischere Wirtschaft hervor. Die Aufgabe des Sozialstaats sei nunmehr, Chancengerechtigkeit (bei den „Startchancen“, nicht „im Ergebnis“; sowie eine „zweite Chance“ nach einem gescheiterten Anlauf) und Teilhabemöglichkeiten zu organisieren. Erwerbslose und sonstige von sozialen Transfers Abhängige müssten über ein System von Rechten und Pflichten („Fördern und Fordern“) in die Lage versetzt werden, die neuen Chancen in einer dynamisierten Ökonomie zu ergreifen. Das soziale Netz würde somit gleichsam zu einem Trampolin, das die Schwachen und Gestrauchelten wieder in wirtschaftlich aktive Tätigkeit zurückfedert. Dafür brauche man einen „aktivierenden Sozialstaat“, der nicht

mehr länger „passive Leistungen“ und „unbedingte Ansprüche“ gewähre, sondern vorrangig auf „Anreize“ zur Integration in das Marktgeschehen und den Arbeitsmarkt setzt. In Anlehnung an die Ideen der *Kommunitaristen* aus den USA wurde „Gesellschaft“ als „Gemeinschaft“ aufgefasst, denen die Einzelnen in ihrem individuellen Verhalten Rechenschaft schuldig sind: „Andererseits wird hier aber auch ein Bruch mit dem neoliberalen Freiheits-Diskurs vollzogen. Der Vorrang von *Gemeinschaft* als Gesellschaft in Gestalt einer Pflichten-Ethik verleugnet sogar noch die rein liberale Dimension von Freiheit. ... Wo Thatcher nicht mehr wusste, ob es überhaupt *so etwas wie Gesellschaft* gäbe, wird die Gesellschaft des nationalen Wettbewerbsstaates – in der Identifizierung mit Gemeinschaft – ideologisch totalitär gegen die Einzelnen.“ (Rheinlaender 1999).

Umbau oder Modernisierung des Sozialstaats: Die neue Unübersichtlichkeit

Nahezu alle politischen und zivilgesellschaftlichen Kräfte benutzen gleich klingende Begriffe, wenn sie über die Zukunft des Sozialstaats sprechen: „Umbau“ (der Kampfbegriff der 1980er Jahre) oder „Erneuerung und Modernisierung“ (der Kampfbegriff der 1990er Jahre). Ironischerweise gerieren sich Konservative, Liberale und neue Sozialdemokraten dabei neuerdings zunehmend als Befürworter einer „radikalen Politik“ bzw. eines „Systemswechsels“, während die Kräfte links von ihnen als „Besitzstandswahrer“ gelten. In der politischen Praxis der letzten 25 Jahre ist allerdings eine paradoxe Situation festzustellen. Einerseits wurden die oben als idealtypisch vorgestellten Denkweisen von den politischen Lagern teils kräftig durchgemixt. Andererseits verbargen sich hinter fast gleichlautenden Begriffen und Konzepten häufig völlig unterschiedliche Vorstellungen. Hierfür einige Beispiele:

- Konservative Kräfte (in Westdeutschland etwa die CDU unter ihrem Generalsekretär Heiner Geissler Ende der 1970er Jahre) griffen die Etatismus- und Bürokratiekritik der alternativen Linken in der Formel der „*Neuen Sozialen Frage*“ auf. Die „alte soziale Frage“ (d.h. die Arbeiterfrage) habe sich durch den keynesianischen Wohlfahrtsstaat und die Wohlstandsentwicklung der Nachkriegszeit nahezu erledigt. Dafür sei aber ein breites Armuts- und Ausschließungspotenzial an den „Rändern der Gesellschaft“ (Obdachlosigkeit wegen persönlicher Krisen, Armut wegen Kinderreichtum, soziale Ausschließung wegen Behinderung etc.) entstanden, das mit den bestehenden sozialstaatlichen Strukturen nicht verhindert werde. Damit wurde dann gegen den „entmündigenden Sozialstaat“ Front gemacht, ohne in den 1980er Jahren in der Regierung irgendetwas an diesen Problemen zu verändern, sondern im Gegenteil die sozialen Sicherungssysteme weiter auszudünnen.

- Alternative Linke wie neoliberale Denkfabriken propagieren „Bürgergeld“ und „negative Einkommenssteuer“ als mögliche Form einer „sozialen Grundsicherung“. Oft zeigt sich nur in der veranschlagten Höhe dieser Grundsicherung und den Zugangsvoraussetzungen, dass völlig Unterschiedliches damit beabsichtigt ist. Die „Linken“ wollen meist ein voraussetzungsfreies, nicht an Arbeitsleistung gebundenes „Grundeinkommen“, mit dem es sich einigermaßen kommod leben ließe. Die Neoliberalen wollen hingegen eine „Basissicherung“ meist unterhalb des Armutsniveaus, die nur „arbeitsunfähigen“ Bürgern gewährt wird (oder anderen, sofern sie „Gemeinwohlarbeit“ u. ä. leisten).
- Konservative, alternative Linke und neue Sozialdemokraten fordern gleichermaßen eine Stärkung und Aufwertung *zivilgesellschaftlichen Engagements* und der *Selbsthilfe*. Für nicht wenige alternative Linke ist deren Förderung jedoch eine als zusätzlich begriffene Aufgabe über die Funktionen eines erneuerten Sozialstaats hinaus. Sie müssten auch entsprechend mit zusätzlichen Ressourcen ausgestattet werden, damit sie leistbar seien. Für neue Sozialdemokraten und Konservative sollen Selbsthilfestrukturen und zivilgesellschaftliches Engagement hingegen zunehmend bisher sozialstaatlich gewährleistete Funktionen *ersetzen*.
- Ähnlich verhält es sich mit dem Lob auf den „Dritten Sektor“ und die „Sozialwirtschaft“, welches gleichermaßen aus linken, sozialdemokratischen und selbst neofaschistischen Kreisen erklingt. Die italienische *Aleanza Nazionale* etwa hält diese Begriffe in durchaus „alternativer Prosa“ hoch und verbindet damit einen Abbau staatlicher Strukturen und eine Aufwertung familiärer, nachbarschaftlicher und wohlfahrtspflegerischer Strukturen (vor allem aus dem kirchlichen Bereich), wobei Unterstützungsleistungen an die Erfüllung von Kriterien „moralischen Wohlverhaltens“ der Einzelnen im Sinne der Aleanza-Ideologie gebunden sind.

Insofern lohnt es sich, nicht nur auf divergierende ideologische Begründungen in der neuen Sozialstaatsdebatte zu achten, sondern auch auf die konkrete Praxis und konkrete Konzepte. Nur dadurch lassen sich Brüche und Kontinuitäten im Vergleich zur tradierten Konzeption des keynesianischen Wohlfahrtsstaats deutlicher herausarbeiten. Typischerweise vermengen sich dabei Maßnahmen, die „systemkonform“ auf Einschnitte (Kürzung von Sozialausgaben und -leistungen) setzen, mit solchen, die „strukturelle Reformen“ im Sinne eines Systemwechsels beinhalten.

Das Ende der sozialen „Wohlfahrt, wie wir sie kennen“

Im Zentrum der jüngeren „Sozialreformen“ in den Mitgliedstaaten der EU steht das Bestreben, den Sozialstaat immer mehr nach dem Prinzip der *in-*

individuellen Eigenverantwortung der Einzelnen umzugestalten und die Pflicht zur individuellen Eigenvorsorge auszuweiten. Damit wird das Prinzip der kollektiven Sicherung und (begrenzten) Umverteilung zurückgedrängt. Das Ideal, dass der Sozialstaat „unbedingte Ansprüche“ und die Verwirklichung sozialer Bürgerrechte zu gewährleisten hat, wird vielfach durchlöchert. Das Prinzip der *Chancengleichheit* – welches immer auf die Beseitigung der Ursachen sozialer Benachteiligung und sowohl auf gleiche „Startchancen“ als auch nachträgliche Korrektur von Ungleichheit verstärkenden Marktergebnissen ausgerichtet war – wird zum Prinzip der *Chancengerechtigkeit* umgewandelt. Letzteres sieht soziale Ungleichheit als unvermeidlichen und willkommenen Katalysator für Wirtschaftswachstum und Wohlstandsmehrung, wobei nach dem Prinzip der individuellen Verantwortung nur noch auf der Ebene der „Startchancen“ (z.B. Bildung, Förderung der „Beschäftigungsfähigkeit“ usw.) staatliches Eingreifen legitimierbar sei. Wie das Beispiel der Bildung und der „Investitionen ins Humankapital“ zeigt, setzt die Chancengerechtigkeit auch nicht notwendigerweise auf sozialstaatliche Mittel, sondern auf marktliche Anreize und Förderung privater Weiterbildung. Das Prinzip der *Verteilungsgerechtigkeit* („materielle Gleichheitspolitik“) und das Ziel der *Herstellung annähernd gleicher Lebensverhältnisse* muss logischerweise im Rahmen einer solchen Umwertung der Prioritäten entfallen. Diese grundlegende Neuorientierung ist – in vielfältigen Abstufungen und Erscheinungsformen – in den mitgliedstaatlichen „Reformen“ der Alterssicherung, der Gesundheitssysteme, der Arbeitsmarktpolitik und bei der sozialen Basissicherung (in Deutschland die Sozialhilfe) zu beobachten. Die Reform der Alterssicherung orientiert sich am „Drei-Säulen-Modell“ der Weltbank. Danach werden die öffentlichen Rentensysteme mehr oder weniger auf die Funktion einer Basissicherung im Alter reduziert und durch – bevorzugt kapitalgedeckte und individualisierte – betriebliche Rentensysteme (Pensionsfonds) und freiwillige private Vorsorge ergänzt, um den Lebensstandard zu sichern. Die Rentenreformen in den Niederlanden und Schweden (1999), Deutschland (2001), Österreich (2003) und Frankreich (2003, Fortsetzung angekündigt) weisen bei unterschiedlichen Akzentsetzungen in diese Richtung. Sie sind zudem eng mit der beabsichtigten Schaffung eines europäischen Finanzmarktes verbunden, für den sie eine, wenn nicht sogar die entscheidende Finanzierungsquelle darstellen sollen.

Den bereits erfolgten und angestrebten Reformen der öffentlichen Gesundheitssysteme liegt das gleiche Prinzip zugrunde: einschränkende Definition der „medizinisch notwendigen“ Pflichtleistungen, Privatisierung und soziale Kürzung durch Zuzahlungen und Auslagerung der nicht mehr dem staatlichen Leistungskatalog angehörenden Behandlungen und Leistungen (z.B. Zahnersatz, Brillen etc.) auf „Eigenvorsorge“ oder Zusatzversicherungen. In beiden Fällen geht es vorrangig um eine Entlastung der Unternehmen von „Lohnnebenkosten“,

was sich häufig in der im Vergleich zur Vergangenheit geringeren Finanzierungsverpflichtung der Arbeitgeber für diese sozialen Sicherungssysteme ausdrückt. Die marktkorrigierende und umverteilende Funktion der Sicherungssysteme wird insgesamt zurückgefahren. Ein wachsender Teil der Leistungen ist vom individuellen „Markterfolg“ abhängig (bei den kapitalgedeckten Säulen der Altersvorsorge sogar vom „Finanzmarkterfolg“).

Für die Arbeitslosenversicherung (Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit) und die soziale Basissicherung wurden und werden zunehmend Konzepte aus den USA (Workfare) handlungsleitend. Der Begriff des „Workfare“ ist am ehesten mit „Work for your welfare“ (Arbeite für deine „Stütze“) zu fassen. Die norwegische ILO-Expertin Nanna Killdal (2000) beschrieb dieses Konzept zutreffend: „Workfare-Programme verpflichten arbeitsfähige Leistungsempfänger, für die bezogene Leistung zu arbeiten, und zwar zu schlechteren Bedingungen als bei vergleichbaren Arbeiten auf dem ‘freien Arbeitsmarkt’. Zielgruppe sind meist die unteren Schichten der Empfänger staatlicher Leistungen aus der sozialen Basissicherung.“ Die grundlegende Idee lautet also, dass die „Klienten des Sozialstaats“ der „Gemeinschaft“ für den Bezug einer Unterstützungsleistung in Form von Niedriglohnarbeit wieder etwas zurückgeben müssen. Workfare-Projekte wurden im Gefolge von Ronald Reagans Regierungszeit in einer Reihe von US-Bundesstaaten eingeführt. Den wirklichen Durchbruch erreichte jedoch der demokratische Präsident Bill Clinton 1996 mit dem *Personal Opportunity and Work Responsibility Act*. In seiner Diktion war das Ziel „to end welfare as we know it“ (vgl. Hitchens 1999: 64 ff.; Platt 2004).

Das US-Gesetz zielte nicht auf Arbeitsmarktpolitik, sondern betraf im Wesentlichen sozialhilfeabhängige Gruppen (z.B. arbeitslose, allein erziehende Mütter etc.). Es verlangte Arbeitseinsätze im Gegenzug für staatliche Unterstützungsleistungen, begrenzte die Bezugsdauer drastisch (auf lebenslang maximal 60 Monate, Lebensmittelmarken nur drei Monate innerhalb von 36 Monaten usw.) und verhängte Sanktionen (Leistungsentzug) bei als ungenügend erachteter Kooperationsbereitschaft der Leistungsempfänger.⁵

In Großbritannien (New Deal Projekte der Blair-Regierung), den Niederlanden, Belgien und Dänemark („aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik“) und in Deutschland (Jobaktivgesetz, Hartz-Reformen) ist diese generelle Orientierung mit unterschiedlichen Akzentsetzungen (z.B. in Dänemark und den Niederlanden durchaus auch mit Qualifizierung und Förderung) sowohl in Bezug auf die soziale Basissicherung als auch auf Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenunterstützung integriert worden. Unabhängig von den jeweiligen nationalstaatlichen Besonderheiten dieser Unterstützungssysteme herrscht ein Trend vor, verbriefte Rechte und Ansprüche (auf „passive Unterstützungsleistungen“ als auch auf „Förderung“ in Form von Umschulung, Aus- und Weiterbildung) zurückzunehmen.

Leistungen werden an Auflagen und „Pflichten“ geknüpft (Mobilitätsbereitschaft, Zumutbarkeit von prekärer und Niedriglohnarbeit, Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfebeziehende etc.) und ein rigides Instrumentarium von Sanktionen (teilweiser oder völliger Leistungsentzug bei ungenügender Kooperationsbereitschaft und „Pflichterfüllung“) durchgesetzt. Damit wird der Gleichbehandlungsgrundsatz und das alte Wohlfahrtsstaatsideal unteilbarer sozialer Bürgerrechte durchlöchert. Denn für die untersten Schichten der ökonomisch Inaktiven (in Deutschland Sozial- und Arbeitslosenhilfebeziehende) werden partikulare Sonderrechtsverhältnisse obrigkeitsstaatlich definiert, die den „Klienten“ je nach der Fallgruppe, denen sie zugeordnet werden, einen spezifischen Status mit (eingeschränkten) besonderen Rechten und (ausgeweiteten) Pflichten zuweist. Sie werden zu Bürgerinnen und Bürgern zweiter Klasse: Während für die noch Erwerbstätigen z.B. der Grundsatz der freien Berufswahl und der freien Wahl des Arbeitsortes gilt, müssen diese Leistungsempfänger zu hoher Mobilität und zur Annahme perspektivloser Minijobs etc. bereit sein – ansonsten fallen sie aus dem sozialen Netz heraus. Was hier als „Modernisierung des Sozialstaats“ ausgegeben wird, ist in Wirklichkeit eine Regression zu den moralisierenden Prinzipien des „Arbeitshauses“.

In Bezug auf die soziale Basissicherung ist anzumerken, dass die selbstgestellte Aufgabe der Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung – oder positiv formuliert der Sicherung eines sozio-kulturellen Existenzminimums – nicht gelingt oder auch gar nicht mehr beabsichtigt ist. Das durchschnittliche Einkommen aus der sozialen Basissicherung (Sozialhilfe) betrug in den 1990er Jahren in Großbritannien 18%, in Portugal 22%, in Frankreich 27%, in Deutschland 33% und in Belgien 34% des nationalen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf. Das Statistische Amt der EU definiert die Armutsschwelle bei 50% des nationalen BIP pro Kopf (vgl. Guibentif/Bouget 1997).

Umdeutung sozialstaatlicher Grundbegriffe

Parallel zu den praktischen Versuchen einer „Modernisierung des Sozialstaats“ werden dessen zentrale Leitbegriffe umgedeutet. Der Begriff der „Reform“ stand in den 1970er Jahren noch für sozialen Fortschritt und den Ausbau des Sozialstaats. Heute müssen die erwerbsabhängigen Schichten, Rentnerinnen und Rentner, Arbeitslose und Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger reflexartig nach dem Portemonnaie greifen, wenn dieses Wort fällt.

Der Begriff der „Solidarität“ erfährt einen vielfachen Bedeutungswandel. Im Kontext des keynesianischen Wohlfahrtsstaatsideals meinte er nicht nur Risikoteilung (Sozialversicherung), sondern auch Finanzierung des Wohlfahrtsstaats durch alle gesellschaftlichen Gruppen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Solidarität zwischen wirtschaftlich Schwachen und Starken

unter Einbeziehung von Unternehmen und Vermögenden). Steuer-, lohn- und arbeitspolitisch wird er nun umgedeutet in „Wettbewerbsolidarität“: Allgemeine Steuerenkungen mit überproportionaler Entlastung von Unternehmensgewinnen, hohen Einkommen und Vermögen, moderate Lohnabschlüsse, betriebliche Flexibilität (Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, arbeitsvertragliche Bedingungen) und Aufbrechen von Flächentarifverträgen sollen höheres Wachstum und mehr globale Wettbewerbsfähigkeit liefern, was dann die Beschäftigung stabilisiere und langfristig sinkende Arbeitslosenzahlen bewirke. In Deutschland steht sogar inzwischen die progressive Einkommenssteuer zur Disposition.

Das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ der Europäischen Kommission von 1993 forderte etwa einen „neuen Gesellschaftsvertrag“. Solidarität wurde darin im Wesentlichen als eine Aufgabe definiert zwischen „jenen, die Arbeit haben und jenen, die keine haben“. Die Löhne der Beschäftigten seien gemäß einer „Insider-Outsider-Theorie“ im Vergleich zu einem Arbeitsmarkt mit vollständigem Wettbewerb zu hoch. Deshalb seien moderate Lohnerhöhungen unterhalb des Produktivitätswachstums erforderlich (also Lohnverzicht der Beschäftigten), damit die Arbeitslosen eine Chance hätten, in Arbeit zu kommen. Eine Umverteilung zwischen Kapital und Arbeit als Basis der „Solidarität“ wird aufgegeben zugunsten einer Umverteilung nur noch zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen („Umverteilung innerhalb einer Klasse“).

Nach ähnlichen Mustern ist die Alterssicherung für alle kaum mehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, sondern eine Frage der „Solidarität zwischen den Generationen“, d.h. zwischen der schrumpfenden Zahl junger Erwerbstätiger und der wachsenden Zahl Älterer im Rentenalter bzw. ein davon abgeleitetes „neues Verteilungsproblem“ zwischen Kinderlosen und Kinderreichen⁶. Es geht also darum, die Pflicht zur Solidarität auf engere Gruppen und Fragestellungen einzugrenzen, wobei die wirtschaftlich Starken meist ausgenommen werden. Umgekehrt gibt es auch Tendenzen in den sozialpolitischen Debatten, bestimmte Risiken als „selbstverschuldete“ oder privat zu tragende (z.B. Rauchen, Alkoholismus, unfallträchtige Sportarten in der Krankenversicherung; Erwerbsunfähigkeit bei der Rentenversicherung) aus dem Solidaritätszusammenhang auszugliedern.

Nicht anders ergeht es dem Begriff der „Vollbeschäftigung“. Nach Keynes und Beveridge ging es um Vollbeschäftigung auf Grundlage standardisierter „Normalarbeitsverhältnisse“ (mit tariflicher, sozialversicherungsrechtlicher etc. Regelung). Vollbeschäftigung war als ein Zustand definiert, wo die Zahl der offenen Stellen die Zahl der erwerbslos gemeldeten zumindest tendenziell überschritt. Jetzt geht es um „Vollbeschäftigung“ ohne Standardisierung der Arbeitsverhältnisse – also unter Bedingungen von in hohem Maße verbreiteten prekären Beschäftigungsverhältnissen (geringfügige Beschäftigung, Minijobs,

Teilzeit, Arbeit auf Abruf etc.) ohne auskömmliche Einkommen. Diesem Vollbeschäftigungsbegriff fehlt der vormals vorhandene soziale Gehalt. Und auch rein quantitativ wird er einfach am Erreichen einer bestimmten Beschäftigungsquote (Anteil der Erwerbstätigen an der gesamten arbeitsfähigen Bevölkerung zwischen 14 und 65 Jahren) festgemacht. Eine Beschäftigungsquote von 70%, welche die EU mit Vollbeschäftigung gleichsetzt, ging aber immer noch z. B. im Jahr 2000 in Schweden (73%) mit einer offiziellen Arbeitslosenrate von rund 6% einher.

Die „Krise des keynesianischen Wohlfahrtsstaats“ wird also nicht nur unterschiedlich gedeutet, sondern den an der Oberfläche häufig ähnlichen Leitbegriffen im Kampf um „Umbau“ oder „Modernisierung“ des Sozialstaats liegen unterschiedliche Konzepte und handlungsleitende Prinzipien zugrunde. Die EU hat – mangels realer eigenständiger Kompetenzen in der Sozialpolitik – in der jüngsten Vergangenheit mehr und mehr die Rolle eines „Leitbilddieferanten“ und „Koordinators“ für die Sozialstaats-Politiken der Mitgliedstaaten übernommen.

Die Koordinierung der Sozialpolitik in der EU: „Soziale Eingliederung“, „Rentenreformen“, Gesundheitswesen und Altenpflege

Bereits in den 1990er Jahren begann die Europäische Kommission damit, zu versuchen, einen Minimalkonsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zur „Modernisierung des Sozialschutzes“ herzustellen. Dies erreichte sie insbesondere mit der Debatte um ihre gleichnamige Mitteilung von 1997. 1999 ergaben sich erste Schlussfolgerungen im Sinne einer gemeinschaftlichen Strategie der EU und ihrer Mitgliedstaaten: „Die Sozialschutzsysteme der Mitgliedstaaten stehen einer Reihe von bedeutenden gemeinsamen Herausforderungen gegenüber. So müssen sie z. B. der sich verändernden Arbeitswelt, neuen Familienstrukturen und dem dramatischen demographischen Wandel der bevorstehenden Jahrzehnte angepasst werden. Dabei ist der klar zum Ausdruck gebrachte Wunsch der Bürger, das erreichte hohe Sozialschutzniveau beizubehalten, mit der Notwendigkeit in Einklang zu bringen, öffentliche Leistungen effizienter bereitzustellen und einer strengen Haushaltsdisziplin zu unterwerfen.“ (KOM 1999)

Leitvision „Modernisierung des Sozialschutzes“

Der Verweis auf „neue Familienstrukturen“ ist dabei ein milder Abglanz frauenpolitischer Forderungen, die in der Mitteilung von 1997 noch eine prominente Rolle spielten: Abkehr vom Rollenbild des „männlichen Familienernährers“

durch die Individualisierung der Steuersysteme und des Sozialschutzes (verbunden mit einer besseren Berücksichtigung eigenständiger Rechtsansprüche von Frauen und Absicherung „frauentypischer“ Erwerbsverläufe mit Kindererziehungs- und Pflegezeiten etc. in den Sozialversicherungen sowie einer Verbesserung der Betreuungsinfrastrukturen). Diese vergleichsweise „feministische“ Orientierung war allerdings weniger einer bewussten Verpflichtung der europäischen Politik auf die Ziele der Frauenbewegung geschuldet, sondern eher einer ökonomischen Sichtweise.

Das Ziel der Kommission, angesichts des demographischen Wandels das Arbeitsangebot langfristig hochzuhalten (und so „wettbewerbsfähige“ niedrige Arbeitskosten zu erhalten), war aus ihrer Sicht unter anderem nur dann zu erreichen, wenn die Erwerbsquote von Frauen deutlich gesteigert würde. Höhere Erwerbstätigkeit von Frauen ist demgemäß „Mittel zum Zweck“, eine dauerhaft dynamische Wirtschaft mit hohen Wachstumsraten zu ermöglichen. Die „veränderte Arbeitswelt“ mache es erforderlich, dass „Sozialschutzsysteme (...) dem Aufkommen neuerer Arbeitsformen wie Zeit- und Teilzeitarbeit und der wachsenden Bedeutung selbstständiger unternehmerischer Tätigkeit Rechnung tragen und diese fördern.“ (KOM 1999) Die Schlussfolgerung lautete: „Eine Anpassung an derartige Veränderungen erfordert ein neues Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Flexibilität sowie auch zwischen Rechten und Pflichten. Die Systeme müssen nunmehr Arbeitnehmern und Stellensuchenden aktive Hilfe bieten, insbesondere durch Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit, und müssen starke Anreize schaffen, einer Arbeit nachzugehen, und dafür zu sorgen, dass Arbeit sich lohnt.“

Es geht also nicht darum, die Entwertung der Erwerbsarbeit und die Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse zurückzudrängen. Einen neuen europäischen Arbeitszeitstandard (verkürzte Arbeitszeiten, vollwertig gesicherte Teilzeit) will die Kommission keineswegs etablieren. Ihr geht es darum, die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte weiterzutreiben und abgestuft (Arbeitsrecht, Sozialschutz) im Umbau der sozialen Sicherungssysteme widerzuspiegeln. Es sind vor allem die (tatsächlichen wie potenziellen) Arbeitnehmer als künftige „Unternehmer ihrer eigenen Arbeitskraft“, die ihre „Anpassungsfähigkeit“ unter Beweis stellen müssen. Dafür braucht man eine „neue Balance von Rechten und Pflichten“, der dem Workfare-Ansatz Rechnung trägt. „Anreize“ müssen den Erwerbslosen und „Klienten“ der sozialen Mindestsicherungssysteme Beine machen, nicht länger untätig in der Arbeitslosigkeit zu verharren. Dies alles wird natürlich in einer „freundlichen“ oder sachlich-bürokratischen Sprache ausgedrückt, wie es für die EU-Institutionen typisch ist.

Das Hauptmotiv der Kommission kommt jedoch in der Kostenfrage zum Ausdruck. Die „Wirtschaft“ darf nicht mit zu hohen Steuern und Lohnnebenkosten belastet werden. Die demographische Entwicklung – d.h. die zu

erwartende Umkehr der Alterspyramide mit weniger jungen Erwerbstätigen und immer mehr Menschen im Rentenalter sowie eine langfristig schrumpfende Bevölkerung – wird in erster Linie als Kostenproblem für Renten- und Gesundheitssysteme begriffen. Dieses sei durch geeignete Kostendämpfungsmaßnahmen zu lösen. Und über allem steht das Gebot, strikte Haushaltsdisziplin zu wahren (gemäß den Regeln des EG-Vertrags und des Stabilitäts- und Wachstumspakts), was bei der angestrebten Politik der Steuersenkungen und niedrigen Lohnnebenkosten eben erfordert, die staatliche Finanzierung der Sozialschutzsysteme zu begrenzen und zurückzufahren.

Die „Überalterung der Bevölkerung“: Können wir uns den Sozialstaat nicht mehr leisten?

In der Wahrnehmung der Kommission und der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben wir es angeblich mit einer „demographischen Zeitbombe“ zu tun. Zwischen 2000 und 2050 soll sich der Alterslastquotient (das Verhältnis von Menschen im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren zu Menschen im Rentenalter über 65) von 28,3% auf 55,9% im Durchschnitt der EU-15 fast verdoppeln. Anders ausgedrückt: Derzeit stehen im Schnitt 3,5 Erwerbsfähige je Rentner zur Verfügung, 2050 sollen es nur noch 1,8 Erwerbsfähige sein. Die Ausgaben für Renten belaufen sich im EU-Durchschnitt derzeit auf etwa 12% des EU-Bruttoinlandsprodukts (für die Gesundheitssysteme auf 7%). Die Rentenausgaben sollen in einigen Mitgliedstaaten bis auf 15–20% ihres nationalen Bruttoinlandsprodukts anwachsen. Das, so Kommission, Regierungen, Unternehmerverbände, Experten und Medien, sei einfach nicht zu schaffen – die sozialen Sicherungssysteme könnten so wie bisher nicht weiter finanziert werden. Eigentlich wäre das dargestellte Problem ja noch viel schlimmer. Denn der Alterslastquotient drückt ja nur das Verhältnis von Erwerbsfähigen und Menschen im Rentenalter aus. Aber nicht alle Erwerbsfähigen haben tatsächlich einen Arbeitsplatz. Die Beschäftigungsquote (der Anteil der Menschen im erwerbsfähigen Alter, der tatsächlich Erwerbsarbeit hat) lag 2003 im EU-Durchschnitt bei 64%. Wäre das auch 2050 noch so, so kämen nur 1,15 Erwerbstätige auf einen Rentner. Deshalb argumentiert die Kommission, komme es darauf an, alle Möglichkeiten (Frauen, Zuwanderung, ältere Arbeitnehmer, Verlängerung der Lebensarbeitszeit) für die Erhöhung der Beschäftigungsquote zu mobilisieren, um so diese Relation zu verbessern. Was das bringen könnte, veranschaulicht eine kleine Modellrechnung von Schani Margulies für Österreich. 1996 gab es in Österreich 1,6 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner über 60 Jahren sowie 5 Mio. zwischen 15 und 60 Jahren. Von diesen Letzteren waren nur 3,3 Mio. erwerbstätig (Beschäftigungsquote von 69%). Regierungsamtliche Schätzungen sagten einen Rückgang der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–60) auf

4,5 Mio. bis 2030 voraus. Wenn Österreich es bis 2030 schaffen würde, eine Beschäftigungsquote von 90% zu erreichen, so gäbe es im Vergleich zu 1996 rund 700 000 Erwerbstätige und rund 1 Million Rentner mehr. „Vollbeschäftigung“ würde das demographische Problem daher deutlich entschärfen, zumal sich ja möglicherweise auch „Kosten“ für die geringere Zahl von Kindern und Jugendlichen im Vergleich zu 1996 vermindern würden.

Dies macht auch eine Betrachtung anhand des deutschen Beispiels deutlich. Die Erwerbsfähigen müssen ja nicht nur die Rentner, sondern auch Kinder und Jugendliche versorgen. Insofern ist der Gesamtquotient (Ältere und Junge) für die wirkliche «Belastung» der Versorgung wirtschaftlich nicht aktiver Bevölkerungsteile durch die Erwerbsfähigen aussagekräftiger. Der Gesamtquotient steigt aber selbst in den Projektionen des Statistischen Bundesamtes nicht dramatisch: Verglichen zur Situation von 1970 (mit „Vollbeschäftigung und intaktem Sozialstaat“) würde er 2050 nur 12% höher liegen. Das ist keineswegs dramatisch, denn der Reichtum der Gesellschaft steigt in viel höherem Maße.

Tabelle 4: Prognose Veränderung des Gesamtquotienten (Junge und Alte) für Deutschland – auf hundert Menschen mittleren Alters kommen

	Ältere	Junge	Gesamt	Definition mittleres Alter
1970	40	60	100	20 bis unter 60 Jahre
2001	44	38	82	20 bis unter 60 Jahre
2050 a	78	34	112	20 bis unter 60 Jahre
2050 b	55	30	85	20 bis unter 65 Jahre

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Vorausberechnung, Variante 5 („mittlere Variante“), Presseexemplar vom 6.6.2003

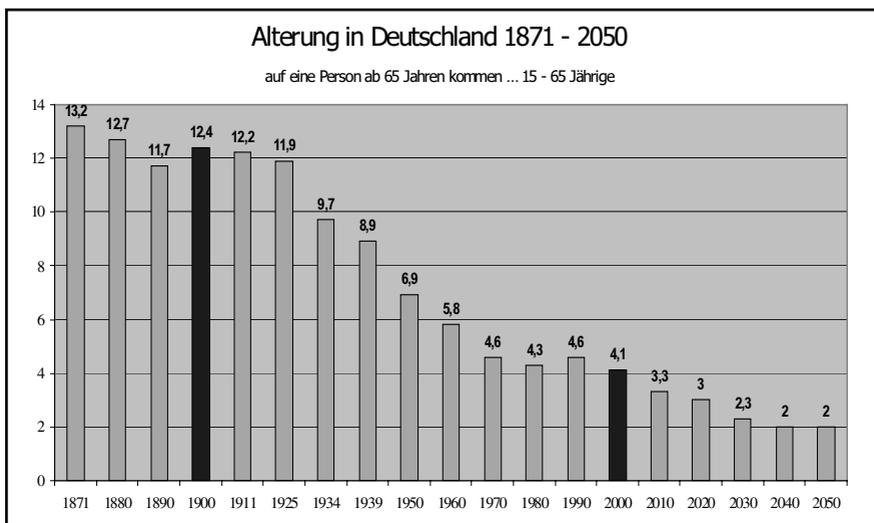
Wichtigere Erkenntnisse lassen sich jedoch aus einer langfristigeren historischen Betrachtung des „Demographieproblems“ gewinnen. Die heutige Debatte erinnert stark an das Kernargument von Parson Malthus, nur unter umgekehrten Vorzeichen. 1798, am Beginn der Industrialisierungsepoche, argumentierte der britische Ökonom Parson Malthus, dass Großbritannien langfristig nur Armut und Hungersnöte zu erwarten habe. Das dramatische Bevölkerungswachstum verlaufe geometrisch, die Erschließung landwirtschaftlich nutzbarer Fläche hingegen wachse bestenfalls arithmetisch. In einigen Jahrzehnten würde es deshalb zwingend dazu kommen, dass die Landwirtschaft die dramatisch gewachsene Bevölkerung nicht mehr ernähren könne.

Wie wir heute wissen, lag Malthus mit seiner Schlussfolgerung aus dem damaligen „Demographieproblem“ – interpretiert als „Überbevölkerung“ – falsch. Im

Jahr 1800 waren etwa 75% der Bevölkerung Westeuropas in der Landwirtschaft beschäftigt, 2000 etwa noch 4–5%. Dazwischen fand eine beständige Produktivitätsentwicklung statt. Sie ermöglichte, dass ein Beschäftigter in der Landwirtschaft statt anfangs (1800) nur 1,4 Personen im Jahr 2000 rund 88 Personen „ernähren“ konnte. In diesen 200 Jahren wuchs die gesamtwirtschaftliche Produktivität dabei jahresdurchschnittlich um „nur“ 1,7%. Ähnliche Größenverschiebungen gab es auch im Dienstleistungs- und Produktionsbereich. Das reale Bruttoinlandsprodukt stieg in Westdeutschland zwischen 1950 und 1990 um 473%, während die Zahl der Beschäftigten im selben Zeitraum nur um 42% zunahm. Die demographische Entwicklung war also nur für 9% des Produktionszuwachses in dieser Periode verantwortlich, die restlichen 91% gingen auf das Konto des Wachstums des realen Kapitalstocks, der Arbeitsproduktivität usw.

Die zentrale Frage ist deshalb nicht das Verhältnis von Erwerbsfähigen zu Rentnerinnen und Rentnern (und nicht einmal von tatsächlich Erwerbstätigen zur ökonomisch inaktiven Bevölkerung). Es geht vielmehr darum, ob der Produktivitätsfortschritt auch in Zukunft noch so hoch sein kann wie in den letzten 200 Jahren, um ein ausreichendes Mehrprodukt bei eher sinkenden Beschäftigungszahlen zu garantieren. In den Ökonomien der industrialisierten Länder (OECD) wird selbst bei flachen Wirtschaftswachstumsraten ein entsprechender jährlicher Produktivitätsfortschritt von 1,5–1,7% für die nächsten Jahrzehnte erwartet. Dann allerdings sind Erhalt und Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme bei alternder und schrumpfender Gesamtbevölkerung kein Demographieproblem, sondern ein *Verteilungsproblem*.

In historischer Perspektive ist unser jetziges „Demographieproblem“ übrigens vergleichsweise bescheiden. In Deutschland lag der Alterslastquotient im Jahr 1900 bei 12,4. Er sank bis 1950 auf 6,9 und bis 2000 auf 4,1. Von rund 12 Erwerbsfähigen auf einen Rentner runter auf 4 pro Rentner in 100 Jahren ist sicherlich eine weit dramatischerer Rückgang als von 4 (2000) auf 2 in den nächsten 50 Jahren (Prognose für 2050). Dennoch stieg in diesem Zeitraum der Lebensstandard deutlich, und der Sozialstaat wurde auf- und ausgebaut, gerade zwischen 1950 und 1970. Ab 2040 etwa wird außerdem mit einer Stabilisierung der Altersstruktur gerechnet – im Wesentlichen sind also nur die Folgen des Alterns der „Babyboomer“-Generation (der 1950er und frühen 1960er Jahre) zu „bewältigen“.



Die größte Strecke der „Belastung“ durch den demographischen Wandel haben wir schon hinter uns. Ein „Sachzwang“ zur Kostendämpfung aus demographischen Gründen, wie die Europäische Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten ihn behaupten, existiert in dieser Form einfach nicht.

Die EU-Strategie zur sozialen Eingliederung

Im Rahmen der „Lissabon-Strategie“ – d.h. ihrem Konzept „eines politischen Dreiecks, das auf einer positiven Wechselwirkung zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik basiert“ und Europa bis 2010 zur wachstumsstärksten und wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt machen soll – hat die EU im Bereich der Sozialpolitik inzwischen mehrere Koordinationsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten initiiert. Diese konzentrieren sich derzeit auf den Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung, eine Koordination der Rentenreformen und eine Koordination zum Gesundheitswesen und der Altenpflege.

Auf dem EU-Gipfel von Nizza (Dezember 2000) wurden die Ziele der „offenen Koordination“ im Bereich *Armut und soziale Ausgrenzung* festgelegt. Es handelt sich um vier Grundrichtungen:

- Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen
- Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung
- Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen
- Mobilisierung aller Akteure.

Diese Orientierungen sind offensichtlich sehr allgemein gehalten. Obwohl die vorangegangene portugiesische Ratspräsidentschaft auf quantifizierbare Ziele gedrungen hatte, beispielsweise die Überwindung der Kinderarmut bis 2010, wurden auch die Teilziele sehr vage und interpretationsbedürftig formuliert. So lautet eines der drei Teilziele zu Ziel 2 „Maßnahmen zum Erhalt der Solidarität in der Familie in allen ihren Formen“. Bei Ziel 3 findet sich die „Erarbeitung umfassender Maßnahmen für Gebiete, die mit den Problemen der Ausgrenzung konfrontiert sind“.

Auch wurde – trotz anderslautender Definition der Methode der offenen Koordinierung (OMK) in den Schlussfolgerungen des Rates zu Lissabon – auf die Festlegung von Leitlinien verzichtet. Die Mitgliedstaaten sollten *nationale Aktionspläne zur sozialen Eingliederung* auf Grundlage der oben genannten Orientierungen mit zweijähriger Laufzeit erstellen, wobei sie sich selbst nationalstaatliche Ziele und Maßnahmen verordnen konnten. So ergab die erste Runde der nationalen Aktionspläne (Laufzeit 2001–2003) in den meisten Fällen kaum mehr als eine Auflistung der nationalen Problemlagen und der ohnehin schon laufenden Maßnahmen der Regierungen. Konkrete und verbindliche eigene Ziele zur Verhinderung von Armut und sozialer Ausgrenzung setzten sich die wenigsten. In ihrem Berichtsentwurf zur Bewertung der nationalen Aktionspläne äußerte sich die Europäische Kommission entsprechend kritisch und stellte eine Rangfolge der Mitgliedstaaten auf. Im gemeinsamen Bericht mit dem Rat wurden diese Kritik und das „Ranking“ aber bereits zurückgenommen. Die Kommission wies nun darauf hin, es sei nicht ihr Ziel, die Politiken der Mitgliedstaaten und deren Wirksamkeit zu bewerten. Genau dies war in der ursprünglichen Konzeption der OMK allerdings beabsichtigt.

Das Europäische Netzwerk gegen Armut (EAPN) bilanzierte nach dieser ersten Runde (2001–2003), dass in weniger als der Hälfte der Länder ausreichende Maßnahmen umgesetzt oder geplant sind, um dem Problem von Armut und sozialer Ausgrenzung wirksam zu begegnen. Bei den Mitgliedstaaten mit ausreichenden Maßnahmen handelt es sich größtenteils um Länder mit ausgebauten Sozialsystemen, die ohnehin schon eine geringere Armutsquote aufweisen. Aber auch bei diesen Ländern bleiben Zweifel bezüglich der finanziellen Angemessenheit und der Qualität der Umsetzung. Die große Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht die Eingliederung in den Arbeitsmarkt (mit sanktionsbewehrten Methoden der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“) als gewichtigstes Instrument zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Die Thematik von „Armut trotz Arbeit“ und von immateriellen Faktoren sozialer Ausgrenzung (Diskriminierung usw.) spielen kaum eine Rolle. Zwar wurden Schlüsselindikatoren vereinbart, die eine europaweite Vergleichbarkeit und Überprüfung der Wirksamkeit der Maßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglichen sollen: Einkommensverteilung, Armutsrate, verfestigte Armut, Anteil

der Erwerbslosenhaushalte, regionale Unterschiede in der Arbeitslosenrate, Bildungsmängel und Langzeitarbeitslosigkeit. Die belgische Ratspräsidentschaft hatte 2001 Vorschläge aus Expertenkreisen vorgetragen, die weiter gefasste Aspekte sozialer Ausgrenzung in Indikatoren erfassen wollten: Gesundheitsversorgung, Wohnsituation und Wohnungslosigkeit, Alphabetisierung und grundlegende mathematische Kenntnisse, Zugang zur Grundversorgung mit öffentlichen Diensten, Verschuldung, Zugang zu Telekommunikation und Internet, Zugang zu Verkehrsmitteln, Zugang zum Sozialschutz und sozialer Sicherheit, Teilhabe am sozialen Leben, an Freizeit und Kultur. Doch diese Vorschläge wurden abgelehnt.

Auch die zweite Runde nationaler Aktionspläne (2003–2005) bilanziert das EAPN äußerst kritisch. Nach wie vor fehle eine ausreichende Verankerung des Kampfs gegen Armut und soziale Ausgrenzung als Querschnittsaufgabe aller mitgliedstaatlichen Politikbereiche. Es mangle insbesondere an entschiedenen Anstrengungen, die sozialen Netze „armutsfest“ zu machen, sowie an klaren Strategien in den verschiedenen Bereichen und einer angemessenen Ausstattung mit finanziellen und personellen Ressourcen. Der Kampf gegen Armut und soziale Ausgrenzung habe in den meisten Mitgliedstaaten inzwischen eine geringere Priorität als noch vor zwei Jahren. Die nationalen Aktionspläne hätten weiterhin eher den Charakter von Analysen und Berichten. Die Regierungen nützten dabei die Gelegenheit, Vorzeigeprojekte herauszustellen. Politiken, die Armutsprobleme vergrößert haben, würden hingegen einfach ausgeblendet.

Die zehn neuen Mitgliedstaaten der Union haben mit der Europäischen Kommission jeweils Verabredungen getroffen (Joint Inclusion Memorandum – JIM), sich auf eine Beteiligung an der OMK zur sozialen Eingliederung vorzubereiten. Dies betrifft den Aufbau von Kapazitäten in den Verwaltungen, die sich mit diesen Themen befassen, und deren Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren (NGOs, Tarifparteien, Wohlfahrtsverbände etc.). Häufig muss zunächst eine Bestandsaufnahme bezüglich der Trends zu Armut und sozialer Ausgrenzung, ihren Ursachen und langfristigen Wirkungen gemacht und ein EU-konformes Statistikwesen in diesem Bereich aufgebaut werden. Nach dem Beitritt im Mai 2004 sollen sie ebenfalls erste nationale Aktionspläne erstellen.

Insgesamt fällt die Bilanz dieses ersten sozialpolitischen Koordinationsprozesses mager aus. Bereits 1996 lebten 18% der EU-Bevölkerung in Einkommensarmut (mit weniger als 60% des Durchschnittseinkommens). In Großbritannien waren es sogar 20% und in Portugal 24%. Rund 40% der einkommensarmen Bevölkerung (25 Mio. Bürgerinnen und Bürger der EU-15) lebt dabei in verfestigten Armutsverhältnissen. Selbst der Besitz eines Arbeitsplatzes schützt heute nicht mehr vor Armut. Im EU-Durchschnitt sind 13% aller Haushalte mit mindestens einer verdienenden Person einkommensarm.

Diese Situation hat sich praktisch nicht verändert. Da seitens der europäischen Ebene auf konkrete und verbindliche Ziele verzichtet wird, ist auch kaum zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten sich zu verstärkten Anstrengungen verpflichtet fühlen.

Die Koordinierung der Rentenreformen in der EU

Der zweite sozialpolitische Koordinationsprozess befasst sich mit den *Rentensystemen*. Schon 1999 hatte die Kommission in einer Studie über Rentensysteme und öffentliche Haushalte die Befürchtung geäußert, dass einige Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Rentensysteme in eine erhöhte öffentliche Verschuldung getrieben werden könnten. Eine solche Entwicklung müsse verhindert werden, weil sonst die Stabilität des Euro und die Defizitregeln des EU-Vertrags in Gefahr geraten könnten. Das Hauptmotiv der auf dem EU-Gipfel von Stockholm 2001 eingeleiteten offenen Koordinierung zu den Rentensystemen war also finanzpolitischer Natur. Der EU-Gipfel von Laeken stellte drei Prinzipien und elf Ziele für die OMK zu den Rentensystemen auf. Die Mitgliedstaaten sollten in nationalen Strategieberichten darlegen, wie die nationalstaatliche Rentenpolitik diesen Prinzipien und Zielen folgt. Die offene Koordinierung zu den Rentensystemen hat damit einen ähnlich unverbindlichen Charakter wie jene zu Armut und sozialer Ausgrenzung.

Tabelle 5: Prinzipien und Ziele der offenen Koordinierung (OMK) zu „Angemessenen und zukunftssicheren Renten“

	Europäische Ziele
	1.3.1. Angemessenheit der Renten
1	soziale Ausgrenzung vermeiden
2	Menschen in die Lage versetzen, ihren Lebensstandard aufrechtzuerhalten
3	Förderung der Solidarität (zwischen den Älteren, zwischen den Generationen)
	1.3.2. finanzielle Tragfähigkeit der Rentensysteme
4	das Beschäftigungsniveau anheben
5	die Lebensarbeitszeit verlängern
6	die Renten zukunftssicher machen im Rahmen solider öffentlicher Finanzen
7	Leistungen und Beiträge ausgewogen anpassen
8	sicherstellen, dass private Altersvorsorge angemessen und solide finanziert ist
	1.3.2.1. Modernisierung: Auf Veränderungen der Bedürfnisse reagieren
9	sich an flexiblere Beschäftigungs- und Laufbahnmuster anpassen
10	den Bestrebungen nach Gleichbehandlung von Frauen und Männern nachkommen
11	die Fähigkeit der Rentensysteme nachzuweisen, den Herausforderungen gerecht zu werden

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten geht dabei inzwischen von einer „Drei-Säulen-Struktur“ der Alterssicherung als Idealmodell aus: staatliche Rentensysteme, betriebliche Rentensysteme, freiwillige private Vorsorge. Der gemeinsame Bericht von Kommission und Rat von 2003 über die Auswertung der nationalen Strategieberichte der Mitgliedstaaten zieht folgende Schlussfolgerung: „Alle Mitgliedstaaten haben den Reformprozess eingeleitet und mehrere bereits in den 90er Jahren grundlegende, in einigen wenigen Fällen sogar radikale, Reformen vollzogen. Dessen ungeachtet, sieht ein Großteil der Länder die Notwendigkeit weiterer Reformen, um die langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme und die Solidität der öffentlichen Finanzen zu sichern. (...) Besonders wichtig wird hierbei sein – insbesondere mit Blick auf die langfristigen Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung auf die Rentenausgaben – stärkere Anreize für ältere Arbeitskräfte zu schaffen, ihr Arbeitsleben zu verlängern. Erreichen lässt sich dies vor allem durch eine engere Verknüpfung von Beiträgen und Leistungen. Darüber hinaus kann die finanzielle Basis der Rentensysteme durch den Ausbau der staatlichen und privaten Kapitalfundierung gestärkt werden.“

Der EU-Gipfel von Barcelona (2002) hatte bereits eine Abkehr von der Politik der Frühverrentungen verabredet und ein Aktivierungsziel für ältere Arbeitnehmer festgelegt: Bis 2010 soll das *tatsächliche* durchschnittliche Alter, zu dem Erwerbstätige aus dem Berufsleben ausscheiden, schrittweise um fünf Jahre angehoben werden. In vielen Mitgliedstaaten scheidet ein beträchtlicher Teil der Erwerbstätigen schon vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters aus dem Beruf aus. Dieser Entwicklung soll durch „Anreize“ (Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt; Belohnung eines Aufschubs des Renteneintritts über das gesetzliche Rentenalter hinaus; flexible Altersteilzeit, aktivierende Arbeitsmarktpolitik gegenüber älteren Arbeitnehmern) entgegengesteuert und so die tatsächliche Lebensarbeitszeit verlängert werden.

Ob die Rentnereinkommen (aus allen drei Säulen) „angemessen“, d.h. letztlich Lebensstandard sichernd sind, dazu kann die EU keine fundierten Aussagen machen. Die Angaben in den nationalen Strategieberichten „erlauben keinen systematischen Vergleich der gegenwärtigen und künftigen Ersatzquotenniveaus (d.h. Verhältnis vormaliges Erwerbseinkommen/Rente; A. B.) in den Mitgliedstaaten.“ Der Bericht von Kommission und Rat behauptet zwar einfach, dass die Renten im Allgemeinen „angemessen“ seien, doch werden konkrete Zahlen nur zum Armutrisiko der Bevölkerung über 65 Jahren geliefert. Dieses sei für die Rentner im Großen und Ganzen nicht höher als für die übrige Bevölkerung, jedoch für die weibliche Altersbevölkerung durchaus beträchtlicher. Was aus dem eingeschlagenen „Reformkurs“ auf Kostendämpfung und Teilprivatisierung folgt, offenbaren einige wenige Hinweise in dem Bericht: „Belgien und Italien bezeichnen die Einkommensunterschiede zwischen

Rentnerhaushalten als weiterhin besorgniserregend. Italien erklärt, dass die Einkommensunterschiede am höchsten sind zwischen den jüngsten Rentnern, was die zunehmende Bedeutung der Betriebsrenten (die einen weniger ausgeprägten Umverteilungscharakter haben) und des Einkommens aus anderen Quellen (vor allem Kapitalerträge) in dieser Altersgruppe widerspiegelt. Im Bericht des Vereinigten Königreichs wird festgestellt, dass das Einkommen der 20% Höchstrentenbezieher von 1979 bis 1996/7 um 80% zunahm, das der 20% Niedrigstrentenbezieher jedoch um lediglich 30%. Zurückzuführen ist dies auf den Ausbau der individuellen und betrieblichen Altersvorsorge, ein Trend, der den ärmsten Rentnern nicht zugute kommt.“

Es dürfte auch schwierig werden, über die *zukünftige* „Angemessenheit“ der Renten fundierte Aussagen zu machen. Renten aus den staatlichen Systemen werden begrenzt und eher auf das Niveau einer „sozialen Basissicherung“ gekürzt. Die zweite und dritte Säule – Betriebsrenten und freiwillige private Eigenvorsorge – sollen theoretisch dann den Lebensstandard sichern helfen. Sie werden jedoch zunehmend auf das Kapitaldeckungsverfahren umgestellt und individualisiert. Damit wirkt das Rentensystem insgesamt weniger umverteilend und die künftige Leistungshöhe hängt zunehmend vom Anlageerfolg auf den Finanzmärkten und dem jeweiligen Zeitpunkt der Auszahlung ab. In den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland sind Pensionsfonds und Lebensversicherungskonzerne – die Anbieter der kapitalgedeckten Säulen – ins Trudeln geraten. Vielfach führte dies dazu, dass der Staat mit Steuermitteln stabilisierend eingriff (womit auch die behauptete „Entlastung der öffentlichen Haushalte“ fragwürdig ist).⁷ Die auf den ersten Blick häufig wohlklingenden Prinzipien und Ziele der offenen Koordination im Rentenbereich sind eigentlich eher ein auf Beruhigung der Öffentlichkeit bedachter Orwell'scher Neusprech: Vertraut uns, es wird schon alles gut, sozial und solidarisch zugehen. Die „Botschaft“ an die Rentner von morgen, die der deutsche Wirtschaftswissenschaftler Horst Siebert formuliert hat, beschreibt den „Reformkurs“ hingegen erfrischend offen und realistisch: „Arbeite länger, habe weniger, spare mehr.“

Die EU-Richtlinie über Betriebsrenten (2003)

Von der politischen Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt hat die EU im Frühjahr 2003 neue gesetzliche Regelungen zu den Betriebsrentensystemen verabschiedet. Bezeichnenderweise handelt es sich um eine Richtlinie im Rahmen des Finanzmarktaktionsplans der EU, welcher die Schaffung eines integrierten EU-Finanzmarkts zum Ziel hat. Bei der betrieblichen Altersversorgung zahlen Arbeitgeber und Arbeitnehmer generell in einen Sparvertrag ein, aus dem die Arbeitnehmer später Altersversorgungsleistungen erhalten. Solche Systeme können im Unternehmen selbst geschaffen werden oder die Dienstleistungen

eines anderen Finanzinstituts (z.B. Pensionsfonds, Pensionskassen oder Investmentfonds) in Anspruch nehmen. Dieses nimmt dann die Beiträge ein, legt sie an und zahlt die Altersversorgungsleistungen aus. Betriebliche Rentensysteme in der EU halten derzeit Vermögenswerte, die etwa 29% des Bruttoinlandsprodukts der EU entsprechen (2,5 Billionen €). Wenn dieser national sehr unterschiedlich regulierte Bereich dem Wettbewerb geöffnet und dereguliert würde, könnten sich wahrhaft europäische Pensionsfonds entwickeln. Das ist denn auch ein Ziel der verabschiedeten EU-Richtlinie „Über Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung“.

Sie öffnet die Dienstleistungserbringung für betriebliche Rentensysteme für einen EU-weiten Wettbewerb und liberalisiert die Anlagevorschriften. Das Management der Vermögens- und Anlagewerte von Betriebsrentensystemen soll sich künftig nach dem liberalen Prinzip des „umsichtigen Investors“ (*prudent person principle*) richten. Demgemäß sollen die eingezahlten Beiträge im „bestmöglichen Interesse“ der Mitglieder angelegt werden. Die Finanzverwaltung und Anlagestrategie soll transparent sein und von qualifizierten Finanzmanagern durchgeführt werden. Dies und bestimmte Rückstellungsregelungen sollen genügen, um eine „vernünftige Balance“ zwischen Anlagerisiken und Sicherheit der Rentenleistungen herzustellen. Mitglieder und Begünstigte der betrieblichen Rentensysteme müssen über die Konditionen des Systems, ihre individuellen Rechte und Leistungsansprüche, die Anlagestrategie und die finanzielle Lage des Anbieters korrekt informiert werden.

Darüber hinaus macht die Richtlinie keine Auflagen zur Sicherheit der Rentenleistungen: weder muss die spätere Auszahlung wenigstens der Summe der eingezahlten Beiträge entsprechen noch eine Mindestrendite garantiert werden. Auch sonst bieten die Bestimmungen den Finanzmanagern eine hohe Bewegungsfreiheit: Die künftigen Betriebsrenten können entweder lebenslang, oder auch nur über einen vereinbarten Zeitraum oder als Einmalzahlung ausgezahlt werden. Sie können biometrische Risiken (Invalidität, hohes Alter) und die Versorgung Hinterbliebener abdecken, doch dafür können höhere Beiträge verlangt werden. Die Beiträge (d.h. das Portfolio) dürfen bis zu 70% in Aktien und anderen Wertpapieren angelegt werden, bis zu 30% auch in Fremdwährungen. Ausdrücklich erlaubt ist ein Engagement auf Risikokapitalmärkten. Eine Reihe von Mitgliedstaaten hatte bisher striktere quantitative und qualitative Anlagevorschriften. Den Dienstleistungserbringern (Pensions- und Investmentfonds, Lebensversicherungen etc.) ist künftig erlaubt, Betriebsrentensysteme in allen Mitgliedstaaten zu managen. Sie müssen aber die sonstigen nationalstaatlichen Anlagevorschriften des jeweiligen Mitgliedstaates und dessen steuerliche, sozial- und arbeitsrechtliche Vorschriften berücksichtigen. So wird die Schaffung europäischer Pensionsfonds ermöglicht, aber die Bedingungen ihres Wirkens werden noch nicht vollständig EU-weit harmonisiert.

Die Begründung der Kommission für die EU-Betriebsrentenrichtlinie verkündet in erfrischendem Klartext, worum es bei den Rentenreformen und der Stärkung kapitalgedeckter Altersvorsorge wirklich geht: „Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung zeichnen sich durch ihre sehr langfristigen Tätigkeiten sowohl in Bezug auf die Verpflichtung des Trägerunternehmens als auch auf die Anlagen aus. (...) Deshalb können sie, wenn sie dies unter Berücksichtigung der Art und Dauer ihrer Verbindlichkeiten für angebracht halten, umfangreiche Anlagen in verhältnismäßig illiquide Vermögenswerte vornehmen, wie Aktien, einschließlich der von kleinen Unternehmen emittierten Aktien, bzw. sogar in nichtbörsennotierte Wertpapiere. Auf diese Weise können die Einrichtungen (...) einen Beitrag zur Entwicklung des Risikokapitals leisten. Im Hinblick auf eine bessere Streuung ihrer Anlagenportfolios können sie auch erhebliche Summen in ausländische Wertpapiere anlegen. (...) Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung spielen somit eine wichtige Rolle bei den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit, bei der Finanzierung der EU-Wirtschaft und bei der Integration der europäischen Kapitalmärkte. (...) Die Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung investieren verstärkt in Aktien, die langfristig als günstiger angesehen werden und tragen damit zu einer verstärkten Kapitalisierung der Aktienmärkte der Mitgliedstaaten bei, die weiterhin nur rund die Hälfte derjenigen der Vereinigten Staaten ausmacht.“⁸ Pensionsfonds könnten genauso wie bisher die Universalbanken als Kredit- und Kapitalgeber für Firmengründer und etablierte Unternehmen agieren. Europaweite Pensionsfonds würden die Finanzierungs- und Verwaltungskosten der Versicherungsindustrie aufgrund von Skaleneffekten verringern. Die Alterssicherung wird zunehmend zum Spielgeld der Finanzbranche gemacht, die sich davon gute Geschäfte verspricht. Dies wiederum stärkt die Strategie der Steigerung des „Shareholder Value“ und die Herrschaft der Finanzmärkte. Beides findet in der Europäischen Kommission und den Regierungen der Mitgliedstaaten nur allzu willige Helfer.

Die Koordination zur Zukunft des Gesundheitswesens und der Langzeitpflege

Der dritte Prozess sozialpolitischer Koordinierung in der EU befasst sich mit der Zukunft des Gesundheitswesens und der Altenpflege. Der EU-Gipfel von Barcelona (2002) initiierte eine offene Koordinierung zu diesem Themengebiet auf Grundlage einer Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2001.

Die Kommission hatte drei EU-weit zu verfolgende Ziele formuliert:

- Zugang für alle unabhängig von ihrem Einkommen oder Vermögen
- Eine hohes Qualitätsniveau des Gesundheitssystems und der Altenpflege
- Sicherung der finanziellen Tragfähigkeit der Systeme.

Die Mitgliedstaaten wurden angehalten, einen Fragenkatalog zur nationalen Situation und Strategien in diesen drei Bereichen zu beantworten. Auf dieser Grundlage entstand im Frühjahr 2003 der erste gemeinsame Bericht von Kommission und Rat zu den nationalen Strategien im Bereich des Gesundheitswesens und der Altenpflege. Während die Kommission sehr stark die angeblich kostentreibende Rolle des demographischen Wandels auch in diesem Bereich betonte, äußert sich der gemeinsame Bericht hierzu verhaltener. Insgesamt fällt der gemeinsame Bericht erheblich weniger detailliert aus als etwa die Berichte zur sozialen Eingliederung oder zu den Rentensystemen.

Er konzediert, dass es durchaus Probleme hinsichtlich des gleichen Zugangs zu Gesundheitswesen und Altenpflege gibt (insbesondere für Ältere und Menschen mit niedrigem Einkommen; regionale Versorgungsunterschiede, Wartezeiten für bestimmte Behandlungen etc.). In den meisten Mitgliedstaaten tragen die Haushalte zwischen 20–30% der gesamten Gesundheitskosten selbst, entweder direkt oder durch private Zusatzversicherungen. Gesetzliche Einschränkungen des Leistungskatalogs, Zuzahlungs- und Eigenbeteiligungsregelungen sind an der Tagesordnung. Dies schaffe Risiken, dass „die verletzlichen Gruppen nicht in der Lage sind, sich solche Ausgaben zu leisten und dadurch eine angemessene Gesundheitsversorgung möglicherweise nicht in Anspruch nehmen wollen oder können.“

Im Hinblick auf die Gewährleistung einer hohen Qualität der Versorgung seien inzwischen Standards zur Strukturqualität (medizinische Ausrüstung, Qualifikation und Weiterbildung des Personals, Gebäude- und Einrichtungsstandards) meist vorhanden. Schwieriger sei es schon bei der Prozessqualität (Behandlungsrichtlinien etc.). Die Evaluierung der Leistungen und Ergebnisse des Gesundheitswesens und der Altenpflege werde nur in wenigen Mitgliedstaaten systematisch betrieben.

Bezüglich der Finanzsituation der Systeme wird behauptet, dass in einigen Mitgliedstaaten seit Ende der 1990er Jahre die Gesundheitsausgaben schneller wüchsen als das Bruttoinlandsprodukt. Die kurzfristigen Reaktionen der Mitgliedstaaten darauf fielen verschieden aus. Einige hätten ihr Ausgaben-niveau stabilisiert und sähen keinen unmittelbaren Konsolidierungsbedarf (z.B. Spanien). Andere würden Maßnahmen ergreifen, um dem Gesundheitssystem mehr Ressourcen zuzuführen (z. B. Dänemark, Großbritannien). Und eine dritte Gruppe würde trotz Einführung von Kostenkontrollmechanismen (Budgetierung etc.) damit kämpfen, Ausgabesteigerungen zu vermeiden (z.B. Deutschland, Frankreich). Die Langfristprognosen über Ausgabesteigerungen aufgrund des demographischen Wandels und teuren medizintechnischen Fortschritts stützen sich im Wesentlichen auf eine Studie des Economic Policy Committee der EU (2001). Sie geht von einem Anstieg der Gesundheitsausgaben im Lauf der nächsten 50 Jahre (2000–2050) zwischen 0,7 und 2,3% des Brutto-

inlandsprodukts aus. Der Bericht hält allerdings fest, dass diese Prognosen aufgrund der zugrunde liegenden Annahmen „mit Vorsicht“ zu behandeln seien.⁹ Selbst wenn sie zuträfen, handelt es sich nicht um eine unbewältigbare Herausforderung.

Im Unterschied zu den Koordinierungsprozessen zur sozialen Eingliederung und zu den Rentenreformen ist die europäische „Leitbildproduktion“ im Bereich Gesundheitswesen und Altenpflege nicht weit fortgeschritten. Indikatoren und Leitlinien sind noch nicht vorhanden. Zurzeit sind es noch eher die Mitgliedstaaten – siehe die deutsche „Gesundheitsstrukturreform“ und die Debatte um „Kopfpauschalen“ der Herzog-Kommission –, welche die Pflöcke für einen „Systemwechsel“ einschlagen. Allerdings darf nicht unterschätzt werden, dass die Kommission (auch im Rahmen der „wirtschaftspolitischen Leitlinien“, des Stabilitäts- und Wachstumspakts und ihrer Vorstöße zur Liberalisierung der Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge und des Dienstleistungssektors) die staatlich organisierten Gesundheitssysteme als auch die Sozialversicherungen ins Visier nimmt und sie in die Berechnung der öffentlichen Defizitquoten einbezieht. Die Industrielobby entfaltet ohnehin längst eine Kampagne für einen Europäischen Binnenmarkt für Gesundheitsdienste und -produkte, was die Liberalisierung und Privatisierung von Gesundheitswesen und Altenpflege zur Folge hätte.

Auch die Europäische Kommission verweist in ihrer Mitteilung von 2001 deutlich auf ihre Kompetenzen bezüglich der Anwendung der Grundsätze des Binnenmarktes im Bereich der Gesundheitsversorgung (Patientenmobilität, Dienstleistungsfreiheit). Sie betont, dass nach Artikel 85 und 86 EG-Vertrag die Krankenkassen und die mit der Verwaltung von Systemen der sozialen Sicherheit betrauten Einrichtungen nur dann eine Aufgabe mit ausschließlich sozialstaatlichem Charakter erfüllen, wenn ihre Tätigkeit auf dem Grundsatz der nationalen Solidarität beruht und nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist. Dazu müssen die zu erbringenden Leistungen gesetzlich festgesetzt und von der Höhe der entrichteten Beiträge unabhängig sein. Der neue Richtlinienentwurf der Kommission zur Schaffung eines *Binnenmarktes für Dienstleistungen* bis 2010 betrifft auch die Professionen im Gesundheitswesen sowie dieses selbst.

Die Konsequenzen sind unmissverständlich: „Sollte sich über die neue Koordinierungsmethode das europäische Markt- und Wettbewerbsrecht stärkere Geltung verschaffen, würde dies zu einer Deregulierung des gesamten Vertrags- und Leistungssystems führen. Wenn die Krankenkassen im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts als Wirtschaftsunternehmen aufgefasst würden, wären alle Verträge mit den Krankenhausgesellschaften, den Verbänden der Ärzte und den anderen Leistungsanbietern als wettbewerbswidrige Absprachen einzuschätzen. Sie würden ihre Wirksamkeit verlieren, und alles müsste über Marktbeziehungen gesteuert werden. Kommt dann noch der

Primat von Kostensenkung und Privatisierung aus dem Euro-Finanzregime hinzu, würde dies jene politischen Kräfte stärken, die ohnehin seit Jahren das Gesundheitssystem in Richtung auf mehr Markt, Wettbewerb und Leistungsausgrenzungen deformieren wollen.“ (Urban 2003)

Lissabon-Strategie und wettbewerbsorientierte Einbettung der Sozialpolitik: Ein neues europäisches Sozialmodell?

Die mehrfach erwähnte „Lissabon-Strategie“ der EU erhebt den Anspruch, Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik kohärent aufeinander abzustimmen. Seit dem EU-Gipfel von Lissabon (2000) wird deshalb regelmäßig die Frühjahrstagung des Europäischen Rates diesen wirtschaftlichen und sozialen Fragen gewidmet und durch einen „Synthesebericht“ der Europäischen Kommission vorbereitet. Dabei wird eine Vielzahl von Koordinierungsprozessen auf EU-Ebene mit in die Betrachtung einbezogen, die teils im EU-Vertrag aufgeführt sind und teils auf der *Methode der offenen Koordinierung* beruhen.

Wirtschaftspolitische Koordinierung

Die EU-Wirtschaftspolitik wird im EG-Vertrag als „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ bestimmt und soll deshalb im Rat koordiniert werden. Nach Artikel 4 EG-Vertrag hat sie sich an folgenden richtungsweisenden Grundsätzen zu orientieren: „Stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz“. (Das bundesdeutsche Stabilitätsgesetz von 1967 schloss dem gegenüber auch die Ziele der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums ein.) Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (Ratsresolution vom 13.12.1997 und Richtlinie 1466/97), dem Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit und den Bestimmungen des EG-Vertrages (Artikel 104 EGV) gibt es ein festes Regelwerk zur Koordinierung der Haushaltspolitiken der Mitgliedstaaten. Sie sollen ihr Haushaltsdefizit unter 3% ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) halten, und die gesamtstaatliche Verschuldung soll 60% des jeweiligen BIP nicht übersteigen. Weit darüber hinausgehend haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis 2004 ausgeglichene Haushalte zu erreichen oder gar Haushaltsüberschüsse zu erzielen. Sofern die Haushaltslage in einem Mitgliedstaat deutlich von den vereinbarten Zielen abweicht, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat aussprechen – der gefürchtete „blaue Brief“ aus Brüssel, den bislang Portugal, Frankreich und Deutschland erhielten.

Die *Koordinierung der Wirtschaftspolitiken* der Mitgliedstaaten erfolgt über jährliche *Leitlinien* („Grundzüge der Wirtschaftspolitik“) mit Empfehlungen

für die EU und für jeden einzelnen Mitgliedstaat. Schwerpunkte sind nach wie vor Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung. Seit 1998 sind jedoch auch die Themen Strukturreformen der Güter- und Kapitalmärkte (Liberalisierungspolitik), die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte sowie effizientere und besser integrierte Finanzmärkte hinzugetreten. Sofern die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats diesen Leitlinien grob widerspricht oder das Funktionieren der Währungsunion gefährdet, kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit ebenfalls eine Empfehlung an den betreffenden Staat aussprechen. Dies wurde 2001 im Fall Irlands getan, weil das überhitzte Wirtschaftswachstum dort in den Augen der anderen Mitgliedstaaten das Inflationsziel der EZB gefährdete. Das Europäische Parlament erstellt auf eigene Initiative einen Bericht zu den wirtschaftspolitischen Leitlinien. Formell hat es diesbezüglich allerdings keinerlei Mitberatungsrechte – der Rat informiert es lediglich über seine Entscheidung.

Das vertragliche Korsett für die Wirtschaftspolitik der EU ist eindeutig monetaristisch geprägt – im Zentrum stehen niedrige Inflation und Schuldenabbau. Hinzu kommen Politiken zur Gestaltung und Vertiefung des Europäischen Binnenmarkts. Darum geht es vor allem beim so genannten *Cardiff-Prozess* (1998). Sein Ziel sind „Strukturreformen im EU-Binnenmarkt“: eine höhere Flexibilität der Güter- und Kapitalmärkte, die Integration der europäischen Finanzmärkte, die Abstimmung von Arbeitsmarkt- und Finanzreformen, die Bekämpfung staatlicher Beihilfen, die Vermeidung unlauteren Steuerwettbewerbs sowie die umfassenden Liberalisierungsprojekte, die im Rahmen des Binnenmarkts begonnen wurden (z.B. Energie, Telekommunikation, Bahn, Post, öffentliche Ausschreibungen usw.), vertieft und in weiteren Bereichen in Angriff genommen werden. Er liefert wichtige inhaltliche Vorbereitungsarbeit für die wirtschaftspolitischen Leitlinien und für die Zielvorgaben der Binnenmarktstrategie. Die EU-Gipfel von Göteborg und Stockholm haben außerdem die „Umweltdimension der Gemeinschaft“ in den Blick genommen. Sie soll durch eine „Strategie für nachhaltige Entwicklung“ im Rahmen der Lissabon-Strategie mit Blick auf Klimaveränderung, Verkehr, öffentliche Gesundheit und natürliche Ressourcen berücksichtigt werden. Dabei werden nicht die Umweltpolitiken der Mitgliedstaaten koordiniert, sondern die Auswirkungen der EU-Politiken (Agrar- und Strukturpolitik, Verkehr und transeuropäische Netze etc.) im Hinblick auf die Erreichung von „Nachhaltigkeitszielen“ untersucht. Bislang hat die „Nachhaltigkeitsdimension“ im Wesentlichen durch die Aufnahme eines entsprechenden Abschnitts in die wirtschaftspolitischen Leitlinien ihren Niederschlag gefunden, der vorrangig auf marktwirtschaftliche Instrumente z.B. zur Erreichung der Kyoto-Klimaschutzziele setzt.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Auf Basis von Artikel 128 EGV wird ferner eine *koordinierte EU-Beschäftigungsstrategie* mit jährlichen europäischen Leitlinien entwickelt – der so genannte Luxemburg-Prozess (1997). Die Mitgliedstaaten setzen diese Leitlinien in Nationalen Aktionsplänen zur Beschäftigungspolitik um. Die Leitlinien waren in der Vergangenheit in vier thematische Säulen gruppiert: Chancengleichheit für Frauen und Männer, Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten. Sie haben einen geringen Verbindlichkeitsgrad und sind den Zielen der wirtschaftspolitischen Leitlinien untergeordnet. Zudem beschränkt Artikel 125 EG-Vertrag die „Beschäftigungspolitik“ im Wesentlichen auf Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktreformen für flexiblere Arbeitsmärkte. Das Parlament wird bei der Erstellung der beschäftigungspolitischen Leitlinien formell konsultiert, d.h. es darf eine Stellungnahme abgeben, bevor der Rat endgültig beschließt.

Die sozialpolitische Seite der Lissabon-Strategie wurde durch die offenen Koordinierungsprozesse zu sozialer Eingliederung, Renten, Gesundheitswesen und Altenpflege (siehe Kapitel 4) abgedeckt.

Die Straffung der wirtschafts-, sozial- und beschäftigungspolitischen Koordinierungsprozesse in der EU (seit 2003)

Die Koordinierungsprozesse zu wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischer Politiken in der EU waren auf diese Weise relativ zersplittert sowie inhaltlich und zeitlich kaum aufeinander abgestimmt. Dem wollen Kommission und Rat durch eine zeitliche Synchronisierung sowie thematische Bündelung und Straffung Abhilfe schaffen. Seit 2003 werden die *wirtschaftspolitischen Leitlinien*, die *Binnenmarktsstrategie* und die *beschäftigungspolitischen Leitlinien* im gleichen Rhythmus erstellt. Daraus ergibt sich das folgende zeitliche Verfahren: Im *Januar* präsentiert die Kommission einen zusammenfassenden Bericht, der den Umsetzungsbericht der wirtschaftspolitischen Leitlinien, den Entwurf für den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und den Umsetzungsbericht der Binnenmarktstrategie, die Stabilitäts- und Konvergenzprogramme, den Cardiff-Bericht und einige andere Berichte der Kommission, z.B. zu den staatlichen Beihilfen, enthält. Zur gleichen Zeit stellt die Kommission ihren Frühjahrsbericht zur Lissabon-Strategie vor, in dem die wichtigsten Aspekte und strategischen Politikprioritäten zusammengestellt sind. Diese beiden Berichte werden, gemeinsam mit den Papieren der Fachräte, die wichtige Anforderungen für die jeweiligen Politikbereiche enthalten, dem Europäischen Rat für den Frühjahrs Gipfel im *März* vorgelegt.

Nachdem der Europäische Rat die Umsetzung überprüft und generelle politische Orientierungen vorgegeben hat, präsentiert die Kommission im *April* ihre Vorschläge zum weiteren Vorgehen in den genannten Politikbereichen. Dieses Leitlinienpaket enthält die wirtschafts- sowie die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Im Sinne der Langfristigkeit deckt dieses Paket einen Zeitraum von drei Jahren ab (z.B. aktuell 2003–2006) und wird nur bei wichtigen neuen Entwicklungen zwischendurch angepasst. Nach weiteren Beratungen des Europäischen Parlaments (zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien) und der zuständigen Fachministerräte wird der Europäische Rat in seiner regulären Tagung im *Juni* die Leitlinien billigen. Um deren bessere Umsetzung zu gewährleisten, setzt die Kommission auf ein verbessertes nationales Berichtssystem, z.B. durch weniger, dafür verständlichere und zugespitztere Berichte. Diese sollen bis *Oktober* vorgelegt werden. Auf dieser Grundlage, aber auch ausgehend von bilateralen Kontakten und Ergebnissen von Benchmark-Vergleichen, überprüft die Kommission die Erfolge der Umsetzung und präsentiert ihre Ergebnisse in einem neuen Umsetzungsbericht Mitte *Januar*, womit ein neuer Zyklus begonnen wird.

Bei der *inhaltlichen Abstimmung* bleiben die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (als die „großen Leitlinien“) weiterhin im Mittelpunkt. Sie werden aber „strategischer“ ausgerichtet, mit den Schwerpunkten Makroökonomie, wirtschaftliche Strukturreformen (Liberalisierung, Integration der Finanzmärkte) und Maßnahmen zur Förderung von Wachstumspotenzial, Beschäftigung, sozialem Zusammenhalt und nachhaltiger Entwicklung. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien werden vereinfacht und knapper gefasst, die Binnenmarktstrategie detaillierter untersetzt. Die Kommission schlägt darüber hinaus vor, diese Straffung der Koordinierungsprozesse ab 2006 durch eine zusammenfassende Strategie im Bereich des Sozialschutzes (2006–2009, also rechtzeitig zur nächsten „Synchronisierungsperiode“) zu ergänzen. Diese würde dann die Bereiche soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheitsversorgung und Altenpflege umfassen, welche in einem „gemeinsamen Bericht über den Sozialschutz“ gebündelt und über nationale Strategieberichte und europäische Ziele operationalisiert würden.

Unveränderte Leitfunktion der wirtschaftspolitischen Leitlinien

Die Vielfalt der Koordinierungsprozesse zu bündeln und zu straffen ist unzweifelhaft notwendig. Während die Rhetorik der Lissabon-Strategie bisher aber auf eine gleichgewichtige Behandlung von Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sowie ökologischer Nachhaltigkeit abhob und zur Bearbeitung von Zielkonflikten zwischen den verschiedenen Anliegen aufforderte, verfestigt die aktuelle Straffung und Synchronisierung bereits vorhandene

Hierarchien zwischen den Politikfeldern. Die „wirtschaftspolitischen Leitlinien“ dominieren klar, was durch die Aufnahme von sozial-, beschäftigungs- und umweltpolitischen Aussagen in diese Leitlinien nochmals unterstrichen wird. Wirtschaftspolitische Leitlinien und Binnenmarktstrategie zusammen verleihen der gestrafften Koordinierung eine Schlagseite in Richtung von strikter Haushaltsdisziplin, Kostendämpfung sowie Liberalisierung und Flexibilisierung. Beschäftigungspolitische Leitlinien und Sozialschutz haben diesen Rahmen zu unterstützen und sich entsprechend einzupassen.

In den wirtschaftspolitischen Leitlinien 2003 wird es deutlich: „Die Grundzüge (der Wirtschaftspolitik; A. B.) stehen im Zentrum der Bemühungen zur Politikkoordinierung, die das System der wirtschaftspolitischen Führung in der EU und ihren Mitgliedstaaten kennzeichnet. In den Grundzügen bringt die EU zum Ausdruck, dass höhere und tragfähige Wachstumsraten von entscheidender Bedeutung sind und sie fest entschlossen ist, die zu deren Erreichung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Um den wirtschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu steigern, bedarf es gesunder makroökonomischer Bedingungen und einer soliden makroökonomischen Politik. Ein stärkerer Unternehmensgeist und verstärkte Investitionen in Wissen und Innovation sind von zentraler Bedeutung für neue Wachstumschancen. Besser funktionierende und wettbewerbsfähigere Arbeits-, Produkt- und Kapitalmärkte sind unverzichtbar, um eine flexiblere Wirtschaft zu erreichen und das Potenzialwachstum zu erhöhen. (...) Insbesondere sollten sich die Löhne bei einer möglichen zyklischen Erholung der Produktivität oder einem durch eine Ölpreisverteuerung bedingten Inflationsanstieg weiter maßvoll entwickeln, damit sich die Gewinnmargen wieder erholen können und so ein Arbeitsplätze schaffendes Investitionswachstum begünstigen.“

Die Leitlinien beinhalten eine „Erklärung“ der Arbeitslosigkeit in der EU, die ihresgleichen sucht: „Dass das Pro-Kopf-BIP (der EU; A.B.) deutlich unter dem US-Niveau liegt, erklärt sich vor allem daraus, dass weniger Personen eine Beschäftigung haben und diese tendenziell weniger Stunden arbeiten. Dies mag zum Teil darauf zurückzuführen zu sein, dass der Freizeit ein höherer Stellenwert beigemessen wird, lässt sich in vielen Fällen jedoch auf die bloße Frage reduzieren, **ob sich Arbeit lohnt** (Hervorhebung im Original; A.B.). Durch relativ großzügige bzw. liberale Sozialleistungssysteme oder durch Vorruhestandsanreize wurden viele Menschen wirksam ermutigt, den Arbeitsmarkt zu verlassen oder erwerbslos zu bleiben.“ Der Sozialstaat ist also schuld an der hohen Arbeitslosigkeit. Deshalb muss er „modernisiert“ und die Arbeitsmärkte müssen von Regulierungen befreit werden.

Im Weiteren finden sich Empfehlungen, auf die der EU-Gipfel in Barcelona 2002 schon gedrängt hatte. Die Löhne müssten nach Produktivität und Qualifikation stärker differenziert (d. h. vor allem, im unteren Bereich noch mehr abgesenkt) werden. Weiterhin sollen „die Kosten in Zusammenhang mit der Formulierung

und Beendigung von Arbeitsverträgen“ überprüft werden. Im Klartext: Es werden eine Flexibilisierung des Arbeitsvertragsrechts und z.B. die Lockerung des Kündigungsschutzes gefordert.

Anspruchsberechtigung, Leistungsdauer, Lohnersatzquote und -ergänzungsleistungen etc. in der Arbeitslosenversicherung sollen überprüft und an verschärfte Auflagen gebunden werden. Diesbezüglich liefern auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 die gleiche deutliche Botschaft an die Mitgliedstaaten: „Sie werden insbesondere – bei Aufrechterhaltung eines angemessenen Sozialschutzniveaus – die Lohnersatzquoten und die Dauer des Leistungsbezugs überprüfen, sie werden unter Berücksichtigung der individuellen Situation eine effektive Leistungsverwaltung sicherstellen, insbesondere bezüglich der Koppelung mit einer effektiven Arbeitssuche, einschließlich des Zugangs zu Aktivierungsmaßnahmen zur Verbesserung der individuellen Vermittelbarkeit; sie werden gegebenenfalls die Gewährung von Lohnergänzungsleistungen in Betracht ziehen und sich um die Beseitigung von Nichterwerbstätigkeitsfällen bemühen. Die Maßnahmen werden insbesondere darauf abzielen, dass bis 2010 die hohen effektiven Grenzsteuersätze und gegebenenfalls die Steuer- und Abgabenbelastung des Arbeitsentgelts von Niedriglohnbeziehern unter Beachtung der nationalen Gegebenheiten deutlich verringert werden.“

So wird denn auch die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung im Wesentlichen unter dem Blickwinkel gesehen, dass flexibilisierte Arbeitsmärkte und mehr Angebote von Minijobs und Niedriglohnbeschäftigung den besten Schutz gegen ihre Ausbreitung böten: „Wichtig sind insbesondere Maßnahmen, die die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern und so konzipiert sind, dass die Löhne Produktivitätsunterschiede in den verschiedenen Fertigkeiten und örtliche Arbeitsmarktgegebenheiten widerspiegeln.“ (BEPG 2003)

Auch die Reformen der Renten- und Gesundheitssysteme werden angesprochen: „Das Erfordernis, die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sicherzustellen, ist von den Europäischen Räten in Lissabon, Stockholm und Barcelona unterstrichen worden. Um die wirtschaftlichen und budgetären Auswirkungen der Bevölkerungsalterung zu bewältigen, beschloss der Europäische Rat in Stockholm die Verfolgung einer dreigleisigen Strategie. Der Schwerpunkt dieser Strategie soll auf der Steigerung der Erwerbstätigenquote (siehe Abschnitt 2.2. i), der Verringerung der Staatsverschuldung, sowie auf der Reform der Renten- und Gesundheitssysteme liegen.“ (BEPG 2003) Als zentrale Orientierung für die Rentensysteme wird die Verlängerung der Lebensarbeitszeit, die Herstellung finanzieller Tragfähigkeit und der Ausbau „zusätzlicher Altersversorgungssysteme“ ausgegeben.

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien (und künftige Aussagen zum Sozialschutz) müssen die Vorgaben der wirtschaftspolitischen Leitlinien befolgen. Letztere beinhalten aber schon ein Ensemble beschäftigungs- und sozialpolitischer

Aussagen, welches durch andere Politikstrategien und Akzentsetzungen kaum mehr „gemildert“ oder gar korrigiert werden kann. Die Straffung und Synchronisierung der Lissabon-Strategie erreicht es so tatsächlich, Kohärenz zwischen Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu erzeugen: Der Sozialstaat wird abgewickelt.

Ein neues europäisches Sozialmodell?

Der Sozialschutz ist von der EU schon immer auch als „produktiver Faktor“ begriffen worden. Die Verhütung von Unfällen durch Maßnahmen zur Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, ein leistungsfähiges Gesundheitssystem, staatliche Bildungspolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik (Umschulung, Ausbildung, Weiterbildung) haben auch die Produktivität der Unternehmen gestärkt.

Während dies im keynesianischen Wohlfahrtsstaat aber teilweise auch mit einer sozialen Qualität von Lohnarbeit verbunden war, soll die Sozialpolitik jetzt viel unmittelbarer zu einem Faktor für eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit werden: „Allmählich werden auf nationalstaatlicher wie europäischer Ebene die Konturen eines Neuen Europäischen Sozialmodells sichtbar, das sich geradlinig in die wettbewerbspolitische Formierung des Wirtschaftsraums Europa im Sinne der Lissabonner Strategie einpasst. In diesem Modell gibt es auch weiterhin Sozialpolitik, aber eine, die zur Sicherung der sozialen Bürgerrechte und zum Schutz gegenüber den Zumutungen der kapitalistischen Marktwirtschaft nicht mehr viel beitragen dürfte. In diesem Neuen Europäischen Sozialmodell wird die Sozialpolitik allmählich zu einer Variante von Wettbewerbspolitik. Die sozialpolitischen Programme der EU zielen vor allem auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen der Unternehmen, etwa über die Anhebung der Qualifikation und des Gesundheitszustandes der Beschäftigten oder die schnellere Vermittlung von Arbeitslosen. Es geht vor allem um Beiträge zur betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit und zur volkswirtschaftlichen Wertschöpfung.“ (Urban 2003)

Das „Neue Europäische Sozialmodell“ existiert vorwiegend noch als europäisches Leitbild – als eine Blaupause, die nationalstaatlich entsprechend unterschiedlicher historischer Traditionen und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse umgesetzt wird. Der bereits deutlich angeschlagene keynesianische Wohlfahrtsstaat wird auf der Grundlage der von der neoliberalen Revolution eingeleiteten Entwicklungen abgewickelt. Obwohl die Leitideen der „Modernisierung des Sozialstaats“ europaweit dieselben sind, dürfte die Umsetzung nicht nur Konvergenz, sondern auch weitere Differenzierung der nationalen „Sozialstaaten“ mit sich bringen. Seine nationalstaatliche „Umsetzung“ ist meist noch „pfadabhängig“ an die nationale Wohlfahrtsstaatstradition angekoppelt, wie sie sich historisch entwickelt hat. Neue „Systemlogiken“ (Kapitaldeckungsprinzip bei

der Rente, Liberalisierung und Wettbewerb im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege, private Arbeitsvermittlung usw.) werden mit den zurechtgesetzten Überresten der alten Strukturen verflochten.

Einerseits setzt sich so mehr und mehr ein durchlöcherter Sozialschutz durch, wie wir ihn vom *liberalen Wohlfahrtsstaat* bereits kennen. Doch die „Modernisierung des Sozialstaats“ geht deutlich über das bekannte liberale Modell hinaus. Denn wo Beveridge die soziale Mindestsicherung noch als Rechtsanspruch der Einzelnen zur Sicherung einer würdigen Existenz ansah, so regiert jetzt immer mehr der mit moralisierenden Imperativen von Pflicht und Bestrafung aufgeladene Geist des Arbeitshauses. Die Teilprivatisierung und Individualisierung des Rentensystems (kapitalgedeckte Säulen) macht das vormalige „Solidarsystem“ zu einem Vehikel der Spekulation und einem Spielball der Finanzmärkte. Das Gesundheitssystem wird zunehmend von Wettbewerbsimperativen gesteuert.

Während der Sozialstaat (und erst recht der erweiterte keynesianische Wohlfahrtsstaat) einst dem Kapitalismus Zügel anlegte, um ihn vor sich selbst zu schützen, läuft der Film jetzt rückwärts ab: völlige Entfesselung der Marktkräfte, unterstützt durch staatliche Sozialpolitik. Das verunsicherte europäische Publikum wird wohl noch eine Weile brauchen, bis es begriffen hat, welche historische Aufführung ihm hier im Namen des Neuen Europa geboten wird.

Die Zukunft des Sozialstaats in Europa – acht Thesen

Der keynesianische Wohlfahrtsstaat ist seit Ende der 1970er Jahre unter Dauerbeschuss. Bis in die 1990er Jahre hinein war das vorherrschende Muster, das soziale Netz „systemimmanent“ zu beschneiden: Kürzungen bei Arbeitslosenunterstützung, Renten und im Bildungs- und Gesundheitswesen usw. Seit Mitte der 1990er Jahre wird die Politik der Einschnitte kombiniert mit einem „Systemumbau“: Teilprivatisierung der Rentensysteme, Vorrang der individuellen Eigenvorsorge, Umbau der Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Workfare-Philosophie, Schaffung wettbewerblich organisierter Bildungs-, Weiterbildungs- und Gesundheitsmärkte. Es scheint, als ob der keynesianische Wohlfahrtsstaat damit über kurz oder lang verschwinden wird und einem „wettbewerbsorientierten Marktstaat“ (Bobbit 2002) Platz macht.

Die politische Linke in Europa schwankt vornehmlich zwischen der Option einer „Anpassung des Sozialstaats an die Verhältnisse der Globalisierung“ und der „Verteidigung des Erreichten“. Es sind eher Minderheiten, welche den Sozialstaat auf eine neue Grundlage stellen wollen – in Deutschland lauten die einschlägigen Stichworte „Wertschöpfungsabgabe“, „Bürger- und Erwerbstätigenversicherung“, „soziale Grundsicherung“ usw.¹⁰ Breite, defensive Massenproteste von Gewerkschaften und sozialen Bewegungen in Europa bis hin zu Generalstreiks (Griechenland 2001, Italien 1994/95, 2002/2003, Spanien und Portugal 2002, Österreich und Frankreich 2003, Deutschland 2003) haben den fortgesetzten Sozialabbau und die Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Güter in den Mitgliedstaaten der EU bisweilen verzögern, aber nicht stoppen können. Von Verteidigung und Protest zur Alternative ist es offenbar ein langes und mühseliges Unterfangen. Dennoch kommen wir nicht umhin, uns die Frage zu stellen: Was muss verändert werden, um den Sozialstaat zu erhalten und zu erneuern?

1. Der „sozialstaatliche Klassenkompromiss“ hat die grundlegend asymmetrische Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit nur modifiziert, aber nicht strukturell aufgelöst. Er funktionierte nur unter den Schönwetterbedingungen des langen Nachkriegsaufschwungs bis Anfang der 1970er Jahre – solange eben hohe Wachstumsraten die Grundlage dafür lieferten, die Wachstumszuwächse zu verteilen. So lautet etwas verkürzt der Kern der These von der *Sozialstaatsillusion*. Demnach ist eine grundlegende Systemtransformation zu einer sozialistischen Gesellschaft der einzig langfristig erfolgversprechende Ausweg, um diese Machtasymmetrie und die mit ihr verbundenen schädlichen sozialen Folgen zu überwinden.

Eine bloße Konzentration auf „gerechte Entlohnung“ und eine Veränderung der Sekundärverteilung durch sozialstaatliche Instrumente verspricht keine

dauerhaft stabile Lösung im Interesse der von Erwerbsarbeit abhängigen großen Mehrheit der Bevölkerung.

Diese Position kann sich auf Karl Marx berufen: „Sind die sachlichen Produktionsbedingungen genossenschaftliches Eigentum der Arbeiter selbst, so ergibt sich ebenso eine von der heutigen verschiedene Verteilung der Konsumtionsmittel. Der Vulgärsozialismus (und von ihm wieder ein Teil der Demokratie) hat es von den bürgerlichen Ökonomen übernommen, die Distribution als von der Produktionsweise unabhängig zu betrachten und zu behandeln, daher den Sozialismus hauptsächlich als um die Distribution sich drehend darzustellen.“ (Marx: Kritik des Gothaer Programms)¹¹

Wenn wir uns mit Marx die Frage nach einer „sozialistischen Produktionsweise“ stellen, die unter anderem auf einer demokratischen Vergesellschaftung der Produktionsmittel beruht und das Moment vom „anders produzieren, anders leben“ beinhaltet – was konkret hätten wir uns dann vorzustellen? Marx und Engels haben bekanntlich vor dieser Frage gekniffen – es widersprach ihrer Vorstellung vom „wissenschaftlichen Sozialismus“, darauf auch nur eine vorläufige Antwort zu geben. Sie kritisierten vielmehr die „Sektierer“ und „Utopisten“, welche sich eine andere Gesellschaft konkret ausmalten, als unwissenschaftliche Träumer und wirklichkeitsfremde Modellbastler. Vom „realen Sozialismus“ sowjetischer Prägung ist nur ein Trümmerfeld geblieben. Ökonomisch war er nicht überlebensfähig, und gesellschaftspolitisch im Großen und Ganzen auch nicht sonderlich emanzipatorisch. Dass aus einer bestimmten Form der Überwindung kapitalistischer Eigentumsverhältnisse (Staatseigentum an den Produktionsmitteln) gleich eine befreite Gesellschaft entstünde, hat sich als zu einfache Annahme herausgestellt. Ansonsten gibt es gegenwärtig keine entwickelte Debatte über alternative Visionen einer sozialistischen Gesellschaft, nicht einmal über die altsozialdemokratische Forderung nach „Wirtschaftsdemokratie“. Was folgt also praktisch aus dem Ruf nach einer „sozialistischen Alternative“, der aus der These von der „Sozialstaatsillusion“ entspringt?

Für's Erste nicht einmal eine einigermaßen verankerte „Theoriebaustelle“. Die globalisierungskritische Bewegung beginnt gerade erst, über Konzepte wie globale öffentliche Güter, neue Eigentumsformen in der „Wissensgesellschaft“ (freie Software, Copyleft), über Beteiligungshaushalte und die Stärkung kommunaler Demokratie („Reclaiming the State“) nachzudenken. Dies tut sie meist in einem Rahmen, der durchaus auf „Reform“ im Sinne eines keynesianischen Denkens orientiert ist. Kleine Zirkel intellektueller Linker beackern auf einem hohen Abstraktionsniveau Fragen von „Marktsozialismus“ oder „partizipatorischer Planung.“ (Roemer 1994 u. 1996; Elson 1990, Creydt 2001, Bischoff/Menard 1990, Krätke 2002, Albert 2003) Daraus lässt sich so einiges lernen, doch die Debatte steckt bestenfalls erst in den Anfängen. Sie ist noch weit davon entfernt, in der Breite konkretere Projekte für politische und wirt-

schaftliche Strategien anzubieten – sei es im Sinne eines „Marktsozialismus“ oder einer „partizipatorischen Ökonomie“ (PARECON). Diese Ansätze weiterzuentwickeln und „alltagstauglich“ zu machen, ist eine Aufgabe, die wohl viel Zeit und vor allem öffentliche, politische Resonanz erfordern wird. Sie gehört in jedem Fall zu einer ernsthaften Auseinandersetzung um die Zukunft des Sozialstaats und auch um Vorstellungen von einer „sozialistischen Wohlfahrtsstaatlichkeit“.¹²

Vergessen wir darüber aber eines nicht: Der Sozialstaat ist selbst jetzt nicht „bloße Illusion“. Sogar in Großbritannien bewegt er nach den harten Einschnitten der neoliberalen Revolution unter Margaret Thatcher immer noch etwa 27% des nationalen Bruttoinlandsprodukts – etwa so viel wie im EU-Durchschnitt. Man konnte ihm nicht so schnell den Garaus machen, wie viele rechte Ideologen es sich wünschten. Einen einmal eingeschlagenen Pfad gesellschaftlicher Entwicklung kann man offenbar nicht so leicht einfach wieder ausradieren. Ohne die zweifellos schon stark demontierten Instrumentarien des keynesianischen Wohlfahrtsstaats sähen die gesellschaftliche Wirklichkeit und die Krise in Europa weitaus brutaler aus, als sie es jetzt schon sind. Obwohl also „nur“ die Sekundärverteilung durch ihn betroffen ist, ist er eine verteidigungswerte Errungenschaft und ein Ausgangspunkt für mehr.

2. Bereits 1952 formulierte der Sozialstaatstheoretiker Gerhard Mackenroth eine fundamentale Erkenntnis: „Nun gilt der einfache und klare Satz, dass aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der *laufenden Periode* gedeckt werden muss.“ Ob Sozialfürsorge, Sozialversicherung, universelle soziale Grundversicherung, Kapitaldeckungs- oder Umlageverfahren – der Satz gilt für alles in gleichem Maße. „Es gibt keine Ansammlung von Fonds, keine Übertragung von Einkommensteilen von Periode zu Periode, kein ‚Sparen‘ im privatwirtschaftlichen Sinne – es gibt einfach gar nichts anderes als das laufende Volkseinkommen als Quelle für den Sozialaufwand. (...) Die volkswirtschaftliche Problematik lässt sich nicht dadurch lösen oder beiseite schieben, daß man nach den Grundsätzen eines ordentlichen Kaufmanns private Risiken versichert. Volkswirtschaftlich gibt es nämlich keine Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden kann und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre.“ (Mackenroth 1952)

Die Finanzmärkte sind keineswegs eine Wunderwaffe zur „Rettung der Sozialsysteme“, wie uns viele Politiker und Ökonomen weismachen wollen. So ist eben auch das System der Kapitaldeckung darauf angewiesen, dass die Produktivität permanent steigt und etwa der Alterskonsum durch den Verzicht der Erwerbstätigen auf unmittelbaren Konsum (also Sparen) finanziert wird. Die Einzelnen mögen Geld für morgen durch heutiges Sparen zurücklegen. Eine Volkswirtschaft als Ganzes kann dies nicht. Sie kann den sozialen Konsum

in der Zukunft nur durch reale physische und soziale Investition heute garantieren. Die Rendite eines Pensionsfonds oder einer Lebensversicherung muss vor der späteren Auszahlung auch erst einmal in der laufenden Periode erwirtschaftet werden. Gelingt dies nicht, platzt auch die erwartete Wertsteigerung.

Auch die internationale Handelbarkeit von Wertpapieren (z.B. Pensionsfonds) löst dieses grundlegende Dilemma nicht. Denn einfließendes Kapital aus dem Ausland (Kauf von „deutschen“ oder „europäischen“ Wertpapieren) muss ebenfalls erst erwirtschaftet werden und ist Abzug vom dortigen Bruttoinlandsprodukt. Das gilt auch umgekehrt – man denke nur an die gloriose Idee, dass europäische Pensionsfonds in chinesische Wertpapiere investieren und die chinesischen Arbeiter dann „unsere Renten“ erwirtschaften sollen. Wie man es auch dreht und wendet, eine ökonomische Binsenweisheit gilt immer: *There is no free lunch!*

Bevor einfach stur behauptet wird, „wir“ könnten uns den Sozialstaat immer weniger leisten, stellt sich so betrachtet zunächst die doppelte Frage:

- Wie wird das laufende Volkseinkommen *erwirtschaftet* (die Kernfrage von Karl Marx) und
- wie wird es *verteilt* (die ebenso berechtigte Kernfrage der alten sozialdemokratischen Arbeiterbewegung), so dass ein ausreichender Sozialaufwand in der laufenden Periode daraus bedient werden kann?

Sicherlich wächst die Wirtschaft in Europa nicht mehr so rapide wie in den 1950er und 1960er Jahren, aber sie wächst immerhin noch. Wenn unter diesen Bedingungen am Sozialaufwand „gespart“ wird, gibt es notwendigerweise andere gesellschaftliche Gruppen, die ein größeres Stück vom Kuchen des Volkseinkommens erhalten.

3. Viele betrachten die Auseinandersetzung um den Sozialstaat fast ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der „sozialen Gerechtigkeit“. Diese ist sicher wichtig. Zunächst aber müssen wir festhalten: *It's the economy, stupid!* In Zeiten hoher Massenerwerbslosigkeit gilt es, zuerst die Auseinandersetzung mit der *politischen Ökonomie des Sozialstaatsabbaus* zu suchen.

Heiner Flassbeck hat eine für die Linke zunächst bittere Wahrheit ausgesprochen: „Die Auseinandersetzung um Gerechtigkeit, das soziale Netz und Solidarität in der Gesellschaft ist vollkommen sinnlos in Zeiten hoher und steigender Arbeitslosigkeit. In solchen Zeiten gilt jede Maßnahme, die 100 000 Arbeitsplätze schafft, als sozial; jeder Verzicht auf Lohn, auf soziale Absicherung oder auf Versicherungsschutz, der andere in Lohn und Brot bringt, als in höchstem Maße solidarisch.“ (Flassbeck 2003) Es kommt ja nicht von ungefähr, dass in den letzten 25 Jahren auch große Teile der Gewerkschaften die allgemeine Propaganda glaubten, dass alle nun den „Gürtel enger schnallen“ und sparen müssten – aus Sicht der Gewerkschaften nur halt „sozial gerecht“, so dass die Unternehmer,

die hohen Einkommen und Vermögen eben auch etwas gerupft werden. Der Hintergrund ist die verfestigte und anhaltend hohe Massenerwerbslosigkeit, der offenbar nicht beizukommen sei. Besser kann es für die Sozialstaatsabbauer kaum kommen: Die allgemeine Logik der Austerität und angeblich notwendigen Flexibilisierung wird breit akzeptiert. Der Streit geht nicht mehr um die Ökonomie, sondern wer im Namen der „Solidarität“ welchen Beitrag zum allgemeinen „Sparen“ zu leisten habe.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich jedoch folgende Frage: Wenn sowohl der Staat als auch die privaten Haushalte sich gleichermaßen mit Ausgaben zurückhalten, also „sparen“, wie sollen dann die Unternehmen (ganz gleich, wem sie gehören) den Absatz ausweiten und wieder mehr investieren können? Versuchen nun einige Unternehmen, ihre Lage durch stetige „Kostensenkungen“ (bei Löhnen und Lohnnebenkosten usw.) zu verbessern, so verschlechtern sie nur die Lage anderer Unternehmen und das Nachfragepotenzial der privaten Haushalte. In der jeweils nächsten Runde hat der Staat weniger Steuereinnahmen und höhere Ausgaben, weil es mehr Erwerbslose gibt. Aus der angestrebten Haushaltskonsolidierung und dem Schuldenabbau wurde wieder nichts – neue Löcher müssen gestopft werden. Dieser Zyklus ist als „Schuldenparadox“ bekannt. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht führt diese Politik sowohl sozial wie wirtschaftlich nur zu einer Spirale nach unten, bei der am Ende alle verlieren. Sie ist nicht nur sozial ungerecht, sondern gerade wirtschaftspolitisch verfehlt. Das laufende Volkseinkommen bleibt so weit unter den Möglichkeiten, die mit einer *anderen Wirtschafts- und Finanzpolitik* erzielt werden könnten.

4. Keynes hat sehr klar auf diese Zusammenhänge von Ökonomie, Verteilung und Sozialstaat hingewiesen und Strategien entwickelt, wie sie mit dem Ziel eines dauerhaften „Wohlstands für alle“ zu bearbeiten sind. In seiner Konzeption war der Sozial- und Wohlfahrtsstaat eingebettet in eine expansive makroökonomische Politik für Vollbeschäftigung, staatliche Investitionslenkung, die Kontrolle der Finanzmärkte, die Zurückdrängung der Spekulation und eine ausgewogenere Verteilung von Einkommen und Vermögen.

Dem wird heute entgegengehalten, dass eine solche Politik nur unter Bedingungen geschlossener nationaler Volkswirtschaften überhaupt eine Chance habe, nicht aber unter Bedingungen der „Globalisierung“. Eine Reihe industrieller Schwellenländer, die eine stärker keynesianisch-binnenwirtschaftsorientierte Strategie verfolgen (z.B. Thailand, Malaysia, China, Argentinien nach dem Crash) zeigen zumindest, dass sie damit bessere wirtschaftliche Ergebnisse erzielen als jene, die den neoliberalen Mantras der Strukturanpassung folgen.¹³ Für EU-Europa ist aber ein anderes Argument viel entscheidender: „Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass weniger als 10% des Bruttoinlandsprodukts der EU in Nicht-EU-Länder exportiert wird, ist es keine Übertreibung, die EU als

eine geschlossene Wirtschaft zu charakterisieren.“ (Kleinknecht/Wengel 1998: 641) Der (eher mittlere und kleine) europäische Nationalstaat mag für die Behebung der ökonomischen Probleme mittlerweile zu klein geworden sein, die EU als Ganzes ist es aber nicht.

Das heißt aber auch: Sozial-, Steuer- und Umweltstandards können auf europäischer Ebene reguliert und so im globalen Wettbewerb verteidigt werden. Koordinierte europäische Steuer- und Finanzpolitik zur soliden und verteilungsgerechten Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben der Mitgliedstaaten, koordinierte Haushaltspolitik für gestärkte öffentliche Investitionen in soziale Infrastrukturen und ökologischen Strukturwandel, koordinierte Geld- und Haushaltspolitik zur Stärkung der europäischen Binnenwirtschaft und umweltgerechten Belegung der Binnennachfrage – all das kann sich lohnen und zu Vollbeschäftigung führen.¹⁴ Der Sozialstaat in Europa kann so bewahrt und erneuert werden.

Ökologische Kreise kritisieren Keynes Strategie als wachstumsfixiert. Hohes Wirtschaftswachstum verschärft jedoch die Umweltprobleme wegen des damit verbundenen höheren Energie- und Rohstoffverbrauchs. Diese Kritik an Keynes ist nur teilweise berechtigt: „Die Keynesische Langfristanalyse (Keynes, 1943), die für die hoch entwickelten Volkswirtschaften nachlassendes Wachstum (Stagnation) prognostizierte, so dass Vollbeschäftigung nicht mehr auf dem traditionellen Weg hoher Wachstumsraten zu erreichen sein würde, mündete denn auch nicht in einer ausgetüftelten Neuauflage wachstumsstimulierender Politik, sondern Keynes empfahl vor mehr als einem halben Jahrhundert, mitten im Zweiten Weltkrieg (1943 !) für die für ihn damals bereits absehbare Stagnationsepoche schrittweise Arbeitszeitverkürzungen. Dieser Weg zurück zur Vollbeschäftigung wird durch die jüngere ökologische Problemdiskussion zusätzlich gestützt: Letztlich schadet jede Art von Wachstum der Umwelt, so dass es künftig darauf ankommen wird, die Beschäftigungs- und Sozialprobleme auch ohne (hohe) Wachstumsraten zu lösen.“ (Zinn 2003) Zinns Vorschlag eines „qualitativen Keynesianismus“ hat zumindest als Übergangsprogramm in mittlerer Perspektive (20–30 Jahre) einige Plausibilität. Mit Marx und der Politischen Ökologie stellt er die Veränderung „des Stoffwechsels mit der Natur“ in den Mittelpunkt: ökologischer und sozialer Umbau für eine nachhaltige Entwicklung. An den Rändern von Gewerkschaften und Umweltbewegung ist bereits ein grundlegender Rahmen für eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie (ökologisch, ökonomisch, sozial-kulturell) entwickelt worden (HBS Projekt Arbeit und Ökologie 2000; Spangenberg 2003). Die einzelnen Instrumentenvorschläge sind sicher diskussionswürdig (vgl. Brie 2002), doch die grundlegend alternative Entwicklungslogik weist in die richtige Richtung.

Ökologische Innovation auf breiter Front führt zu einer Vielzahl neuer Produkte und Dienstleistungen: Solar-Wasserstoff-Wirtschaft, Brennstoffzel-

len, drastische Energie- und Ressourceneinsparung, ökologischer Landbau, pflanzenbasierte Chemie, Bionik, Ethnobotanik, Grüne Informationstechnik, Mobilitäts- und Energiedienstleistungen. Es wird einige Zeit dauern, bis auf diesem Weg neue Sättigungsgrenzen erreicht sind. Die ökologische ist eng mit der sozialen Innovation verzahnt: ökoeffiziente Dienstleistungen, Ausbau sozialer und kultureller Dienstleistungen, sozialer und wirtschaftsdemokratischer Bürgerrechte, Bildung und Qualifikation, ein neuer Arbeitszeitstandard und „Gute Arbeit“. Im Mittelpunkt steht nicht die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten, sondern eine weitgehende Dematerialisierung der Ökonomie und die gezielte Verbesserung der Lebensbedingungen der Mehrheit der Bevölkerung.

Qualitativer Keynesianismus fördert so dauerhaft umweltgerechten Wohlstand für alle. Er ist voll anschlussfähig für weitergehende (öko)sozialistische Konzeptionen. Und er schafft ein ökonomisches Umfeld, in den ein solidarisch erneuerter Sozialstaat eingebettet werden kann.

5. Die „demographische Herausforderung“ – bis 2050 wird sich der Anteil von Menschen über 65 in Europa in der Regel verdoppelt haben, danach wird die Bevölkerungszahl deutlich schrumpfen – wird bekanntlich nur als Kostenproblem aufgefasst. Diesem wird mit Kürzungen bei Renten, im Gesundheitswesen und der Pflicht zu „mehr privater Eigenvorsorge“ begegnet.

Das „Kostenproblem“ einer alternden und schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung ist aber vergleichsweise einfach zu lösen. Wenn die durchschnittliche Produktivitätsentwicklung der vergangenen hundert Jahre auch weiter aufrechterhalten werden kann, ist Europa in der Lage, auch mit einem schrumpfenden Erwerbstätigenpotenzial genügend Wohlstand zu produzieren, um eine adäquate materielle Lebenssicherung für Junge und Alte gleichermaßen zu gewährleisten. Ohne Zweifel muss dafür die (Steuer- oder Beitrags-)Basis zur Finanzierung der Alterssicherungssysteme verbreitert und die Einkommens- und Vermögensunterschiede stärker eingeebnet werden.

Die eigentlich wichtigen Fragen stellt sich der politische Mainstream aber nicht: Wie müssen die Arbeits- und Lebensbedingungen verändert werden, dass Menschen dauerhaft bis zum Erreichen des Rentenalters gesund und munter erwerbstätig sein können und es darüber hinaus auch bleiben? Welche sozialen, Bildungs- und anderen Infrastrukturen braucht eine Gesellschaft, in der der Anteil älterer und alter Menschen über einige Jahrzehnte beständig zunimmt? Und wie sind die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen zu gestalten, damit sie sich allseitig entwickeln können?

Statt immer mehr Stress und unternehmergerechter „Flexibilität“ ist unter diesen künftigen Bedingungen eher Entschleunigung, Suffizienz, Verteilungsgerechtigkeit, Gesundheitsförderung und -prävention als Querschnittsaufgabe sowie mehr soziale Gleichheit und individuelle Freiheit gefragt – statt mehr

Ungleichheit und Marktzwang. Die Lösung der Demographiefrage braucht damit mehr und einen besseren Sozialstaat, parallel zu den notwendigen Veränderungen im Arbeits- und Wirtschaftsleben.

6. Angesichts der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Traditionen in der EU kann die Debatte um eine zukunftsfähige Erneuerung des Sozialstaats in Europa nur auf der Ebene von Leitbildern und der Funktionen geführt werden, die die sozialen Sicherungssysteme demgemäß erfüllen sollen.

Sozialistische Politik steht für ein Sozialstaatskonzept, das soziale Bürgerrechte durch universelle und unbedingte Leistungen im Rahmen einer öffentlichen Vollversorgung materiell garantiert.¹⁵ Gesundheit, Bildung, der Schutz vor sozialen Risiken usw. müssen als *öffentliche Güter* betrachtet werden, die den Marktzwängen und Marktkräften entzogen werden. Daraus ergibt sich als Leitvision für die Erneuerung der sozialen Sicherungssysteme das Konzept einer Volks- oder Bürgerversicherung. Beitragspflichten (ob als Steuern oder Sozialabgaben) und Leistungsrechte knüpfen dabei am *Einwohnerstatus* an (Eichenhofer 2003), und nicht mehr ausschließlich an der Erwerbstätigkeit, wie etwa im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat.

Die Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben ist durch alle Einwohnerinnen und Einwohner und die Unternehmen gemäß ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit zu tragen. Damit wird die Beitragsbasis sowohl verbreitert als auch das Prinzip der solidarischen Umverteilung gestärkt. Wie dieses allgemeine Leitbild konkret umzusetzen ist, dazu gibt es eine beachtliche Bandbreite von Vorschlägen. Im bundesdeutschen Kontext schlagen einige vor, die soziale Sicherung generell durch eine Wertschöpfungsabgabe zu finanzieren. Damit würde ein Teil der Wertschöpfung aus dem Konflikt um die Primärverteilung (Kapital und Arbeit) herausgenommen und ausschließlich für die Finanzierung der sozialstaatlichen Aufgaben reserviert.

Andere sehen vor, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung durch eine Wertschöpfungsabgabe zu ersetzen. Wiederum andere wollen die Beitragsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme sowohl personell (z.B. auf Selbstständige, Beamte, Hausfrauen etc.) als auch in Bezug auf die Erfassung anderer Einkunftsarten (z.B. Vermietung, Zins- und Kapitaleinkünfte) ausweiten. Dabei wird häufig auf schon bestehende nationalstaatliche Modelle einer „Bürgerversicherung“ (z.B. Krankenversicherung in Österreich, Rentenversicherung in der Schweiz) Bezug genommen. Die Stärken und Schwächen als auch die zu erwartenden Konsequenzen der jeweiligen „Modelle“ sind vorwiegend an den nationalstaatlichen Kontext gebunden und in diesem Rahmen zu bewerten. Ihnen gemeinsam ist jedoch, dass sie eine grundlegend andere Richtung der sozialstaatlichen Erneuerung beinhalten, als die derzeit betriebenen „Sozialreformen“ in den Mitgliedstaaten und die aktuelle sozialpolitischen Leitvisionen auf EU-Ebene.

Sozialistische Politik will die umfassende Gleichstellung von Frauen und Männern erreichen. Dem stehen gesellschaftliche Normalitätsvorstellungen entgegen, die am patriarchalischen Leitbild des männlichen Familienernährers orientiert sind und die meisten Sozialstaaten in der EU immer noch prägen. Die Erneuerung des Sozialstaates muss die vielfältigen Benachteiligungen von Frauen überwinden und egalitäre Erwerbsmuster durchsetzen: gleiches Entgelt für gleichwertige Arbeit, gleiche Karrierechancen, kürzere Arbeitszeiten und Zugang zu geschützter Teilzeit für beide Geschlechter. Auf dieser Basis ist eine Individualisierung der Steuer- und Sozialsysteme in Angriff zu nehmen, d. h. die Abschaffung der sozial- und steuerpolitischen Begünstigungen der „Hausfrauenehe“ und Ehegemeinschaft. Ob Menschen mit oder ohne Trauschein zusammenleben, ist ihre Sache. Das Steuer- und Sozialsystem darf weder die eine oder die andere Lebensform privilegieren.

Damit muss auch die Familienpolitik vollständig von der Begünstigung der Ehegemeinschaft entrümpelt werden. Es gilt der einfache Satz: Familie ist da, wo Kinder sind. In dieser Hinsicht muss die Erneuerung des Sozialstaats vor allem dienstleistungsorientiert sein: ein flächendeckender Ausbau öffentlicher Kinderbetreuungseinrichtungen, welcher die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht. Eine gezielte finanzielle Unterstützung von Haushalten mit Kindern („Familienlastenausgleich“) ist solidarisch von der gesamten Gesellschaft zu tragen, in Form von steuerfinanzierten Sockelbeträgen pro Kind.

Sozialistische Politik streitet für das Projekt einer sozialen Grundsicherung, welche Armut verhindert und eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand ermöglicht (Teilhabegerechtigkeit). Die Altersversorgung ist durch solidarische, umverteilende öffentliche Systeme zu sichern. Sie muss zwei Funktionen erfüllen: soziale Grundsicherung im Alter (als Basissicherung für alle) und Erhalt eines angemessenen Lebensstandards (Leistungsgerechtigkeit). Erziehungs-, Pflege-, Aus- und Weiterbildungszeiten sowie Phasen von Erwerbslosigkeit und Krankheit müssen angemessen angerechnet werden.

Das Gesundheitssystem (inklusive der Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit) muss solidarisch finanziert (einkommensproportionale und damit umverteilende Beitragsbemessung) werden und qualitativ hochwertige Leistungen für alle unabhängig vom Einkommen bereitstellen. Ein „Bürgerversicherungssystem“ erlaubt dabei eine zielgenauere Präventionspolitik (und erschließt damit erhebliche Kostensenkungspotenziale) als ein marktwirtschaftlich zergliedertes Gesundheitswesen (Kickbusch 2000). Die Arbeitslosenunterstützung muss ein unbedingter sozialer Rechtsanspruch bleiben, die Freiheit der Berufswahl garantieren und erworbene Qualifikationen erhalten und erneuern.

Die Instandsetzung aller drei Säulen des Sozialschutzes (Altersversorgung, Gesundheit, Erwerbsarbeit) erfordert eine neue Politik der Vollbeschäftigung

und gesellschaftlichen Umverteilung (vgl. These 4). Ohnedem kann eine egalitäre Erneuerung des Sozialstaats nicht gelingen.

7. In der EU ist Sozialstaatlichkeit erst einmal nur auf der nationalstaatlichen Ebene ausgebildet, und dies höchst unterschiedlich. Unter dem Dogma der Stärkung ihrer „Wettbewerbsfähigkeit“ ist eine harte Regimekonkurrenz der nationalen Sozialstaaten etabliert worden. Die Mitgliedstaaten sind stets versucht, durch den Abbau von Sozialleistungen Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Deshalb geht es auf europäischer Ebene als Erstes darum, ein verstärktes Sozialdumping in der erweiterten Europäischen Union zu unterbinden.

Dafür ist die Vereinbarung eines sozialen Stabilitätspakts nötig. Dieser baut auf der einfachen Tatsache auf, dass es einen sehr engen Zusammenhang zwischen dem wirtschaftlichen Entwicklungsniveau eines Landes (gemessen als Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) und seiner Sozialleistungsquote (dem Anteil der gesamten Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt) gibt.

Im Rahmen eines sozialen Stabilitätspakts würden zunächst die Sozialleistungsquoten der 25 EU-Mitgliedstaaten erfasst und jeweils Länder mit ähnlicher Sozialleistungsquote in einer Gruppe („Korridor“) zusammengefasst. Eine Abweichung vom Ausgangswert nach unten hätte für die betroffenen Länder ein Konsultationsverfahren und gegebenenfalls Sanktionen zur Folge. Ein Abweichen nach oben wäre jederzeit möglich und würde ein Anheben des Korridors bewirken. Auf diese Weise würde die soziale an die wirtschaftliche Entwicklung gekoppelt. Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften in der EU würden durch diese Form der sozialpolitischen Regulierung nicht überfordert. Je mehr sie im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau aufschließen, umso mehr werden sich die Sozialleistungsquoten in der EU annähern. Den wirtschaftlich stärkeren Mitgliedstaaten wird dadurch der Weg zum Sozialdumping (unterdurchschnittliche Sozialleistungsquoten im Vergleich zum Einkommensniveau) verschlossen.

Die EU kann und muss aber weitaus mehr tun, als nur Sozialdumping zu verhindern. Sie muss künftig verbindliche quantitative und qualitative sozialpolitische Vorgaben setzen: z.B. zur Verbesserung des Gesundheitsschutzes, zum Mindestniveau einer sozialen Grundsicherung, zu europäischen Mindestlohnstandards, zur Überwindung von Armut und sozialer Ausgrenzung, von Wohnungslosigkeit und Analphabetismus. Die Mitgliedstaaten müssen im Rahmen dieses Verfahrens zu konkreten Maßnahmeprogrammen verpflichtet werden können, deren Umsetzung kontinuierlich ausgewertet und überwacht wird. Die EU kann diese Maßnahmeprogramme durch europäische Förderung ergänzen. Damit würde die europäische Sozialpolitik beginnen, eine eigenständige Wirkung zu entfalten, die über das bloße Sammeln von Informationen, die Vereinbarung von Indikatoren und den Vergleich „besten Praktiken“ hinausgeht.

Perspektivisch stellt sich auch im Bereich der Sozialpolitik die Frage nach der „Finalität der europäischen Integration“ – auf welches Ziel soll sie abschließend hinauslaufen? Muss nicht im Rahmen einer föderativen oder konföderalen Europäischen Union auch eine europäische Sozialunion geschaffen werden („Sozialstaat Europäische Union“), wie es die antifaschistischen Europabewegungen nach dem Zweiten Weltkrieg gefordert hatten? Ist es sinnvoll, auf EU-Ebene einheitliche Normen für die Leistungsvoraussetzungen, die Leistungshöhe, spezifische Leistungszuschläge, Leistungsbegrenzungen sowie Anpassungsregeln festzulegen? ¹⁶ Dies könnte z. B. für Kernbestandteile der sozialen Sicherung angestrebt werden: etwa für eine soziale Grundsicherung, für Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, die Arbeitslosenunterstützung, Familienleistungen und Gesundheitsleistungen. Damit würden sich die vielfältigen praktischen Probleme mit der bisherigen „Koordinierung der Sozialschutzsysteme“ im Bereich der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit von Personen erledigen.

Der Schlüssel zu einer solchen Lösung liegt darin, relative Bezugsgrößen zu wählen: z.B. im Bereich einer europäischen sozialen Grundsicherung ein Leistungsniveau von 60% des nationalen Durchschnittseinkommens des Mitgliedstaats, in dem eine Person sich niederlässt. Damit würde es keine Anreize für einen „Sozialtourismus“ geben – z.B. durch „Mitnahme“ etwa der relativ großzügigen sozialen Grundsicherung der Niederlande bei einer Niederlassung etwa in Regionen mit niedrigen Lebenshaltungskosten wie in Apulien oder der Estremadura, wenn beispielsweise die nationalstaatliche soziale Grundsicherung europaweit „transportabel“ gemacht würde. Die ökonomische Leistungsfähigkeit des jeweiligen Niederlassungs-Mitgliedstaats würde durch eine solche Wahl relativer Bezugsgrößen entsprechend berücksichtigt.

Diese Debatte klingt heutzutage sicher noch nach weit entfernter Zukunftsmusik. Doch wenn man etwa verhindern will, dass über den Weg einer derzeit diskutierten erhöhten „EU-weiten Patientenmobilität“ der Weg für einen EU-Binnenmarkt für Gesundheitsdienste frei geschlagen wird, welcher dann den nationalstaatlichen solidarischen Gesundheitssystemen zusätzlich die schon durch die „Gesundheitsreformen“ schwer angeschlagene Basis schrittweise entziehen würde, dann muss man auch über europäische Lösungen nachdenken.

8. Wer sind die sozialen und politischen Kräfte, die eine Dynamik in Richtung auf ein soziales Europa erzeugen könnten?

Unter heutigen Umständen handelt es sich immer noch um relative Minderheiten: die bisher überwiegend auf nationalstaatlichem Terrain agierenden Gewerkschaften, die sich dem Sozialabbau entgegenstellen, die im Europäischen Sozialforum (ESF) zusammenkommenden sozialen Bewegungen, Verbände und Initiativen, die europäischen Linksparteien sowie Minderheitsströmungen bei europäischen Grünen und Sozialdemokratie.

Das ESF leistet unbestreitbar einen wichtigen Beitrag, eine europäische demokratische politische Öffentlichkeit zu schaffen – neben der Bildung europäischer politischer Parteien und Stiftungen sowie bestehenden europäischen Verbänden und Netzwerken. Mit den europäischen Aktionstagen des EGB und der sozialen Bewegungen am 2. und 3. April 2004 ist möglicherweise ein Anfang gemacht, die bisherige Beschränkung des Widerstands gegen Sozialstaatsabbau auf die nationalstaatliche Ebene allmählich zu überwinden und zu einer Diskussion um eine gemeinsame europäische Perspektive und Handlungsfähigkeit zu kommen.

Dabei sollte niemand der Illusion aufsitzen, man könne auf europäischer Ebene das wieder wettmachen, was man an Kämpfen auf lokaler, regionaler oder nationalstaatlicher Ebene verloren hat. Der Kampf um ein soziales Europa muss vielmehr als Initiative in einem politischen Mehrebenensystem betrachtet werden. Dabei gilt: Der Sozialstaat, öffentliche Dienste und die öffentliche Daseinsvorsorge können auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene eventuell verteidigt und erneuert werden. Sofern es aber nicht gelingt, diese Politik durch eine europäische Dimension (sozialer Stabilitätspakt, Sozialunion) abzusichern, sind diese Bemühungen stets strukturell in der Defensive. Die EU-Wirtschaftspolitik, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Deregulierungspolitik im EU-Binnenmarkt untergraben ständig aufs Neue möglicherweise erreichte Fortschritte. Ohne die Perspektive einer Umkehr der Entwicklungslogik auch auf europäischer Ebene bleiben diese Kämpfe prekär und unvollständig.

Wenn es gelingt, eine europäische Dimension des Widerstands gegen den Sozialstaatsabbau zu entwickeln, kann dies umgekehrt positive Rückkopplungen für die gleichgerichteten Aktivitäten auf der nationalstaatlichen, regionalen und lokalen Ebene haben. Denn nichts ist ansteckender, als Gemeinsamkeiten mit einer Vielzahl von Gleichgesinnten zu entdecken und die eigenen Aktivitäten durch jene anderer verstärkt und unterstützt zu wissen. In der derzeitigen Phase wird es vor allem darum gehen, ob durch die gemeinsame europäische Diskussion und Aktivität ein Minimalkonsens zwischen den beteiligten Akteurinnen und Akteuren über Kernelemente der Erneuerung des Sozialstaats entstehen kann, der diskursive Ausstrahlung auf gesellschaftliche Mehrheiten entwickelt. Wenn der weit verbreitete Glaube, „es gibt keine Alternative“, erst einmal ernsthaft herausgefordert ist, dann kann auch die derzeitige Situation der Defensive allmählich überwunden werden.

Fußnoten

- 1 Manche Autoren sehen die Einführung des Europäischen Währungssystems EWS 1979 bereits als Vorläufer dieser Entwicklung. Vgl. Beckmann/Bieling/Deppe 2003.
- 2 Inwiefern die sozialen Sicherungssysteme der neuen Mitgliedstaaten den vier Wohlfahrtsstaatsmodellen von Esping-Andersen zugeordnet werden können, muss ich an dieser Stelle unbeantwortet lassen. Dies mögen fachlich berufenere Sozial- und Politikwissenschaftler versuchen.
- 3 Der sonst dem liberalen Freiheitsdenken zugerechnete Frühaufklärer John Locke trat z.B. im Bereich der Armutsbekämpfung für Freiheitsbeschränkung, rigorose Strafpraxis und Zwangswirtschaft ein.
- 4 Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass Reagan entgegen dem monetaristischen Credo „gesunder Staatsfinanzen“ eine aktive Verschuldungspolitik betrieb, die den Rüstungshaushalt (Star-Wars-Projekt etc.) aufblähte. In dieser Hinsicht blieb Reagans Politik „keynesianisch“ (Militärkeynesianismus).
- 5 Hitchens berichtet vom Fall einer dreißigjährigen ledigen Mutter, die in Missouri durch das District Job Placement Scheme gezwungen wurde, für einen Hungerlohn beim Nahrungsmittelkonzern Tyson Foods zu arbeiten. Ihre Aufgabe war, Hühner zu rupfen und auszunehmen. Während sie schwanger war, wurde ihr die Sozialhilfe entzogen. Sie musste täglich sechs Meilen zu Fuß zur Arbeit gehen, bereits elf Tage, nachdem ihr Baby geboren wurde. Das ist die Wirklichkeit hinter der wohlklingenden „Jobs, Jobs, Jobs“-Rhetorik.
- 6 Vgl. hierzu insbesondere die Vorschläge aus den Reihen der bundesdeutschen Grünen und der CSU, Kinderlosigkeit bei Renten- und Pflegeversicherung mit Abschlagen zu bestrafen.
- 7 Die Erfahrungen der Zwischenkriegszeit hatten eigentlich schon gezeigt, dass kapitalgedeckte Rentensysteme keineswegs stabiler sind als die solidarischen Rentensysteme. Mehrfach musste der Staat diese Systeme vor der Zahlungsunfähigkeit retten. Genau diese Erfahrungen gaben etwa nach dem Zweiten Weltkrieg in Westdeutschland den entscheidenden Anstoß, das Umlageverfahren einzuführen.
- 8 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Tätigkeiten von Einrichtungen zur betrieblichen Altersversorgung, Brüssel, 11.10.2000; KOM (2000) 507 endg.
- 9 Diese gesunde Skepsis wird zumindest für Deutschland auch durch ein Gutachten des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung für das bundesdeutsche Wirtschaftsministerium vom Oktober 2001 bestätigt. Es zeigte im Gegenteil, dass der demographische Wandel nur relativ geringe

Auswirkungen auf die Kostenentwicklung im Gesundheitswesen haben wird. Entscheidend für die Kosten ist zudem nicht das Lebensalter, sondern die Nähe zum Tod: Im letzten Lebensjahr fallen ca. $\frac{1}{3}$ der lebenslangen Versorgungskosten an, bei jünger Versterbenden sind sie noch wesentlich höher als bei älteren Menschen. Prognosen über die Kosten des medizinischen Fortschritts hängen laut diesem Gutachten derart von den gewählten Ausgangsannahmen ab, dass keine verlässlichen Aussagen auf mittlere bis lange Sicht getroffen werden können. Weiterhin stellte das DIW fest, dass auch der medizintechnische Fortschritt in Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten beitragsneutral verarbeitet werden konnte.

- 10 Zum Konzept der Finanzierung der Sozialversicherungen durch eine Wertschöpfungsabgabe in Deutschland vgl. Christen/Kahrs/Weise 2000. Die Konzepte der deutschen Grünen und alternativen Linken aus den 1980er und 1990er Jahren zur „Bürger- und Erwerbstätigenversicherung“ und zur „sozialen Grundsicherung“ haben durch die Agenda 2010 und die Rürup-Kommission inzwischen eine radikale Umdeutung erfahren. Vgl. hierzu kritisch Bartelheimer 2003 und Kreutz 2003.
- 11 Marx lehnte es im Übrigen ab, überhaupt von einer „sozialen Frage“ zu sprechen, welche dem späteren Diskurs um den Sozialstaat zugrunde liegt: „An die Stelle des existierenden Klassenkampfes tritt eine Zeitungsschreiberphrase – die ‚soziale Frage‘, deren ‚Lösung‘ man ‚anbahnt‘. Statt aus dem revolutionären Umwandlungsprozesse der Gesellschaft ‚entsteht‘ die ‚sozialistische Organisation der Gesamtarbeit‘ aus der ‚Staatshilfe‘, die der Staat Produktivgenossenschaften gibt, die ER, nicht der Arbeiter, ‚ins Leben ruft‘. Es ist dies würdig der Einbildung Lassalles, daß man mit Staatsanlehn ebensogut eine neue Gesellschaft bauen kann wie eine neue Eisenbahn!“ (Marx: Kritik des Gothaer Programms)
- 12 Marx hat letztere Frage in der Kritik des Gothaer Programms angesprochen. Er verwies darauf, dass aus dem „Arbeitsertag“ eben auch „Fonds für die Arbeitsunfähigen“, für „gemeinschaftliche Bedürfnisse“ wie Schulen und Gesundheitseinrichtungen sowie für „Assekuranz gegen Miß- und Störfälle“ zu bilden seien.
- 13 Mein Hinweis bezieht sich nur auf die quantitativen wirtschaftlichen Ergebnisse (Steigerung des BIP und des nationalen Volkseinkommens), um die es den Mainstream-Ökonomen in ihrer Argumentation ja hauptsächlich geht. Dass die soziale Lage, die Einkommensverteilung, die Umweltbelastung etc. in diesen Ländern alles andere als wünschenswert sind, steht auf einem anderen Blatt und ist auch nur durch andere gesellschaftliche Kräfteverhältnisse und entsprechende politische Konzeptionen in diesen Ländern selbst zu beheben.

- 14 Konkretere Vorschläge hierzu habe ich vor einiger Zeit unterbreitet (vgl. Brie/Dräger 2001, Brie 2002). Vieles davon findet sich auch im Europawahlprogramm 2004 der PDS.
- 15 Dem Anspruch nach gilt dies auch für das skandinavische sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell, wenngleich die Sozialdemokratie in Schweden bereits dessen Umbau eingeleitet hat. Dennoch ist hervorzuheben, dass das skandinavische Modell im EU-Vergleich sowohl ökonomisch wie sozial immer noch bessere Ergebnisse erzielt als die anderen (vgl. Corsi/Orsini 2001).
- 16 Vgl. die Diskussion unterschiedlicher Lösungsvorschläge etwa bei Leibfried 1992 und Busch 1998.

Literatur

- Adamy, Wilhelm (1995): Der europäische Sozialstaat. In: Schmitthenner, Horst (Hg.): Der schlanke Staat. Hamburg, S. 218 ff.
- Beckmann, Martin/Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (Hrsg.) (2003): Eurokapitalismus und globale politische Ökonomie. Hamburg.
- BEPG (2003): Empfehlung der Kommission für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2003–2006).
- Bieling, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1995): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. 9 Länder im Vergleich, FEG-Studie Nr. 7. Marburg.
- Christen, Christian/Michel, Tobias/Rätz, Werner (2003): Sozialstaat, Attac Basistexte 6. Hamburg.
- Deppe, Frank/Weiner, Klaus-Peter (1991): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa. Hamburg.
- Economic Policy Committee (2000): Progress report to the Ecofin Council on the impact of ageing populations on public pension systems, November.
- Economic Policy Committee (2002): Reform challenges facing public pension systems: the impact of certain parametric reforms on pension expenditure, July.
- EGB (1995): Die Aufwertung des europäischen Sozialmodells. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 8, S. 101ff.
- EMPL (2003): Beschluss des Rates über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2003–2006), 22. Juli.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism Princeton.
- Europäische Kommission (1993): Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung
- Europäische Kommission (1994): Weißbuch zur Sozialpolitik, S. 9.

- Europäische Kommission (1997): Mitteilung zur Modernisierung des Sozial-
schutzes.
- Europäische Kommission (1999): Eine konzertierte Strategie zur Modernisie-
rung des Sozialschutzes.
- European Commission (1999a): Long term economic and budgetary implica-
tions of ageing populations, European Economy, No. 69.
- European Commission (2000): Proposal for a directive on the activities of insti-
tutions for occupational retirement provision, October.
- Europäische Kommission (2002): Mitteilung zur Straffung der wirtschafts- und
beschäftigungspolitischen Koordinierung im Rahmen der Lissabonner
Strategie.
- Europäische Kommission (2003): Mitteilung "Stärkung der sozialen Dimension
der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich
Sozialschutz".
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerung des ER von Nizza, Dezember.
- Europäischer Rat (2003a): Joint Report on adequate and sustainable pensions.
- Europäischer Rat (2003b): Joint report by the Commission and the Council on
supporting national strategies on the future of health care and care for the
elderly.
- Guibentif, P./Bouget, D. (1997): Les politiques du revenu minimum dans l'Union
Européenne
- Hertensteiner Programm der Europa-Union Deutschland ([http://www.europa-
web.de/europa/02wwwswwww/205herte/hertenst.htm](http://www.europa-
web.de/europa/02wwwswwww/205herte/hertenst.htm))
- Hitchens, Christopher (1999): No one left to lie to. The triangulations of William
Jefferson Clinton, London-New York
- Keynes, John Maynard (1943): Das Langzeitproblem der Vollbeschäftigung.
In: Reuter, Norbert (1998): Wachstumseuphorie und Verteilungsrealität.
Marburg, S. 139 ff.
- Killdal, Nanna (2000): Workfare tendencies in scandinavian welfare policies,
Manuskript.
- Leibfried, Stefan/Pierson, Paul (Ed.) (1995): European Social Policy – Between
Fragmentation and Integration, Washington D.C.
- Manifest von Ventotene ([http://www.federaleurope.org/de/archives/ventotene.
html](http://www.federaleurope.org/de/archives/ventotene.
html)).

Die neue europäische Wirtschaftspolitik und die Reform des Sozialstaates

Einleitung

In der Europäischen Union gibt es jeweils sehr spezifische nationale Modelle der wohlfahrtsstaatlichen Reproduktion. Idealtypisch lassen sich vier Modelle unterscheiden: ein sozialdemokratisches in den skandinavischen Ländern, ein liberales im angelsächsischen Raum, ein korporatistisch-konservatives in Kontinentaleuropa und ein post-autoritäres Modell im mediterranen Gebiet. Für die Ausprägung der wohlfahrtsstaatlichen Strukturen war historisch nicht nur die Produktivität und Leistungsfähigkeit der nationalen Wirtschaftsräume von Bedeutung, sondern auch die gesellschaftlichen Machtverhältnisse sowie die politischen Bündnisse und Kooperationsmuster zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Kräften (vgl. Esping-Anderson 1990).

Nach einer Phase der Expansion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sind die nationalen Regulierungsmodelle in den 70er und 80er Jahren jedoch überall in Westeuropa in die Krise geraten. Vor dem Hintergrund ökonomischer Krisenprozesse, der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte, demographischen Faktoren etc. sind die nationalen Regierungen seit geraumer Zeit bestrebt, die Funktionsweise der Arbeitsmärkte und die sozialpolitischen Leistungen zu reorganisieren (vgl. Bieling/Deppe 1997). In diesem Sinne lässt sich – ganz trivial – zunächst feststellen:

- Erstens bildet die Reform der wohlfahrtsstaatlichen Strukturen – der Arbeitsmarktregime und sozialpolitischen Regime – ein übergreifendes europäisches, partiell sogar globales Phänomen;
- Drittens hat sich neben unzähligen nationalen Besonderheiten (spezifischen Detailproblemen, besonderen finanziellen und institutionellen Arrangements oder sozialpolitischen Tabus) zuletzt eine übergreifende strategische Grundorientierung herauskristallisiert, die die nationalen Reformprozesse anleitet.

Diese Grundorientierung besteht vor allem darin, zum einen über die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, zum anderen aber auch über die Privatisierung und Deregulierung der sozialen Sicherungssysteme (d.h. die Absenkung der Leistungen und die Begrenzung der Anspruchsberechtigten) die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Ökonomie zu erhöhen. Das hier entfaltete Argument lautet nun, dass diese spezifische – weitgehend neoliberale – Modernisierungskonzeption der Funktionsweise der neuen europäischen Ökonomie gleichsam eingeschrieben ist, zumindest sehr eng mit ihr korrespondiert. Wie dies zu verstehen ist, soll nachfolgend in drei Schritten knapp skizziert werden. In einem ersten Schritt wird dargelegt, was unter der neuen europäischen Ökonomie im Kern zu verstehen ist. Danach wird zweitens erörtert, über welche Mechanismen sich die Funktionsweise der neuen europäischen Ökonomie mit der Reform der sozialen Sicherungssysteme verknüpft. Zum Abschluss wird drittens dann noch knapp darauf eingegangen, welche politischen Optionen sich hieraus für linke Organisationen und Bewegungen bieten.

Die neue europäische Ökonomie

Auf einer sehr allgemeinen Ebene lässt sich die europäische Integration – bei allen Veränderungen im Zeitablauf – mit Albert Statz (1989: 16) „als relative Lösung des Widerspruchs zwischen der Internationalisierung der Kapitalverwertung (Handel, Investitionen, Finanzbeziehungen) und der Enge nationaler Märkte und der Schranken des Nationalstaats begreifen.“ Die Errichtung des gemeinsamen Marktes und die partielle Vergemeinschaftung von Staatsfunktionen – z.B. im Bereich der Handels-, Wettbewerbs- und Geldpolitik – zielt vor allem darauf, die unterschiedliche Reichweite des ökonomischen und des politischen Funktionsraumes zu überbrücken. Diese Überbrückung ist in den verschiedenen Phasen des Integrationsprozesses jedoch ganz unterschiedlich geregelt worden:

1. Die alte europäische Ökonomie fügte sich ein in das globale weltwirtschaftliche Arrangement der Nachkriegsjahrzehnte. Sie war bestimmt durch das Bretton-Woods-System, den Marshall Plan, die Organization for European Economic Cooperation (OEEC), die Europäische Zahlungsunion (EZU) und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die durch diese Institutionen geförderte, zugleich aber auch politisch kontrollierte Öffnung der nationalen Wirtschaftsräume. Das hierdurch ermöglichte Zusammenspiel von Strategien der internationalen Handelsliberalisierung mit Strategien einer keynesianischen Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik ist vielfach untersucht und mitunter sehr eindrucksvoll charakterisiert worden. Dies gilt etwa für die von John Gerard Ruggie (1982) geprägte Formel des „embedded liberalism“, die darauf aufmerksam macht, dass die politische Regulierung der Weltökonomie in den

Nachkriegsjahrzehnten darauf abzielte, die konträren Leitbilder bzw. Prinzipien des „ökonomischen Liberalismus“ und der „gesellschaftlichen Protektion“ (vgl. Karl Polanyi 1978) zu einer höchst produktiven Synthese zusammenzuführen. Robert Gilpin (1987: 355) hat dieser Sachverhalt dazu veranlasst, die Entwicklungskonstellation nach dem Zweiten Weltkrieg über die Komplementarität zweier zentraler wirtschaftspolitischer Gestaltungskonzepte zu bestimmen: „Keynes at home and Smith abroad“. Und Kees van der Pijl (1984) sprach mit Blick auf die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und politischen Strategien von einem Konzept des „corporate liberalism“, d.h. einer Art Synthese oder Kompromissstruktur der widerstreitenden – staatsmonopolistischen und liberal-internationalistischen – Orientierungen des Industrie- und Finanzkapitals. Im Prozess der europäischen Integration schlug sich dies insofern nieder, als die meisten Politikfelder – die Kohle- und Stahlpolitik, die Agrarpolitik, der Dienstleistungssektor, vor allem aber die Kapital- und Kreditmärkte – hochgradig reguliert blieben. Gleichzeitig entstand mit der Zollunion jedoch ebenso ein gemeinsamer Markt, der das Wirtschaftswachstum und die Produktivitätsentwicklung zusätzlich stimulierte. Die alte europäische Ökonomie war demzufolge durch eine begrenzte Öffnung der nationalen Wirtschaftsräume geprägt, durch die die nationalen fordistischen Entwicklungspfade und Wohlfahrtsstaaten nicht geschwächt, sondern – indirekt, d.h. durch die erzielten Wachstumseffekte, aber ohne supranationale sozialpolitische Vorgaben – zusätzlich abgesichert und stabilisiert wurden (Ziltener 1999:123f.).

2. In der Krisen- und Stagnationsperiode der 70er und frühen 80er Jahre wurde diese Funktionsbestimmung zunächst brüchig, um dann im Kontext globaler Umbrüche der internationalen Währungs- und Finanzmarktbeziehungen sowie des neuen Integrationschubs grundlegend neu definiert zu werden. Entsprechend unterscheidet sich die neue europäische Ökonomie von der zuvor skizzierten alten Konstellation in wichtigen Aspekten: Zum einen fügt sie sich in das globale „Dollar Wall Street Regime“ ein, d.h. in eine globale Währungs- und Finanzarchitektur, in der die Akteure der Wall Street und die US-Administration (Finanz- und Handelsministerium in Kooperation mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank ihre globalen Liberalisierungs- und Privatisierungsstrategien vorantreiben (vgl. Bhagwati 1998; Gowan 1999). Zum anderen steht der Begriff der neuen europäischen Ökonomie zugleich für den Übergang von der Marktliberalisierung zur Marktintegration, d.h. von der Öffnung zur schrittweisen regulativen Angleichung und Verzahnung der nationalen Wirtschaftsräume. Dies wird unter anderem daran erkennbar, dass sich der Integrationsprozess inzwischen auf immer mehr Politikbereiche erstreckt: auf die Liberalisierung und Integration der Kapital- und Kreditmärkte, auf die Förderung grenzüberschreitender Direktinvestitionen, auf die Öffnung des Dienstleistungssektors, vor allem auf die (Teil-)Privatisierung und markt-

konforme Reorganisation öffentlicher Dienstleistungen, auf die Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse, auf die Vergemeinschaftung der Geldpolitik und auf die restriktive Definition der Finanzpolitik sowie die Abschaffung des Wechselkursmechanismus. Für die nationalen wohlfahrtstaatlichen Systeme ist dieser Prozess der intensivierten Markt- und Währungsintegration äußerst folgenreich. Denn durch das restriktive makroökonomische Regime der WWU werden die wirtschafts- und finanzpolitischen Spielräume deutlich beschnitten, während der verschärfte grenzüberschreitende Wettbewerb eine Dynamik der kompetitiven Deregulierung – insbesondere im Bereich der Arbeitsmärkte, Sozialsysteme und öffentlichen Dienstleistungen – begünstigt. Mit anderen Worten: Die veränderte Funktionsweise der europäischen Integration (Bieling/Deppe 2003) zielt kaum mehr darauf, die nationalen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsmodelle zu stabilisieren und zu konservieren, sondern eher darauf, deren markt- und wettbewerbsorientierte Reorganisation zu fördern und voranzutreiben.

Die Entwicklung der neuen europäischen Ökonomie stützte sich dabei auf eine Reihe zentraler interparationspolitischer Projekte. Ohne auf die Interessen, Motive und Verhandlungen im Einzelnen eingehen zu können (vgl. hierzu Bieling/Steinhilber 2000; 2002; Bieling 2003), seien an dieser Stelle nur die wichtigsten Etappen aufgeführt:

- Das 1979 gegründete Europäische Währungssystem (EWS) verfolgte vor allem das Ziel, die Wechselkursschwankungen aufzufangen, um die hiervon ausgehenden negativen Konsequenzen für den innereuropäischen Handel entgegenzuwirken. Aufgrund des asymmetrischen Charakters des EWS – und der Dominanz der Bundesbank – förderte es zugleich einen Prozess, in dem sich die übrigen Länder der „deutschen Stabilitätskultur“, d.h. einer restriktiven Geld- und Finanzpolitik in Kombination mit einer angebotspolitischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik annäherten.
- Das 1985 lancierte Binnenmarkt-Projekt sollte nicht nur den innereuropäischen Wettbewerb intensivieren, sondern – im Rahmen der Triade-Konkurrenz – zugleich auch „economies of scale“ und damit einhergehende Produktivitätssteigerungen stimulieren, um zusätzliche Investitionen, ein stärkeres Wirtschaftswachstum, eine gebremste Inflation und zusätzliche Beschäftigungseffekte zu erzielen. Gleichzeitig sorgten die hierzu ergriffenen Schritte – die Abschaffung aller nicht-tarifären Handelshemmnisse, die Einführung qualitativer Mehrheitsentscheidungen und die umfassende Anwendung des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung nationaler Regulierungsstandards – aber auch dafür, dass insbesondere das Niveau und der Umfang der nationalen arbeits- und sozialpolitischen Regulierung unter einen starken Modernisierungs- und Anpassungsdruck gerieten.

- Ab Ende der 1980er Jahre führten eine ganze Reihe sehr spezifischer währungs-, wirtschafts-, wettbewerbs- und machtpolitischer Erwägungen dazu, das Projekt der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf die europäische Agenda zu setzen. Damit verbunden war zugleich auch ein größeres Gewicht der EU in der globalen Währungskonkurrenz. Ihre Konsequenzen sind vor allem insofern weitreichend, als sich ihr Design – der autonome Status der Europäischen Zentralbank, die Konvergenzkriterien und der Stabilitätspakt – stark am Vorbild der Deutschen Bundesbank und dem Primat geldpolitischer Stabilität orientieren. In Ermangelung eines differenzierten wirtschafts-, konjunktur- und beschäftigungspolitischen Instrumentariums – d.h. zusätzlicher finanzieller Ressourcen unter Einschluss erweiterter wirtschaftspolitischer Kompetenzen – geraten die nationalen Arbeits- und Tarifbeziehungen nach dem Wegfall der Wechselkurse unter einen strukturellen Anpassungsdruck.
- Seit Ende der 90er Jahre soll die Finanzmarktintegration zusätzliche Impulse liefern, die europäische Ökonomie zu modernisieren. Mit Hilfe von EU-weit verbesserten Bedingungen der Kapitalbeschaffung sollen die Unternehmen in die Lage versetzt werden, ihr Eigenkapital zu erhöhen und ihre Investitions- und Anlagemöglichkeiten zu erweitern, um die Innovationsdynamik, das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung anzukurbeln. Die WWU hat bereits einen einheitlichen geld- und finanzpolitischen Handlungsrahmen definiert, fungiert somit gleichsam als Katalysator der Finanzmarktintegration. Nicht zu unterschätzen sind aber auch die Ausweitung und Beschleunigung der regulativen Rechtsetzung in der EU, wie sie durch den Aktionsplan für Finanzdienstleistungen sowie durch die Einrichtung von zwei neuen Ausschüssen – einen EU-Wertpapierausschuss und einen Ausschuss der EU-Wertpapierregulierungsbehörden – gemäß der Vorschläge der Lamfalussy-Expertengruppe vorangetrieben wurde.

Tabelle 1: Europäische Projekte für politische, gesetzliche Reorganisation und sozioökonomische Restrukturierung

	EMS	SEM	EWU	Integration des Finanzmarktes
struktureller Wechsel und öffentliche Problem-sichtweise	Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems; Weltwirtschaftskrise, Unsicherheiten in der Wechselkursfluktuation	schleppendes wirtschaftliches Wachstum, steigende Arbeitslosigkeit, relativ schwache europäische Wirtschaft gegenüber Nordamerika (USA) und Südost-asien (Japan)	vorhersehbare Instabilität der EMS, Macht des Finanzmarktes und der deutschen Bundesbank zu diktieren; politische Kontrolle Deutschlands nach der Wiedervereinigung	verzögerter Start in eine finanzgeleitete Informationswirtschaft, technische Erneuerungslücken im Vergleich zu den USA
konkrete Initiativen und politische Maßnahmen	Arrangement eines festen, aber regulierbaren Wechselkursmechanismus (ERM) unterstützt durch eine gemeinsame Währungseinheit (ECU)	Abschaffung nicht tariflicher Handelsbarrieren durch qualifizierten Mehrheitsbeschluss, Minimum Basis Regulation, gegenseitige Anerkennung nationaler behördlicher Standards	Drei-Phasen-Durchführungsprozess, institutionalisierte Autonomie der Europäischen Zentralbank, Annäherungskriterien und Sicherheitspakt	Eingriffsplan bzgl. Bankdienstleistungen, Lissabon-Strategie, ein neuer Modus Wertpapiere durch zwei Experten zu regulieren, wie von der Lamfalussy-Gruppe vorgeschlagen
politische Interessen	Stabilisierung des Devisenkurses und der Preislage, verbesserte internationale Handelsbedingungen	intensivierter wirtschaftlicher Wettbewerb; Deregulierungsdruck; Wirtschaftsmaßstäbe; Produktivitätssteigerung, zusätzliche Einstellungen als Auswirkung wirtschaftlichen Wachstums	Vervollständigung des SEM, niedrigere Transaktionskosten für TNCs, gemeinsame Kontrolle der strammen Währungspolitik, Legitimierung intakter Etatspolitik, bessere Stellung im globalen Währungswettbewerb	beschleunigter Wechsel aufgrund dynamischerer Finanzmärkte, intensivierter internationaler Wettbewerb durch große Banken und institutionalisierte Investoren, Anreiz für ein auf dem Geldmarkt basierendes Umlagesozialversicherungssystem

Quelle: Hans-Jürgen Bieling

Über die aufgeführten Schritte und Initiativen ist der Integrationsprozess nicht nur ökonomisch vertieft und erweitert, sondern der europäische Wirtschaftsraum zugleich konstitutionalisiert, d.h. vertraglich und institutionell abgesi-

chert worden. Es hat sich mithin ein spezifischer Modus euro-kapitalistischer Reproduktion herausgebildet (vgl. Bieling/Deppe 2003):

- Hierfür spricht *erstens*, dass über die ökonomischen Kernprojekte – einschließlich der unzähligen Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen – wichtige Dimensionen der kapitalistischen Akkumulation, insbesondere die Waren-, Kapital- und Kreditverhältnisse europäisch angeglichen und integriert wurden: So handelt es sich bei über 60% des Außenhandels um intra-EG-Handel; in vielen Sektoren haben sich transnationale europäische Zuliefer-, Produktions- und Vertriebsstrukturen herausgebildet; durch grenzüberschreitende Fusionen, Übernahmen und Joint Ventures sind europäische Unternehmensstrukturen entstanden; das Geldverhältnis ist durch die WWU nahezu vollständig vergemeinschaftet worden; und im Zuge der Finanzmarktintegration ist inzwischen auch die Kreditaufnahme – seitens der Regierungen und transnationalen Konzerne – nicht mehr auf den nationalen Markt begrenzt.
- Über diese Konturen eines transnationalen europäischen Akkumulationsregimes hinaus hat sich *zweitens* zugleich auch eine europäische Regulationsweise herausgebildet. Diese ist im Vergleich zur nationalstaatlichen Regulation zwar fragmentierter und prekärer, zugleich jedoch durch eine spezifische Kompetenzverteilung und zunehmend dichtere Interaktionsmuster gekennzeichnet: Einige Bereiche, vor allem die Markt- und Währungsintegration, werden dabei durch Elemente einer europäischen Staatlichkeit, d.h. durch inzwischen sehr weitreichende politische Entscheidungskompetenzen von supranationalen Institutionen wie der Europäischen Kommission, des EuGH, des EU Parlaments und der EZB abgesichert. Andere Bereiche, über die die Markt- und Währungsintegration flankiert wird – z.B. die Agrar-, Regional-, Forschungs-, Arbeits- oder Umweltpolitik – sind zumindest partiell vergemeinschaftet worden; und wieder andere Bereiche, in denen die supranationalen Kompetenzen nicht vorhanden oder nur sehr schwach ausgeprägt sind, so z.B. in der Steuer-, Tarif-, Beschäftigungs-, Sozial-, Bildungs- oder Infrastrukturpolitik, werden im Rahmen eines transgouvernementalen Koordinationsverfahrens zunehmend abgestimmt und auf die Erfordernisse der integrierten Ökonomie hin zugeschnitten.
- *Drittens* schließlich sind auch Keimformen einer transnationalen europäischen Zivilgesellschaft erkennbar, die als ein institutionell und diskursiv vermachtetes Terrain der gesellschaftlichen Konsensgenerierung den Integrationsprozess einerseits legitimatorisch abstützt, andererseits zugleich aber auch immer wieder spezifische Impulse für weitergehende Integrationssschritte gibt (vgl. Demirovic 2000; Bieling 2001a). Die europäische Zivilgesellschaft umschließt dabei eine Vielzahl sehr heterogener

Akteure bzw. Akteursgruppen. Konstitutiv sind für sie nicht nur die Prozesse einer grenzüberschreitenden massenmedialen Kommunikation oder die Aktivitäten von Wissenschaftlern, Think Tanks und Expertengemeinschaften, sondern auch die Strategien und Initiativen von transnationalen politischen Organisationen im engeren Sinne wie z.B. Parteien, Verbänden, Gewerkschaften, NGOs oder sozialen Bewegungen. Eine Schlüsselrolle übernehmen letztlich jedoch vor allem die transnationalen Konzerne und ihre Verbände, die als „strategische Planungskörper“ offenkundig über einen privilegierten Zugang zu den europäischen Entscheidungsträgern – Europäische Kommission, Ministerrat und EU Parlament – verfügen.

Die aufgeführten Dimensionen verdeutlichen, dass der Integrationsschub der letzten beiden Jahrzehnte äußerst dynamisch verlaufen ist. Ungeachtet aller Krisenprozesse, ist nicht nur das Verhältnis von Ökonomie, Politik und Gesellschaft neu definiert worden, sondern zugleich ein spezifisch europäischer Entwicklungspfad entstanden; und zwar ein Entwicklungspfad, der vor allem durch drei Merkmale geprägt ist:

- durch eine zunehmend stärker integrierte europäische Ökonomie;
- durch ein transnationales finanzgetriebenes Akkumulationsregime;
- und durch eine zunehmend engere Koordination der nationalen Reformprozesse (vor allem im Bereich der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme; und hier vor allem der Alterssicherung, möglicherweise auch der Gesundheitssysteme).

Die Merkmale und Dimensionen der intensivierten ökonomischen Integration – in den Bereichen Handel, Dienstleistungen, Produktionsstrukturen etc. – sind bereits skizziert worden. Inwiefern sich hierüber ein transnationales finanzgetriebenes Akkumulationsregime herausgebildet hat, ist vermutlich noch nicht hinreichend geklärt. Einige Indikatoren mögen diese Entwicklung daher veranschaulichen:

- Im Verlauf der 90er Jahre, vor allem in der zweiten Hälfte der Dekade, hat sich die *Marktkapitalisierung* der an der Börse notierten Unternehmen (in% des BIP) enorm erhöht. Im Euro-Raum hat sie sich nahezu vervierfacht und stieg von 25% (1990) auf 89% (2000). Noch größer ist sie in den übrigen EU-Staaten (Großbritannien, Dänemark und Schweden), in denen sie insgesamt von 65% (1990) auf 161% (2000) anwuchs und damit noch über der Marktkapitalisierung in den USA liegt: 54% (1990) und 152% (2000) (vgl. ECB 2001: 10). Stimuliert wurde diese Entwicklung zum Teil durch die Eigendynamik der Aktienmärkte und die hiermit verbundenen Erwartungshaltungen, zum Teil durch Börsengänge von Unternehmen aus dem Technologie-, Medien- und Telekommunikationssektor, nicht unwesentlich aber auch durch die Privatisierung von Staatsunternehmen. Innerhalb der

OECD haben sich die Privatisierungserlöse von 1990 (24 Mrd. US\$) bis 1999 (104 Mrd. US\$) kontinuierlich erhöht. Auf die EU entfielen dabei 15 Mrd. US\$ (1990) bzw. 61 Mrd. US\$ (1999). In der ersten Hälfte der 90er Jahre konzentrierte sich die Privatisierung vor allem auf den Produktions-, Banken- und Transportsektor, danach verlagerte sich der Schwerpunkt auf öffentliche Versorgungseinrichtungen und den Telekommunikationsbereich. In Ländern wie Italien, Spanien und Portugal ist die Privatisierung von staatlichen Unternehmen für mehr als die Hälfte der gesamten Marktkapitalisierung verantwortlich (vgl. OECD 2001a).

- Noch dynamischer als die Marktkapitalisierung hat sich – global wie in der EU – der *Aktienhandel* entwickelt. Aktien werden nicht mehr, wie noch zu Beginn der 80er Jahre, zehn Jahre, sondern im Schnitt nur noch sieben Monate gehalten. Global hat sich damit das Umschlagsvolumen der gehandelten Aktien von 5,8 Bio. US\$ (1990) auf 58,3 Bio. US\$ (2000) verzehnfacht, und in der EU mit einem Anstieg von 1,4 Bio. US\$ (1990) auf 19,1 Bio US\$ (2000) sogar mehr als verdreizehnfacht. Der europäische Marktanteil erhöhte sich damit von 24,1% (1990) auf 32,8% (2000) (vgl. Huffschmid 2002: 6f). Ein Teil des Aktienhandels ist durch die *Fusions- und Übernahmestrategien* der transnationalen Konzerne bedingt. In Europa erhöhte sich das Gesamtvolumen der Fusionen und Übernahmen (F&Ü) mit europäischer Beteiligung von 177 Mrd. € (1995) auf 1.607 Mrd. €. (2000). Vor allem der Anteil der inner-europäischen grenzüberschreitenden F&Ü ist zuletzt signifikant von 92 Mrd. € (1998) auf 499 Mrd. € (2000) angestiegen (vgl. ECB 2001: 19). Dies impliziert zugleich ein wachsendes Betätigungsfeld von Groß- und Investmentbanken, über die die F&Ü in der Regel abgewickelt werden (vgl. Huffschmid 1999: 74ff.).
- Der veränderte Stellenwert der Finanzmärkte schlägt sich auch in den *Investitionsstrategien* der Unternehmen des Nicht-Finanzsektors nieder. Während sich das fixe Kapital (in % des BIP) von 1993 (16,8%) bis 2000 (18,5%) nur unwesentlich erhöhte, stiegen im gleichen Zeitraum die Finanzanlagen von 13,0% auf 21,1%. Der *Finanzierungsmodus* von Investitionen hat sich hierdurch erheblich verändert. Noch bis 1995 lag das Volumen der externen Finanzierung bei 7,4% des BIP, bevor es dann auf über 21,1% (2000) hochschnellte. Dies bedeutet: „The rapid build-up of financial assets was mainly financed not from retained profits and household savings [...] but from external resources, be it bank loans, the issuance of bonds or equity.“ (Huffschmid 2002: 5)
- Die zunehmende Shareholder-Value-Orientierung der Unternehmen, d.h. die stärkere Ausrichtung der Managementstrategien auf die Entwicklung der Aktienkurse, verweist zudem auf einen größeren Einfluss der Anteilseigner. Diese Gruppe umschließt nicht nur andere Unternehmen, Großbanken

und Kleinaktionäre, sondern auch die *institutionellen Anleger*, d.h. die Versicherungen, Investment- und Pensionsfonds. Die Finanzanlagen, die von institutionellen Anlegern verwaltet werden, wuchsen von 1990 bis 1999 um durchschnittlich 11%. Gemessen am BIP hat sich ihr Finanzvolumen in den meisten Mitgliedstaaten der EU damit in etwa verdoppelt und erreicht in Deutschland inzwischen 76,8%, in Frankreich 125,4% und in Großbritannien 226,7% (vgl. OECD 2001b: 46). Auffällig ist zudem, dass sich im Euro-Raum der Anteil der Aktienwerte im Gesamtportfolio der institutionellen Investoren von 15% (1995) auf 40% (2000) erhöht hat, während er in den übrigen EU-Staaten schon seit längerem bei über 70% liegt (vgl. ECB 2001: 29).

- Schließlich wird die dynamische Entwicklung der Wertpapiermärkte noch von einer veränderten operativen Infrastruktur abgestützt, d.h. von einer stärker auf den internationalen Wettbewerb ausgerichteten *Funktionsweise der Börsen*. Noch bis in die 90er Jahre hinein handelte es sich bei den Börsen um relativ gemütliche Clubs, die innerhalb eines geschützten wirtschaftlichen Umfelds operierten. In der zweiten Hälfte des Jahrzehnts hat sich dies mit der wachsenden Bedeutung des grenzüberschreitenden Wertpapierhandels und der De-Mutualisierung, d.h. der Gewinnerorientierung der Börsen jedoch gravierend verändert (vgl. Huffs Schmid 2002: 22f.). Inzwischen stehen die Börsen sehr viel stärker in Konkurrenz zueinander. In den Mitgliedstaaten der EU haben sich jeweils spezifische Reformkoalitionen aus Börsen, Marktteilnehmern, Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, politischen Parteien und Regierungen gebildet, um die rivalisierenden Finanzplätze zu modernisieren (vgl. Moran 2002: 267f.). Die intensiviertere Konkurrenz fördert dabei zwar grundsätzlich das Interesse an einer europäischen Regulierung (level playing field), zugleich treten im Kampf um Marktanteile die regulativen Sonderinteressen jedoch deutlicher hervor.

Einige dieser Trends sind durch das Zerplatzen der Aktienblase zuletzt gestoppt bzw. umgekehrt worden, ohne dass dies jedoch den Übergang zu einer finanzgetriebenen europäischen Ökonomie bislang ernsthaft in Frage gestellt hätte. Im Gegenteil, was die Prozesse der institutionellen und regulativen Angleichung anbetrifft, so nehmen die beteiligten Akteure – die Europäische Kommission, die diversen Ausschüsse, die Verbände des Finanzsektors – die Krise oftmals zum Anlass, die Integration des Finanzsektors mit erhöhten Anstrengungen voranzutreiben. Dies reflektiert sich auch in den Diskursen, die bestrebt sind, den Prozess der Finanzmarktintegration öffentlich zu legitimieren. Schaut man sich die Stellungnahmen und Zielsetzungen einflussreicher Akteurs-Netzwerke an, so wird nach wie vor hervorgehoben, dass die Finanzmarktintegration in einer engen Beziehung zum EG-Binnenmarkt und zur WWU steht. Sie repräsentiert in diesem Sinne einen unabwendbaren nächsten Schritt, durch den die vorherigen Projekte – der EG-Binnenmarkt und die WWU – vollendet und

gestärkt werden und zudem zusätzliche Investitionen und mehr Beschäftigung geschaffen werden (vgl. Bolkestein 2001).

Beide Aspekte – zusätzliche Investitionen und Beschäftigung sowie die Stärkung des Euro – fügen sich dabei offenkundig in den weiter ausgreifenden Diskurs über eine verbesserte europäische Wettbewerbsfähigkeit. In vielen Diskussionsforen wird die enge Verbindung „between changes in capital markets and competitiveness“ (CAG 1998:1) explizit hervorgehoben. Letztlich bleibt diese Verbindung jedoch ambivalent:

- Auf der einen Seite erscheint die beschleunigte Finanzmarktintegration als eine „Win-Win“-Strategie, von der letztlich alle profitieren sollen. Sie ist für die Revitalisierung der europäischen Ökonomie unverzichtbar, so zumindest der ERT (2002: 7): „An integrated pan-European capital market would drive down the cost of capital, increase financing options, lower the cost of doing business (dramatically in the case of securities), increase the yields on investment and pension funds for all citizens, and release more venture capital.“ Die Finanzmarktintegration ist jedoch nicht nur erforderlich, um zusätzliche Ressourcen für technologische Innovationen zu mobilisieren, sie wird ganz allgemein auch als ein Instrument dargestellt, mit Hilfe dessen die Investitionen stimuliert, neue Arbeitsplätze geschaffen und die Möglichkeiten eröffnet werden, die „demographische Zeitbombe“ zu bewältigen.
- Auf der anderen Seite ist aber auch klar, dass die finanzmarktbasierete Wettbewerbsfähigkeit eine Reihe von arbeits- und sozialpolitischen Anpassungsprozessen mit sich bringt. Der für den Binnenmarkt verantwortliche EU-Kommissar, Frits Bolkestein (2001), bringt dies auf den Punkt, wenn er sagt: „No-one is forcing the European Union to become more competitive than the United States in nine years time. But if that is what we really want, we must leave the comfortable surroundings of the Rhineland and move closer to the tougher conditions and colder climate of the Anglo-Saxon form of capitalism, where the rewards are greater but the risks also. If we spurn the means we must lower our sights lest we lose credibility and become ridiculous. So we must force ourselves to carry out those micro-economic supply side structural adjustments we decided upon in Lisbon.“

Reform der sozialen Sicherungssysteme

Mit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000 wird vor allem die sehr ambitionierte Zielsetzung verbunden, die EU bis zum Jahr 2010 zum dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Wichtiger als diese Proklamation ist jedoch, dass die Lissabon-Strategie sehr deutlich macht, wie die Funktionsweise der neuen europäischen Ökonomie – d.h. die

Funktionsweise der WWU und der Finanzmärkte – über die „offene Methode der Koordinierung“ (OMK) auf die Reformprozesse in Politikfeldern einwirkt – unter anderem auf die Altersversorgung, die Gesundheitspolitik, die Politik der sozialen Inklusion –, in denen die Europäische Union nur über geringe supranationale Kompetenzen verfügt.

- Auf der einen Seite stützt sich die Lissabon-Strategie auf die weitere Vertiefung des Binnenmarktes, die WWU und die Finanzmarktintegration. Letztere bildet gleichsam das Rückgrat der Lissabon-Strategie. Um noch einmal Bolkestein (2002) zu bemühen: „Financial integration is a building-block of our single market. It is at the heart of the EU's strategy to give the Union the most dynamic, competitive and inclusive knowledge-based economy in the world by 2010.“
- Auf der anderen Seite stützt sich die Lissabon-Strategie aber auch auf die „offene Methode der Koordinierung“. Die OMK lässt sich als der Versuch begreifen, den beschäftigungspolitischen Koordinationsansatz zu verallgemeinern und auf andere Politikfelder anzuwenden: auf die Infrastruktur-, Forschungs-, Bildungs- und auch auf Bereiche der Sozialpolitik. Auf den Gipfeln in Nizza, Stockholm oder Göteborg einigten sich die Regierungschefs darauf, den Koordinierungsansatz sukzessive auszudehnen. Obwohl die Koordination in jedem Bereich anders geregelt ist, stützt sie sich auf die gleichen Prinzipien. Grundsätzlich kommt es darauf an, dass innerhalb eines Rahmens gemeinsamer Leitlinien und Benchmarks für die nationale Reformpolitik ein Gruppendruck (peer group pressure) entsteht, um letztlich die Reformdynamik in eine Richtung zu lenken, die die neue europäische Ökonomie stabilisiert.

Dies lässt sich auch so formulieren, dass die europäische Ökonomie sehr stark durch die WWU und die Geldpolitik sowie durch die Marktintegration bestimmt wird, und die anderen Politikfelder dann hierauf zugeschnitten werden (vgl. Bieling/Deppe 2003). Zuletzt fördert die Finanzmarktintegration – vermittelt über den wachsenden Einfluss von institutionellen Investoren – d.h. der Versicherungen sowie Investment- und Pensionsfonds – die Marktkapitalisierung börsennotierter Unternehmen, grenzüberschreitende – Fusionen und Übernahmen, einen europäischen Markt für Unternehmenskontrolle sowie eine an Shareholder-Interessen orientierte Reorganisation der Corporate-Governance-Strukturen wie auch der sozialen Sicherungssysteme (vor allem im Bereich von Alter und Gesundheit). In einigen Bereichen ist das europäische Recht dabei unmittelbar geltend (durch Verordnungen, Entscheidungen oder Richtlinien), in anderen wirkt es eher indirekt, indem über die Vertiefung der Marktintegration der strukturelle Anpassungs- und Modernisierungsdruck erhöht wird oder aber die nationalen Regierungen ihre Reformprozesse koordinieren. Grundsätzlich lassen sich in diesem Sinne folgende Dimensionen unterscheiden:

Tabelle 2: Wirtschafts- und Währungsintegration und Mechanismen der Modernisierung

	Europäische Regulierung	Regime Wettbewerb	Koordination
Binnenmarkt	Einheitliche Europäische Akte White Paper (1985) (279 Maßnahmen)	Kollektive Tarifverhandlungen, Sozialpolitik, Ausbildung Reform des öffentlichen Sektors (Verbot von Regierungshilfen, Liberalisierung der öffentlichen Infrastruktur)	Währungspolitik (EWS) Finanzpolitik (Ruding-Komitee)
EWU	EU-Vertrag (Maastricht, Amsterdam)	Kollektive Tarifverhandlungen	Umfassende wirtschaftliche Richtlinien, neuer Politik-„Mix“ Finanzpolitik- Stabilitäts-pakt Arbeitspolitik -Amsterdam Sozialpolitik - öffentliche Infrastruktur, Ausbildung, etc.(Lissabon-Strategie)
Integration des Finanzmarktes	Neuer Ablauf beschleunigter Beschlussfassungen FSAP (42 Maßnahmen)	Korporatives Regieren (im weitesten Sinne)	Eingriffspläne bzgl. E-Europa und Risikokapital ESOPs, Betriebsrente, (Beratung)

- Die erste Dimension bezieht sich auf die – relativ unmittelbare – regulative Angleichung im Zuge der Kernprojekte, d.h. die vertraglichen und sonstigen rechtlichen Vorgaben (Verordnungen und Richtlinien) zur Errichtung eines integrierten Wirtschaftsraumes. Zumeist handelt es sich hierbei um Maßnahmen der „negativen Integration“, d.h. um Formen der Rechtsangleichung zur Ausweitung eines marktvermittelten Wettbewerbs. Der integrierte europäische Wirtschaftsraum stützt sich demzufolge in erster Linie auf gemeinsame Warenverhältnisse, darüber hinaus aber auch – vermittelt über die Finanzmarktintegration – auf kompatible Kapital- und Kreditverhältnisse. Durch die Vergemeinschaftung des Geldverhältnisses – d.h. den einheitlichen monetären Rahmen der WWU – ist diese Entwicklung zuletzt nochmals bestärkt worden.

- Die zweite Dimension der Regime-Konkurrenz betrifft dann all jene Aspekte, die regulativ bislang nicht angeglichen wurden, d.h. vor allem die redistributiven Komponenten der makroökonomischen Reproduktion – die Infrastruktur-, die Arbeitsmarkt- und Sozial- und auch die Tarifpolitik –, die noch immer primär durch die nationalen Systeme bestimmt sind. Diese zweite Dimension ist einerseits durch die Grenzen der „positiven Integration“ bestimmt, d.h. durch die Schwierigkeiten, die national jeweils sehr spezifisch organisierten Systeme der arbeits- und sozialpolitischen Reproduktion zu vergemeinschaften. Andererseits schlägt sich in der Regime-Konkurrenz damit zugleich auch die Dynamik nieder, mit der die nationalen Ordnungsstrukturen in den Kampf um Marktanteile und Direktinvestitionen mit einbezogen werden.
- Die dritte Dimension erstreckt sich schließlich auf jene Bereiche (Politikfelder oder Teilaspekte), die mit Blick auf die Funktionserfordernisse der integrierten europäischen Ökonomie politisch koordiniert werden. Im Kontext des EG-Binnenmarktes betraf dies zunächst vor allem die Geldpolitik. Mit der WWU erweiterten sich die Koordinationsanstrengungen dann erheblich: Nach der Beschäftigungspolitik, die in Amsterdam sogar in den Vertrag aufgenommen wurde, haben sich die nationalen Regierungen in Lissabon darauf verständigt, den Koordinationsansatz gemäß der „offenen Methode der Koordination“ auch auf andere Politikfelder auszuweiten. Hierbei geht es einerseits darum, gestützt auf einen Best-practice-Vergleich die Modernisierung der europäischen Ökonomie zu koordinieren, andererseits – in Verbindung mit der Finanzpolitik – durch Kosteneinsparungen zugleich aber auch die WWU zu stabilisieren. Im Zuge der Finanzmarktintegration ist die Koordination noch sehr informell. Sie betrifft dabei Bereiche wie die Förderung von Informationstechnologien (eEurope) und von Risikokapital sowie die materielle Teilhabe der Beschäftigten am Produktivkapital (ESOPs und Formen der betrieblichen Alterssicherung).

Schaut man sich die Politikfelder an, in denen sich die politische Modernisierung vor allem auf die zweite und dritte Dimension, d.h. den Regime-Wettbewerb und die Formen einer „weichen“ Koordinierung stützt, so ergibt sich in etwa folgendes Bild.

Tabelle 3: Der europäische Kontext sozioökonomischen Regierens

	EU-Regulierung	„Regime-Wettbewerb“	Koordination
kollektive Tarifverhandlungen	keine Regulierung	stark	selbstorganisiert durch Gewerkschaften
korporatives Regieren	einige Regulierungen (seit kurzem: European Action Plan)	stark	selbstorganisiert durch Finanzinvestoren
Finanzpolitik (Steuern)	wenige Regulierungen	stark	schwach und einseitig
Finanzpolitik (öffentliche Ausgaben)	starke Regulierungen (Stabilitäts- und Wachstumspakt)	bescheidener Wettbewerb (bisher)	zwischen der Kommission und den nationalen Finanzministerien
Arbeitsmarktpolitik	wenige Regulierungen	stark	zwischen der Kommission und den nationalen Arbeitsministerien
Reform der Sozialversicherung	keine Regulierung	stark	„offene Koordinationsmethode“

Zuletzt scheinen sich die Koordinierungsanstrengungen nochmals verstärkt auf die Reform der sozialen Sicherungssysteme zu richten. Dies gilt insbesondere für die Renten- und Gesundheitssysteme (vgl. Beckmann 2002; Urban 2003). Die Ursachen für diese Entwicklung sind zweifelsohne mehrschichtig:

- Erstens wächst für die nationalen Regierungen unter den Bedingungen der WWU und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der Druck, auch die Sozialhaushalte zu konsolidieren, d.h. die anfallenden Kosten und Ausgaben zu minimieren.
- Zweitens besteht insofern ein „objektiver Reformdruck“, als unter den Bedingungen einer anhaltenden wirtschaftlichen Wachstumsschwäche und der kurzfristig nicht beeinflussbaren demographischen Entwicklung die bestehenden Sozialsysteme vor allem von der Einnahmenseite her unterminiert werden.
- Drittens schließlich drängen institutionelle Anleger (Versicherungen, Pensionsfonds) darauf, der finanziellen Überlastung der sozialen Systeme durch eine Privatisierung der Sicherungsleistungen entgegen zu wirken. Letzteres hat dabei übrigens den willkommenen Nebeneffekt, dass über zusätzliche Finanzanlagen die Kapitalmärkte gefördert werden.

Politische Optionen

Die bisherigen Ausführungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass sich vermittelt über die ökonomischen Kernprojekte der europäischen Integration – das EWS, den EG-Binnenmarkt, die WWU und zuletzt die Finanzmarktintegration – eine neue europäische Ökonomie herausbildet, die ihrerseits eine wettbewerbsorientierte Transformation des europäischen Entwicklungs- und Modernisierungsregimes impliziert. Die Auswirkungen dieser Transformation erstrecken sich letztlich auch auf die Organisation – die Finanzierung, das Niveau und die Reichweite – der sozialen Sicherungssysteme. Vermittelt und angetrieben wird die Reformdynamik dabei:

- einerseits durch einen – vielfach diffusen – Regime-Wettbewerb und die hierdurch gestützte Maxime, die Wettbewerbsfähigkeit mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu verbessern;
- andererseits durch einzelne Richtlinien sowie den Koordinierungsansatz, der mit dazu beiträgt, dass über Leitlinien, Benchmarks, Best Practices, nationale Aktionspläne und einen gewissen Peer Group Pressure der Reformdruck in Richtung mehr Markt und Wettbewerb kanalisiert wird.

Bei diesen Tendenzen handelt es sich zweifelsohne um die bestimmenden Momente im Reform- und Transformationsprozess. Gleichzeitig lassen diese Dimensionen jedoch auch erkennen, dass die Reform der sozialen Systeme nicht nur auf der nationalen Ebene, sondern auch im europäischen Kontext stets politisch gestaltet wird. Von daher stellt sich letztlich natürlich auch die Frage nach den politischen Alternativen im europäischen Reform- und Modernisierungsprozess.

- Eine erste Option besteht grundsätzlich darin, über eine sehr umfassende Vergemeinschaftung (d.h. Harmonisierung) der Arbeits- und Sozialpolitik einen europäischen Wohlfahrtsstaat zu errichten. Hierbei handelt es sich freilich um eine Option, die – angesichts der vielfältigen Widerstände – nicht nur unrealistisch, sondern auch nicht unbedingt wünschenswert ist. Problematisch wäre dabei unter anderem die weitreichende Zentralisierung von politischen Kompetenzen, die Schwierigkeiten einer demokratischen Kontrolle. Außerdem ist eine solche Option – ungeachtet ihres auf den ersten Blick sehr ambitionierten Anspruchs – letztlich sehr begrenzt. Dies gilt zumindest dann, wenn sich die Anstrengungen allein auf sozialpolitische Korrekturen konzentrieren, ohne jedoch die Funktionsweise der neuen europäischen Ökonomie in Frage zu stellen.
- Diese Begrenzung gilt im Prinzip auch für die zweite Option, die darauf setzt, in der immer weiter ausgreifenden Koordinierung der arbeits- und sozialpolitischen Reformprozesse gegen die Dominanz von Wettbewerbs-

imperativen soziale Kriterien verankern zu wollen. Hier zeigt sich sehr schnell, dass es sich bei den sozialen Aspekten oft nur um kosmetische Floskeln ohne Wirkungskraft handelt, deren primärer Zweck darin besteht, die gesellschaftliche Akzeptanz der Reformvorhaben zu verbessern.

- Die dritte Option ist im Unterschied zu den beiden erstgenannten Schwerpunkten hingegen sehr viel weitreichender. Sie beschränkt sich nicht auf im engeren Sinne sozialpolitische Zielsetzungen, sondern richtet den Blick zugleich auf die Funktionsweise der neuen europäischen Ökonomie. Denn wenn es stimmt, dass der wettbewerbszentrierte Reform- und Modernisierungsdruck vor allem durch die neue europäische Ökonomie kontinuierlich erhöht und der gesellschaftlichen Kontrolle entzogen wird, so ist es nur konsequent, die Funktionsweise – genauer: die gesellschaftliche Einbettung und demokratische Kontrolle – der neuen europäischen Ökonomie selbst zum Gegenstand alternativer arbeits- und sozialpolitischer Reformkonzeptionen zu machen.

Angesichts der gegebenen Machtverhältnisse und der Dominanz marktliberaler Diskurse, ist es freilich alles andere als leicht, die zuletzt aufgeführte Option in die öffentliche Auseinandersetzung einzubringen. Als ein vermeintlich „unrealistisches“ Unterfangen spielt sie in der Tagespolitik überhaupt keine Rolle. Kritische und sozial orientierte Kräfte sollten dennoch überlegen, wie sie in Form konkreter Initiativen perspektivisch wieder auf die Agenda gesetzt werden kann. Gute Gründe hierfür lassen sich viele finden: erstens z.B. die Begrenztheit und technokratische bzw. marktgetriebene Selektivität der beiden anderen Optionen; zweitens die Gefahr, dass – ungeachtet der offiziellen Inklusionsrhetorik – die Prozesse der sozialen Ausgrenzung die Legitimationskrise der Europäischen Union weiter zuspitzen; oder drittens die Folgeprobleme, die sich hieraus möglicherweise auch für die Funktionsweise der nationalen Systeme der repräsentativen Demokratie ergeben. Die Liste ließe sich leicht verlängern. Letztlich kommt es jedoch nicht nur darauf an, gute Gründe für eine stärkere demokratische Kontrolle ökonomischer Prozesse anzuführen, sondern auch konkrete Konzepte zu entwickeln, um diesem Ziel näher zu kommen. Ein erster Schritt könnte dabei darin bestehen, zu definieren, wie in der Europäischen Union die Kernelemente einer neuen „mixed economy“ – die öffentliche Infrastruktur, die allgemeine Versorgung mit grundlegenden Dienstleistungen, steuerpolitische Regeln und Grundsätze, eine ausreichende materielle Mindestversorgung etc. – beschaffen sein müssen, um dem Privatisierungsdruck entgegenzuwirken, soziale Kriterien auch in der privaten Ökonomie zu verankern und die arbeits- und sozialpolitischen Handlungsspielräume insgesamt wieder zu erweitern. Um die Ländern mit einer weniger entwickelten Ökonomie nicht zu überfordern, könnte dabei in Erwägung gezogen werden,

die Standards im Sinne unterschiedlicher – auf das Bruttoinlandprodukt und die Produktivität bezogener – Korridore der arbeits- und sozialpolitischen Absicherung zu bestimmen.

Literatur

- Bhagwati, Jagdish (1998): The Capital Myth. In: *Foreign Affairs* 77(3), S. 7-12.
- Beckmann, Martin (2002): Shareholder-Ökonomie und die Reform der Alterssicherungssysteme in der Europäischen Union. FEG-Studie Nr. 17. Marburg.
- Bieling, Hans-Jürgen (2001a): Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union. In: *Kurswechsel* 16(3), S. 26-35.
- Bieling, Hans-Jürgen (2001b): Vom EG-Binnenmarkt zur neuen europäischen Ökonomie. Arbeits- und sozialpolitische Arrangements im Zeichen der Regime-Konkurrenz. In: *Industrielle Beziehungen* 8(3), S. 279-305.
- Bieling, Hans-Jürgen (2003): Social Forces in the Making of the New European Economy: The Case of Financial Market Integration. In: *New Political Economy* 8(2), S. 203-224.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (Hrsg.) (1997): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen.
- Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (2003): Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit. In: *Europäische Integration, Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Opladen. S. 513-539.*
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration. In: dies. (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster. S. 102-130.*
- Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (2002): Finanzmarktintegration und Corporate Governance in der Europäischen Union. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 9(1), S. 39-74.
- Bolkenstein, Frits (2001): European Competitiveness, Ambrosetti Annual Forum, Cernobbio, 8. September, http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/speeches/spch373.htm
- Bolkenstein, Frits (2002): European Economic and Financial Integration: State of Play before Barcelona. Address to the International Centre for Monetary and Banking Studies, Geneva, 7 March 2002, http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/speeches/02-24.htm.
- CAG (1998): Capital Markets for Competitiveness. Report to the President of the Commission and the Heads of State and Government for the Cardiff European Council. Brussels.

- Demirovic, Alex (2000): Erweiterter Staat und europäische Integration. Skizzenhafte Überlegungen zur Frage, ob der Begriff der Zivilgesellschaft zur Analyse der Veränderung von Staatlichkeit beitragen kann. In: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hrsg.): Die Konfiguration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie. Münster. S. 51-72.
- ECB (2001): The Euro Equity Markets. Frankfurt a.M..
- ERT (2002): Will European Governments in Barcelona keep their Lisbon Promises? Message from the European Round Table of Industrialists to the Barcelona European Council. Brussels.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Huffschmid, Jörg (1999): Politische Ökonomie der Finanzmärkte. Hamburg.
- Huffschmid, Jörg (2002): Financial Markets in Europe – Structure, Changes, Actors and Strategies, <http://www.epoc.uni-bremen.de/publications1.htm>.
- Gilpin, Robert (1987): The Political Economy of International Relations. Princeton.
- Gowan, Peter (1999): The Global Gamble. Washington's Faustian Bid for World Dominance. London.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: Journal of Common Market Studies 39(4), S. 719-746.
- Moran, Michael (2002): Politics, Banks, and Financial Market Governance in the Euro-Zone. In: Dyson, Kenneth (Hrsg.): European States and the Euro. Europeanization, Variation, and Convergence. Oxford. S. 257-277.
- OECD (2001a): Financial Market Trends, No. 79, <http://www1.oecd.org/daf/financial-affairs/markets/fmt1.htm>.
- OECD (2001b): Financial Market Trends, No. 80, <http://www1.oecd.org/daf/financial-affairs/markets/fmt1.htm>.
- Polanyi, Karl (1978): The Great Transformation. Frankfurt a.M..
- Ruggie, John Gerard (1982): International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Order. In: International Organization 36(2), S. 379-416.
- Statz, Albert (1989): Die Entwicklung der europäischen Integration – ein Problemaufriss. In: Frank Deppe/Jörg Huffschmid/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.): 1992 – Projekt Europa. Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft. Köln. S. 13-38.
- Urban, Hans-Jürgen (2003): Wettbewerbskorporatismus und soziale Politik. Zur Transformation wohlfahrtsstaatlicher Politikfelder am Beispiel der Gesundheitspolitik. Inauguraldissertation. Marburg.
- Van der Pijl, Kees (1984): The Making of an Atlantic Ruling Class. London.
- Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster.

Frankreich: Gegen das Abgleiten Richtung Restwohl- fahrtsstaat

Einleitung

Es ist zunächst angebracht, einige historische Aspekte zum Wohlfahrtsstaat (*welfare state*) in Frankreich in Erinnerung zu rufen. Selbst wenn Keim- und Teilformen des Wohlfahrtsstaats schon zwischen den beiden Weltkriegen bestanden, war es aus Anlass der Befreiung, dass eine wirkliche Politik der Abdeckung der sozialen, Alters-, Gesundheits- und Elternschaftsrisiken verwirklicht wurde. Ihr Ziel war es sowohl, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu sichern, um der langen Phase der Schwierigkeiten ein Ende zu setzen², als auch die Bedingungen einer größeren sozialen Gerechtigkeit herzustellen, so wie dies die Organisatoren der Résistance gefordert hatten.

Pierre Laroque schrieb 1940 aus Anlass der Schaffung der *Sécurité sociale* in Frankreich³: „Die Formel, die wir anwenden wollen, ist das Zwischending zweier Formeln, der von Bismarck und der von Beveridge.“ Er unterstrich so die Absicht, eine soziale Sicherung mit universalistischem Ziel einzuführen, die durch auf die Arbeit bezogene Beiträge finanziert werden sollte. Die *Sécurité sociale* berücksichtigte so die Unzulänglichkeiten der „sozialen Sicherungen“, die durch die Gesetze von 1928–30 eingeführt worden waren.

Die „Gemischtheit“ des französischen Systems zielte also von vornherein darauf ab, den scheinbaren Widerspruch zwischen Versicherung und Beihilfe zu lösen. Diese Wette ging während der Expansionsphase der 30 glorreichen Jahre auf, trotz der regen und ständigen Opposition der Arbeitgeber und einer Fraktion der französischen Rechten. Aber schon gegen Ende der 60er Jahre löste sich der Kompromiss, auf dem sie beruhte, zusehends auf, bis sie schließlich zum augenblicklichen Zeitpunkt zu explodieren droht. Wir werden daher, in einem zweiten Schritt, die Konsequenzen der Finanzierungskrise der sozialen Sicherung untersuchen, die schon 1967 losging und das Ende des langen Zyklus ansagte.⁴ Dann werden wir einen Blick auf die regressiven Umgestaltungen

der sozialen Sicherung auf Grundlage der neoliberalen Rezepte werfen, die der Entwicklung der Armut in allen ihren Formen Vorschub leisten: Programmierung einer massiven Absenkung der öffentlichen Renten und Pensionen, Gesundheitsreform der „mehreren Geschwindigkeiten“, Politik der „Arbeitsanreize“ durch die Verschärfung der Bedingungen für den Empfang von Arbeitslosengeld und die Reform der „sozialen Minima“ (Mindestsätze), bis hin zum augenblicklichen Zeitpunkt. Seit der Rückkehr der Rechten an die Regierung im Juni 2002, ist alles auf ein unvermeidliches Abgleiten des Sozialen Sicherungssystems in Frankreich in Richtung Restwohlfahrtsstaat auf der Grundlage der *workfare* nach angelsächsischem Muster hin orchestriert.⁵

Die Einführung und die Ausdehnung des Systems der sozialen Sicherung in der Phase des Aufschwungs nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Einführung und die Ausweitung des Systems der sozialen Sicherung in der Phase nach dem Zweiten Weltkrieg

Die sozialen Bedürfnisse durch Rückgriff auf Beiträge der Firmen finanzieren!

Die Dynamik der französischen Wirtschaft von der Befreiung bis zum Ende der 60er Jahre zeigt sich an einer „quasi“- Vollbeschäftigung⁶, die es ermöglichte, die Erfordernisse der Gesundheitsfürsorge in einer Bismarck'schen Finanzierungslogik zu berücksichtigen und dabei die Krankengrundversicherung allmählich auf fast die ganze Bevölkerung auszudehnen. Gleichzeitig beseitigte die schrittweise Einführung der anteiligen Rente allmählich die Altersarmut; ein Altersminimum ohne Beitrag wurde schon 1956 eingeführt, um die Situation derer zu verbessern, die nicht genug (oder gar keine) Beiträge an das 1945 eingeführte System der anteiligen Rente gezahlt hatten.

Auf originelle Weise förderte Frankreich eine dynamische Familienpolitik, die bis 1998 vollständig aus Arbeitgeberbeiträgen durch die Firmen finanziert wurde. Die *Familiengelder* förderten so den *baby boom*, der bis Mitte der 60er Jahre andauerte und einen mächtigen Faktor für sozialen Zusammenhalt und Eingliederung von MigrantInnen darstellte, deren Zuzug man förderte, da das Wachstum außergewöhnlich war, mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate über 5% in der Periode 1948–1968.

Aber die Errichtung des sozialen Sicherungssystems musste viele Beschränkungen und zahlreiche Widerstände überwinden. Der Laroque-Plan zielte, einem Beveridge-Prinzip folgend, auf die Einrichtung einer Einheitskasse für die Gesamtheit der ArbeiterInnen und für die drei Hauptrisiken, aber die Berufsstände, die sich in der Zwischenkriegszeit etabliert hatten, lehnten ihre Unterwerfung unter ein allgemeines System ab. Die „Spezialregime“, die bis

heute bestehen, regelten die Gesamtheit des öffentlichen Sektors, die ArbeitnehmerInnen der großen nationalisierten Betriebe (SNCF, EDF-GDF...), die Bauernschaft, die Kleinhändler und Handwerker... Diese Komplexität der Struktur der sozialen Sicherung diente später ihren Feinden als Argument, dass sie angeblich „Ungerechtigkeiten“ produziere, insbesondere was die Renten angehe.

Die *Sécurité sociale* umfasst nicht das Risiko der Arbeitslosigkeit. Dieses Risiko wurde erst im Jahre 1958 durch die Sozialhilfe der Kommunen erfasst, die normalerweise nach Belieben gezahlt wird und stigmatisierend ist. Dann wurde die UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – Nationale Union für die Beschäftigten in Industrie und Handel) gegründet, die dank Leistungen aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen funktionierte. Die Verwaltung der UNEDIC gründete sich auf ein paritätisches Prinzip der gemeinsamen Verwaltung durch Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften der Lohn- und GehaltsempfängerInnen. Jedoch müssen die von Zeit zu Zeit im Rahmen dieser Parität abgeschlossenen Rahmenverträge durch das Arbeitsministerium abgesegnet werden.

Natürlich wurde die Finanzierung der sozialen Bedürfnisse zu einem großen Teil aus Arbeitgeberbeiträgen von vornherein durch die Arbeitgeberschaft kritisiert, die sich auf die liberale Wirtschaftsdoktrin berief und eine minimale soziale Sicherung aus Steuergeldern vorzog.⁷ Aber während der 30 glorreichen Jahre blieb das Wachstum hoch, und der Konsens siegte über die Abweichungen. Im Jahre 1958 verstärkte die Rückkehr des Generals de Gaulle sogar die Legitimität des Systems der sozialen Sicherung, das ja vom Nationalen Widerstandsrat ausgegangen war. Aber Ende der 60er Jahre endet die Aufschwungphase, die nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen hatte, und die Verschärfung der Systemkrise gibt den Gegnern einer starken sozialen Sicherung neue Kraft, obwohl diese, global gesehen, ihren Zielen genügt hatte.

Realität und Mehrdeutigkeiten des Prinzips der Universalität

Der Wunsch, der in dem Laroque-Plan ausgesprochen worden war, setzte sich tatsächlich in Maßnahmen um, die auf Universalität der sozialen Sicherung abzielten. So wurden im Jahre 1974 die Ausgleichszahlungen der verschiedenen Regime verallgemeinert; sie erlauben es insbesondere, die demographischen Defizite bei den Berufen auszugleichen, die durch die Veränderungen des Prozesses der kapitalistischen Produktion verursacht werden. So gelang den Bergleuten und den Bauern, die sich für die Beibehaltung der Autonomie ihres Regimes der sozialen Sicherung ausgesprochen hatten, die Beibehaltung ihres Zugangs zu Krankenversicherungsleistungen und Rentenansprüchen nur durch große Transfers aus dem allgemeinen Regime und gleichzeitig, was die Bauern anging, aus dem Staatshaushalt.

Dennoch konkretisierte sich die versprochene Ausweitung der sozialen Sicherung auf die ganze Bevölkerung nur sehr spät und partiell. So kamen die nicht fest angestellten Beschäftigten erst 1966 wirklich in den Genuss der Krankenversicherung; gleichermaßen wurde das Beschäftigungskriterium für den Zugang zu den Familienzuzahlungen erst im Jahre 1978 abgeschafft. Die Einrichtung eines Minimaleinkommens ließ bis 1988 auf sich warten, und sie gilt bis heute noch unter restriktiven Bedingungen: Zahlungen sind an eine berufliche Eingliederung geknüpft, und Personen unter 25 Jahren sind ausgeschlossen. Man kann definitiv sagen, dass die Universalität, die der Laroque-Plan versprochen hatte und die in die Verfassung der 4. Republik übernommen worden war, sich in vielen Punkten ganz besonders als programmatische Luftblase erwiesen hat.⁸

Andere Besonderheiten haben das französische System der sozialen Sicherung besonders kompliziert. Ihre zurückhaltende Wirkung ist nie ganz ausgeglichen worden, und sie wirkten sich in hohem Maße gegen das System aus, als dieses mit dem Wiederaufstieg der liberalen Dogmen das Objekt scharfer Kritik wurde.

Eine dieser Besonderheiten ist, dass das System der Krankenversicherung in Frankreich 1945 mit einem Zwei-Etagen-Prinzip eingeführt worden war, einer obligatorischen Grundsicherung und einer zusätzlichen freiwilligen Sicherung, die in ihrer großen Mehrheit von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit verwaltet wurde. Man hatte das schnelle Wachstum der Versicherungsvereine zwischen den zwei Kriegen berücksichtigen müssen, als diese die Unzulänglichkeiten der obligatorischen Krankenversicherung, die im Rahmen der Gesetze über die soziale Sicherung von 1928 und 1930 eingeführt worden war, auszugleichen versucht hatten.

Die Versicherungsvereine, die sich rühmen konnten, ihren Mitgliedern eine ziemlich kohärente Abdeckung anzubieten, hatten der Idee einer Krankenversicherung, die völlige Kostenlosigkeit der Behandlung versichert hätte, wie es der Laroque-Plan gewünscht zu haben scheint, einen ziemlich starken Widerstand entgegengesetzt. Diese Zwei-Etagen-Architektur der Krankenversicherung hat in der Folgezeit, als die Politik der buchhalterischen Verwaltung der Gesundheitsausgaben begann, das Phänomen der Ungleichheit des Zugangs zur Behandlung sehr stark verstärkt (siehe unten).

Das System der französischen Gesundheitsfürsorge hat einen anderen spezifischen Aspekt und zwar den, sich auf die Gemischtheit eines öffentlichen Sektors (insbesondere was die Krankenhausbehandlung angeht) und einer Privatmedizin, die bei der Versorgung der Städte überwiegt, zu stützen. Die Freiheit der Wahl des Arztes im Rahmen vergesellschaftlichter Gesundheitsausgaben, eine in der Verfassung festgeschriebene Freiheit, hat zugleich einen möglichen kosten-erhöhenden Faktor dargestellt und die Effektivität erhöht. Diese Wahlfreiheit ist nunmehr einzigartig in Europa.

Was die Pensionen angeht, setzen die sich für die Lohn- und GehaltsempfängerInnen des Privatsektors aus einer Grundrente und einer obligatorischen Zusatzrente zusammen, die einen großen Teil des Gesamtumfangs der öffentlichen Rente ausmacht (durchschnittlich 25%). Das Ziel war natürlich, die Grundrente des allgemeinen Regimes der *Sécurité sociale* zu ergänzen, um den Rentnern den Zugang zu einer einigermaßen substanziellen Rente oder Pension zu ermöglichen, und das wurde zunächst für die Angestellten (Schaffung der AGIRC im Jahre 1957) und dann auch für die Arbeiter (Schaffung der ARRCO 1967) konkretisiert. Diese obligatorische Zusatzrente förderte eine Art „kollektives Zwangssparen“ für die Renten durch ein System der Umverteilung. Die Renten beruhen demnach auf einer Solidarität zwischen den Generationen und den Berufszweigen, die durch gegenseitiges Abgeben, und zwar sowohl aus dem Mehrwert als auch aus den Gewinnen, finanziert wurden und die über einen einfachen Prozentanteil des Arbeitsentgelts hinausgingen, sondern es darüber hinaus ermöglichten, vergesellschaftete Einkommen auf Nichtmarktgrundlage zu finanzieren.⁹

Das Versprechen eines kohärenten Einkommens nach der Lohnabhängigkeit hat ein Hauptelement des sozialen Zusammenhalts deutlich gemacht, aber es erklärt auch zum Teil, warum die Arbeitsproduktivitätszuwächse in Frankreich während der 30 glorreichen Jahre im Vergleich zu anderen europäischen Ländern besonders hoch waren. Die Renten waren ein wichtiges wirtschaftliches Regulierungsinstrument, das die Förderung aller Punkte des Lebenszyklus organisierte, indem es die wirksame Nachfrage unterstützte.

Schließlich sollte man auch die Wichtigkeit der Dualität zwischen den Lohn- und GehaltsempfängerInnen zugewiesenen und den so genannten Arbeitgeberbeiträgen bei der Finanzierung der sozialen Versicherung nicht außer Acht lassen. Die Befürworter der sozialen Sicherung gaben selbst zu, dass diese Zerspaltung letztendlich fiktiv war, weil es wirklich ihre Gesamtheit war, die man im Verhältnis zu den gesamten Arbeitskosten berücksichtigen musste. Aber darüber hinaus bedeutete die Einrichtung von Abgaben der Lohn- und GehaltsempfängerInnen für Krankheit und Rente, dass es sich um „Beitrags“risiken mehr von Versicherungsnatur handelte. Im Gegensatz dazu schien es sich bei der Zurechnung der Familienbeiträge zu den Arbeitgebereaufwendungen mehr um eine „Beistands“logik zu handeln, die durch die Notwendigkeit der Reproduktion der Arbeitskraft gerechtfertigt war und es den Arbeitgebern erlaubte, von einer zahlreichen und gesunden Arbeitskräfteschar zu profitieren. Mit dem Aufkommen der Systemkrise erlaubte diese Zwiespältigkeit von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen, diese immer wieder in Frage zu stellen, mit Hinweis auf das Dogma, dass die Wichtigkeit der Beitragsfinanzierung einen „Klotz“ am Bein der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe darstelle. Zwei Abänderungen der Finanzierungsstruktur zeichneten sich dann ab. Zunächst

einmal die relative Anhebung des aus Löhnen und Gehältern finanzierten Teils, was natürlich den/das direkt ausgezahlte(n) Lohn/Gehalt heruntersetzte, dann, in einem zweiten Zug, die Absenkung des Arbeitgeberanteils im Namen der Notwendigkeit, die „kompetitive Desinflation“ (wettbewerbsfördernde Preissenkungen) zu organisieren, auf Deutsch gesagt, die Deflation der Löhne. Es handelte sich demnach um die systematische Verweigerung einer Erhöhung der Beiträge, dann um die Durchsetzung einer groß angelegten Politik der Freistellung von Arbeitgeberbeitragszahlungspflichten, die damit begründet wurden, dass es gelte, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und der ArbeiterInnen/Angestellten zu begünstigen.¹⁰

Jetzt zur Zeit der ultraliberalen Reformen hat diese Kaskade oder der „Zwei-Etagen-Bau“ der sozialen Sicherung in Frankreich ihre Infragestellung erleichtert, die sich bis hin zum augenblicklichen Zerschlagungsprozess, den die neoliberalen Kräfte inszenieren, immer weiter verstärkt hat.

Krise und Veränderungen der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung

Von 1949 bis 1967 wuchsen die Sozialausgaben von 12% auf 17,5% des BIP. Diese Erhöhung, definitiv moderat, entspricht der Kostensteigerung des Systems selbst, was die Renten und das Gesundheitsrisiko angeht. Aber zusammen mit der Krise, die 1967 losging, wirkte sich die Ausgabenbeschleunigung – trotz der Versuche sie zu meistern – voll aus. Die Sozialausgaben erreichten 1981 25,3%, gipfelten im Jahre 1997 bei 31% und hielten sich danach nah der Schranke der 30%, trotz der Versuche zu buchhalterischen Einsparungen, was dennoch das Eingehen auf die sozialen Bedürfnisse einschränkte. Die Wirtschaftskrise verursachte gleichzeitig eine Steigerung der Kosten für die Sozialausgaben und eine Einschränkung der Mittel, die sich in einer tiefen Finanzierungskrise äußerte.¹¹ Dieser *Schereneffekt* kann leicht zusammengefasst werden: Weniger Ressourcen stehen höheren Bedürfnissen gegenüber.

Die Umgestaltungen der Sozialpolitik haben sicherlich versucht, den neuen Bedürfnissen zu entsprechen. Manche der Letzteren sind demographischer Natur – so die Steigerung der Lebenserwartung und das Fallen der Geburtenrate –, aber grundsätzlich bleiben sie die Reaktion auf die Explosion der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte, insbesondere Arbeitslosigkeit und Armut.

Schon in den 70er Jahren wurde das Ziel gesetzt, den Wachstumsrhythmus der sozialen Ausgaben an den des BIP anzugleichen, aber dieser fromme Wunsch, der dem neoliberalen Dogma willfährt, wurde erst ab 1996/97 tatsächlich verwirklicht. Sogar anlässlich des leichten Aufschwungs von 1998 bis Frühling 2001, mit einem BIP-Wachstum über 3%, zielte die Politik der Verwaltung der Sozialausgaben um jeden Preis auf das buchhalterische Bilanzgleichgewicht ab, ohne die realen Bedürfnisse zu berücksichtigen, insbesondere die im Ge-

sundheitssystem.¹² Diese Politik der Kostensenkung wurde als unausweichlich dargestellt, sowohl aufgrund der Konvergenz zur Einheitswährung als auch der Verpflichtung, das laufende Haushaltsdefizit und das des Sozial Etats bei 3% des BIP und den Schuldensockel bei 60% des jährlichen BIP zu halten.

Das Schrumpfen der Mittel hat das System, von 1992 bis 1997, in ein exponentielles Wachstum der Defizite gestürzt. Die Wirtschaftskrise provoziert die sozialen Bedürfnisse und treibt sie auf die Spitze, insbesondere die, die mit der Arbeitslosigkeit zusammenhängen, während gleichzeitig die Einnahmen durch diesen Anstieg der Arbeitslosigkeit angegriffen werden, da jene ja zu einem sehr großen Teil aus der Lohnsumme finanziert werden.

Das Sinken des relativen Anteils der Beiträge in der Finanzierung

Dieses wurde von zwei Hauptfaktoren verursacht:

- Das unzureichende Wachstum der Lohnsumme. Das zeigte sich seit den 70er Jahren, aber es hat sich in der letzten Zeit beschleunigt. Von 1990 bis 1997 ist die jährliche durchschnittliche Wachstumsrate ihrer beiden Komponenten, Zahl der Arbeitskräfte und Lohn oder Gehalt pro Kopf, deutlich niedriger gewesen als die des letzten Jahrzehnts. Zwischen 1990 und 1997 erreichte das jährliche durchschnittliche Wachstum der Arbeitskräftezahlen nur 0,3%, d.h. sehr viel weniger als das des BIP, 1,4%. Diese Schwäche der Lohnsumme hat selbstverständlich das Wachstum der Beiträge beeinträchtigt. Noch offensichtlicher ist der Anteil der Arbeitseinkommen am Mehrwert in Frankreich von 1983 bis 2003 stark gesunken, praktisch um 12% (58% im Jahre 2002 gegenüber 70% 1983).¹³
- Das Wachstum der von den Beiträgen herrührenden Ressourcen war stark gebremst; von 1990–1997 waren sie nicht mehr als 0,8% im Durchschnitt. Das erklärte sich zum Teil durch das schwache Wirtschaftswachstum, insbesondere der Rezession von 1993 und dem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit, die damals 12,7% erreichte. Dennoch ist die ausgeprägte Tendenz der Periode 1981–97 der starke Anstieg der relativen Beiträge der Lohn- und GehaltsempfängerInnen, die von 33,1% der Gesamtbeiträge im Jahre 1981 auf 41,6% 1997 anstieg.

Der Vorwand der zu hohen Arbeitskosten diente zur Ablehnung der Erhöhung der Beiträge, dann zur Rechtfertigung ihrer Senkung im Namen des Beschäftigungserhalts, während gleichzeitig der Anteil der Steuern und der betroffenen Steuern und Abgaben erhöht wurde, insbesondere der des allgemeinen Sozialbeitrags (CSG).¹⁴ Der Anteil der Beiträge in der Finanzierung der sozialen Sicherung beläuft sich zukünftig nur noch auf $\frac{2}{3}$ der gesamten Mittel, während er im Jahre 1980 noch über 80% betrug.

Die Absenkung des Anteils der Sozialbeiträge wurde durch den Wunsch zu einer so genannten Klärung der Finanzierungsformen legitimiert: Was eine Sache der nationalen Solidarität sei, würde durch die Steuern finanziert werden, und was direkt die berufliche Solidarität betreffe, würde weiterhin durch von den Löhnen erhobene Beiträge finanziert werden. Diesem Argument zufolge würde die Trennung zwischen „nichtbeitragsgebunden“ und „beitragsgebunden“¹⁵ es erlauben, die Kosten der Arbeit nicht zu erhöhen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu begünstigen.

Seit Anfang der 90er Jahre wird wieder sehr viel mehr über die perversen, „ungerechten“ Auswirkungen der sozialen Sicherung insbesondere der Renten¹⁶, aber auch der Arbeitslosenunterstützung debattiert; Letztere sei angeblich ein „Hemmschuh“ bei der Wiederaufnahme von Arbeit.

Der CSG wird als eine Finanzierungsreform dargestellt, die dem „Gerechtigkeitsmanko“ auf zwei Weisen abhülfe:

- Da sie mehr Steuer als Beitrag sei, erlaube sie die Finanzierung der „nationalen Solidarität“ ohne die Arbeitskosten aus dem Gleichgewicht zu bringen.
- Da sie theoretisch auf alle Einkommen angewendet würde, zöge sie auf „gerechte“ Weise die Kapitalerträge und die Arbeitseinkommen zu Beitragszahlungen heran. Das wird von den Zahlen dementiert, da die CSG in Wirklichkeit zu 85% aus den Erwerbseinkommen und Ersatzleistungen (Renten und Pensionen, Arbeitslosenunterstützung) finanziert wird, was grundsätzlich daher rührt, dass die Renditen der Firmen sich der CSG entziehen, wie wir weiter unten im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen ausführen werden. Die Entwicklung der CSG hat dazu geführt, dass das Haushaltsdefizit und die Finanzen der Sozialsysteme noch mehr als bisher auf den Einzelhaushalten lasten, die ihre verschiedenen Beiträge hochgehen und gleichzeitig die ihnen zustehenden Leistungen sich vermindern sehen. Letztendlich hat das dazu geführt, die tief greifenden Reformen, die in der Lage gewesen wären, der sozialen Sicherung die notwendigen Mittel durch Entwicklung der Beschäftigung und Aufwertung der menschlichen Ressourcen zu verschaffen, zu vernebeln.
- Die CSG ist besonders vom Gesichtspunkt der Einnahme von Mitteln her rentabel, da sie, wie die Beiträge, direkt an der Quelle bei den Löhnen und Gehältern entnommen wird: ein Prozentpunkt CSG entspricht gegenwärtig ungefähr sieben Mrd. €. Hinzu kommt seit 1996 der im Rahmen des Juppé-Plans eingeführte Beitrag zur Zurückzahlung der Sozialschulden (CRDS) von 0,5%, der auf alle Einkommen der Haushalte erhoben wird und dessen

Ertrag noch höher ist, da dieser halbe Punkt im Augenblick nahezu 4 Mrd. € einbringt. Im Jahr 1998 entschied Martine Aubry, Arbeitsministerin der Regierung Lionel Jospin, einen sehr großen Anteil der Beitragszahlungen der Lohn- und GehaltsempfängerInnen zur Krankenversicherung auf die CSG¹⁷ zu verlegen, so dass zurzeit die Gesamtentnahme für CSG-CRDS auf einen Satz von 8% auf die Erwerbseinkommen und die Ersatzeinkommen herausläuft. Es werden damit ungefähr 66 Mrd. € eingesammelt, d.h. mehr als $\frac{3}{4}$ der Steuern und Abgaben, die der sozialen Sicherung zugeschrieben werden, und mehr als 16% der Gesamtfinanzierung.

Das Argument der zu hohen Arbeitskosten in Frankreich

Das Ziel wird sein, die Arbeitskosten nach unten hin zu flexibilisieren, mit der Absenkung der von den Firmen erhobenen Sozialabgaben als wesentlichem Instrument.¹⁸ Das Argument der zu hohen Arbeitskosten in Frankreich erscheint besonders fragwürdig, da sie sich derzeit, unter den von der EU als „niedrig“ und mittelhoch eingestuft, unter den unteren befinden.

Im Jahre 1997 folgte die MEDEF (Bewegung der französischen Unternehmen) auf das Centre National du Patronat Français (CNPF). Da sie eine große Zahl von großen Unternehmen vereinigt, reißt sie schnell die öffentliche Debatte zu einer Reform der sozialen Sicherungssysteme unter Beibehaltung der Wettbewerbsfähigkeit an sich. Schon im Jahre 1998 lanciert die MEDEF ihr Projekt der „sozialen Neugründung“, ihrer Meinung nach dazu angetan, die soziale Sicherung an die „neue Natur“ der ihrem Urteil zufolge dem Wirtschaftskontext immanenten Risiken, insbesondere aufgrund der Globalisierung der Handelsströme, anzupassen.

Die sieben „Bauplätze der sozialen Neugründung“ des MEDEF gehen daher die Gesamtheit der sozialen Risiken, Renten und Pensionen, Gesundheit, Familie, Arbeitslosigkeit, aber auch die Berufsausbildung und die Gesundheit am Arbeitsplatz an.¹⁹ Von 1997 bis 2002 wurde dem Präsidenten des MEDEF, Ernest-Antoine Seillière, von Denis Kessler, Präsident der französischen Föderation der Versicherungsgesellschaft (FFSA), sekundiert, der ihn inspiriert, so dass der *Lobbyismus* der privaten Versicherungsgesellschaften beim MEDEF und den rechten Regierungen kaum bezweifelt werden kann, wobei das Ziel klar wird, die Verwaltung der zahlungspflichtig versicherbaren Risiken, die momentan vom System der sozialen Sicherung abgedeckt werden, wieder an sich zu reißen. Daher verträgt sich die Rede des MEDEF ausgezeichnet mit der der liberalen Rechten in ihrem Vorschlag eines Sicherungssystems mit drei Etagen, das ein deutliches Vordringen der privaten Versicherungsmechanismen ermöglichen würde:

- eine minimale Sicherung, die dem entspricht, was als von der „nationalen Solidarität“ abhängig definiert wird, weil es vom dominierenden Denken nicht als direkt mit dem Wirtschaftsleben und dem Betrieb zusammenhängend anerkannt wird, speziell die Familienpolitik; die Finanzierung dieser Risiken würde gänzlich aus Steuergeldern durch eine massive Erhöhung der CSG erfolgen. Das MEDEF-Projekt, das im November 2001 detailliert wurde, lässt darauf schließen, dass diese Super-CSG sich auf 27% der Arbeitseinkommen erstrecken könnte;
- eine obligatorische, an den Arbeitsplatz gebundene Sicherung bliebe weiterhin beitragsfinanziert, aber dies würde binnen Kürze kaum mehr als die Renten der öffentlichen Hand betreffen, der die Maßnahmen von 1993 und 2003 den Garaus organisieren;
- eine Zusatzsicherung für die, die sich unzureichend versichert vorkommen würden und die daher auf eine private Krankenversicherung und Kapitalinvestitionen für die Renten Rückgriff nehmen würden. Daher erlauben die Bestimmungen des Fillon-Rentengesetzes vom Juli 2003 das Aufblühen von Pensionsfonds *à la française*, wie sie sich die Neoliberalen und die Finanzlobbies erträumt hatten;²⁰ auf dieselbe Weise würden die zukünftigen Reformen der Krankenversicherung die Förderung der privaten Versicherungen und die privaten Krankenhauseinrichtungen gegenüber den öffentlichen Krankenhäusern bevorzugen.²¹

Die Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen

Die Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen, besonders was die niedrigeren Löhne angeht, hat sich nach und nach entwickelt, der Ausgleich durch den Staatshaushalt spielt hier nur eine Rolle unter anderen. So handelt es sich hier entweder um einen weiteren Versuch, die Kosten der Finanzierung der sozialen Sicherung auf die Haushalte abzuwälzen, oder schlicht und einfach darum, die Leistungen der sozialen Sicherung herunterzudrücken.

Die Gesamtheit der Befreiung von den Sozialabgaben ist also von 14 Mrd. Francs 1990 auf 90 Mrd. Francs 1999 gestiegen, dann auf 19 Mrd. € (124 Mrd. Francs) im Jahre 2003, wenn man die Freistellungen für die „Niedriglöhne“ bis zu 1,3-mal der Höhe des gesetzlichen Mindestlohnes (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance*, SMIC) und die direkt aus der Anwendung des 35-Stunden-Gesetzes folgenden addiert. Die Summe dieser beiden Bestimmungen erlaubte so eine gänzliche Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen für den SMIC und dann eine degressive Freistellung bis zu 1,8-mal der Höhe des SMICs. Während die augenblickliche Regierung einige der Befreiungen für die 35-Stunden-Woche angehalten hat, hat sie andererseits die für die Niedriglöhne vermehrt, besonders durch die „Jugendverträge“ (*contrats jeunes*).

Diese Politik der Befreiung von den Arbeitgeberbeiträgen fördert eine Vielzahl perverser Effekte. Der offensichtlichste ist, dass sie eine „Niedriglohnfalle“ schafft, indem sie die Löhne in der Kategorie festhält, in der ein Recht auf Freistellung besteht, aber außerdem verführt sie die Arbeitgeber dazu, neue qualifizierte Arbeitsplätze durch gering entlohnte Stellen zu ersetzen.

Die Verhärtung der Kriterien für die Arbeitslosenunterstützung

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit ist in Frankreich sehr hoch gewesen, ziemlich viel höher als der europäische Durchschnitt, insbesondere während der Periode 1993–1998, als die offizielle Arbeitslosigkeit über 10% lag und sogar zu ihrem Höhepunkt 12,7% (1997) erreichte. Schon ab 1984 beschleunigten sich die Reformen, um die Rechte der Arbeitslosen einzuschränken.

1984 wurde die Spezielle Solidaritätszuwendung (franz. Abkürzung ASS) geschaffen, damit Arbeitslose, die ihr Recht auf Unterstützung erschöpft hatten, aus der von der UNEDIC verwalteten Arbeitslosenversicherung herauskamen. Die ASS ist ein soziales Minimum von gleicher Höhe wie das RMI (franz. Abkürzung für Eingliederungsminimum), aber lässt den Arbeitslosen eine gewisse Zahl an Rechten, insbesondere die Anrechnung dieser Perioden auf die Rente. 1992 beschränkte die Einheitliche Degressive Zuwendung (franz. Abkürzung AUD) die Rechte der Arbeitslosen, die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, durch die Einführung einer Staffel für die rapide Degression der Unterstützung. Diese Degression ist 2001 mit der Einführung des Pare verschwunden, aber ihre Wiedereinführung ist aufgrund des beträchtlichen Defizits der UNEDIC vorprogrammiert.

Der von dem Plan zur Rückkehr auf Arbeit (Plan d'aide au retour à l'emploi, franz. Abkürzung Pare) vorgesehene Mechanismus ist ein bedeutsames Zeichen für das Abgleiten zur workfare. Im Jahre 2001, nach einer Debatte von mehr als sechs Monaten, hat er die endgültige Zustimmung der Regierung Lionel Jospin erhalten.²² Der/die Lohn- und GehaltsempfängerIn unterschreibt also von nun an diesen Pare, der den Zugang zu den Leistungen direkt an Bedingungen knüpft und die Beziehung zwischen dem/r Begünstigten einer Arbeitslosenunterstützung und den Institutionen vertraglich regelt. Ein personalisiertes Aktionsprogramm (franz. Abkürzung Pap) definiert die „beruflichen Fähigkeiten“ des/der Arbeitslosen. Man muss unterstreichen, dass dieser Begriff, auf Einwirken des MEDEF, von nun ab an den der „Qualifizierung“, der im Arbeitsrecht festgehalten ist, angehängt ist. Das ist nicht ungefährlich, denn von beruflichen Fähigkeiten statt von Qualifizierung zu sprechen, erlaubt es, den/die Arbeitslose(n) gegebenenfalls in Stellen zu drängen, die sich von seinem/ihrer ursprünglichen Beruf unterscheiden und seinen/ihren Bestrebungen nicht entsprechen, während er/sie gleichzeitig gezwungen wird, seine/ihre Lohn- und Gehaltsansprüche zu senken.

Wenn man es ablehnt, sich einer Anstellung oder Weiterbildung zu unterziehen, ist ein Sanktionssystem vorgesehen, das von der Verwarnung zur Leistungssenkung, zeitweiligen Aufhebung und sogar Ende der Unterstützung gehen kann. Diese Reformen haben in erster Linie die ganz Armen, Marginalen bestraft bis hin zu ihrem Ausschluss von der Arbeitslosenversicherung, mit Überführung der Langzeitarbeitslosen zu RMI und Sozialhilfe. Gegenwärtig werden nur 40% der Arbeitslosen von der eigentlichen Arbeitslosenversicherung unterstützt, so dass auch nur $\frac{2}{3}$ der Kosten der Arbeitslosigkeit von der UNEDIC getragen werden, der Rest vom Staat. Die Reformen haben so die Doppelnatur von Unterstützung und Solidarität verfestigt und dabei gleichzeitig die Rechte auf Unterstützung reduziert. Diese Maßnahmen verstärken die Auswirkungen der Depressionsperioden auf den Wirtschaftszyklus und verschlimmern den Dualismus der zwei Kategorien von Arbeitslosen. Die veränderten Bestimmungen verringern die Rechte der Arbeitslosen am stärksten, deren Arbeit prekär und deren Löhne gering waren.²³

Der RMI, der als das letzte Sicherungsnetz zur Stopfung des Systems der sozialen Sicherung geschaffen worden war, ist so zu einer dritten Komponente der Arbeitslosenunterstützung hin gedriftet: Die Verschlechterung des Arbeitsmarktes, die Langzeitarbeitslosigkeit, die Einschränkungen der Bedingungen für die Unterstützung haben die Zahl der Begünstigten des Eingliederungsminimums explodieren lassen.

Die gegenwärtigen Reformen: „Arbeitsanreize“, programmierte Regression der öffentlichen Renten, partielle Privatisierung der Krankenversicherung

Die sozialistische Partei gewann die Wahlen 1981 und betrieb bis 1983 eine dem sozialen Fortschritt relativ gewogene Ankurbelungspolitik, aber die zweite Regierung Mauroy (1983) stürzte Frankreich in eine Politik der so genannten wettbewerbsfördernden Desinflation, von der sie seither nicht abgewichen ist. Die Anbindung des Franc an die Mark vor der Periode des Maastricht-Vertrages bis zum Eintritt in den € hat sich auch als Lohndeflation ausgewirkt, die sowohl die direkten als auch die indirekten Löhne und Gehälter betraf.

In der Folge hat die Regierung der pluralen Linken (1997–2002) sich den Thesen des Sozialliberalismus verschrieben. Das fortgesetzte Fallen der Arbeitskosten wurde im Zusammenhang der Wirtschaftsglobalisierung als Notwendigkeit betrachtet, unter dem Vorwand, dass es das beste Mittel gegen die Arbeitslosigkeit sei, aber die Arbeitslosigkeit ist nicht gesunken, mit Ausnahme des kurzen wirtschaftlichen Aufschwungs von 1998 bis Frühjahr 2001. Diese kurze Aufhellung der Konjunktur hat auf einmal die Idee begünstigt, dass ein großer Teil der

Arbeitslosigkeit „freiwillig“ sei und dass, wenn dies der Fall sei, die sozialen Mindestsätze, und im Allgemeinen die ganze soziale Sicherung, „abschreckende“ Ersatz Einkommen erlaube und eine große Zahl der Arbeitslosen wenig „Anreiz“ verspüre, eine Arbeit anzunehmen oder wieder aufzunehmen.

Die „Anstellungsprämie“ und der Ansporn zur Arbeit der EmpfängerInnen von sozialen Mindestsätzen

Diese Maßnahme wurde am 11. Januar 2001 auf Anregung des von Jean Pisani-Ferry eingesetzten und im Dezember 2000 dem Premierminister Lionel Jospin vorgelegten Berichts des Rats für wirtschaftliche Analyse ergriffen.²⁴

Es handelt sich um einen Steuerkredit, der denen gegeben wird, deren Lohn nicht 1,4-mal den SMIC übersteigt, wobei die Familienzusammensetzung berücksichtigt wird. Neun Mio. Personen werden davon begünstigt. Die „Arbeitsprämie“ beträgt im Durchschnitt 300 € pro Person und pro Jahr, was im Vergleich zu der Zielsetzung, die EmpfängerInnen von sozialen Mindestsätzen zur Arbeit anzuregen, ziemlich minabel erscheint. Die Aufnahme dieser Maßnahme negativer Besteuerung in das französische Sozial- und Steuersystem hat eine Vielzahl von Reaktionen provoziert, da diese Formel für die angelsächsischen Länder konzipiert ist, wo die soziale Sicherung schwach ist, dem Dogma folgend, dass sie eine Behinderung der Wirtschaft darstellen würde.²⁵ Es besteht die Furcht, dass aufbauend auf diese Erfahrung sich in Frankreich eine wichtige Form der negativen Besteuerung entwickeln könnte, die nach und nach andere Leistungen ersetzen könnte, insbesondere bestimmte soziale Mindestsätze und die Zuwendungen an die Familien, so dass das Ganze von da an sich eng ineinander verschachteln könnte. Wie um diese Befürchtungen zu bestätigen, betreffen zwei der aktuellen Debatten in Frankreich zwei andere Formen von negativer Steuer. Die eine würde für den Abschluss einer zusätzlichen Krankenversicherung für die GeringverdienerInnen dienen, im Falle dass die liberale Reform durchkäme. Die andere ist Thema eines sehr neuen Berichts²⁶, der eine universelle Zuteilung, „universelle Dividende“ genannt, als integrales Substitut für die verschiedenen Zuwendungen an die Familien anregt.

Die Idee der Negativsteuer gründet sich auf einer neoliberalen Konzeption des Arbeitsmarkts, der sozialen Sicherung und des Funktionierens der Wirtschaft.²⁷ Großbritannien scheint Europa hier als Vorbild zu dienen. Tony Blair hatte dort, im Jahre 1999, die Einkommenssteuerkredite zugunsten der Familien mit niedrigem Einkommen, in denen ein Mitglied arbeitet, beschleunigt. Die offizielle Höhe der Arbeitslosigkeit ist vielleicht durch diese Maßnahmen dem Anschein nach reduziert²⁸, aber dies wird weitgehend durch das Wachstum der Zahl der *working poor* (der Armen durch Arbeit) aufgewogen. Tatsächlich hat Frankreich, wenn man den jüngsten Studien glaubt, jetzt in dieser Hinsicht, was die Zahl

der Arbeitsarmen angeht, niemanden mehr zu beneiden.²⁹

Die Lohn- und Gehaltsdeflation hat sich mit der Rückkehr der Rechten an die Regierung im Jahre 2003 und der Regierung von Jean-Pierre Raffarin noch beschleunigt: Es hat eine neue Beschleunigung der Befreiung von den Sozialabgaben (durch die Jugendverträge vor allem), neue Formen der „Arbeitsanreize“ mit dem Übergang vom Eingliederungsminimum (RMI) zum „Aktivitätsminimum“ (RMA)³⁰, Verschärfung der Bedingungen für die Arbeitslosenunterstützung gegeben. Die neuen, im September 2003 verkündeten Maßnahmen werden das Schicksal der Arbeitslosen noch verstärken, da das Anrecht auf Spezielle Solidaritätszuwendung (ASS) auf zwei Jahre beschränkt ist, so dass die Langzeitarbeitslosen sogar noch schneller in den RMI fallen werden.³¹

Diese Politik des Abbaus der sozialen Sicherung wird von einer Wirtschaftspolitik begleitet, die sich direkt aus den *Reagonomics* abzuleiten scheint, also Steuersenkungen, die den hohen Einkommen zugute kommen, Fastabschaffung der Vermögensteuer etc. um den Preis einer sehr merklichen Erhöhung der Haushaltsdefizite.

Die programmierte Absenkung der öffentlichen Renten

Die Reform der Renten findet in zwei Etappen statt:

- die 1993 von der Regierung Balladur und Simone Veil als Sozialministerin durchgesetzten Bestimmungen. Diese Maßnahmen, die nur die Lohn- und GehaltsempfängerInnen im Privatsektor angehen, organisierten bereits die Absenkung des Ersatzniveaus (Höhe der öffentlichen Rente³² im Verhältnis zum letzten Gehalt) von jetzt 79% auf 64% im Jahr 2040.
- die Bestimmungen des Fillon-Gesetzes, die letztendlich im Juli 2003 nach zwei Monaten großer Demonstrationen im ganzen Land verabschiedet wurden, obwohl zwei von drei Franzosen sich gegen diese Maßnahmen aussprachen. Das Fillon-Gesetz vollendet das vorgesehene Plattmachen der Renten, bis zu dem Punkt, an dem einige Projektionen fürchten lassen, dass im Jahr 2040 ein Drittel der Renten auf Armutsniveau sein wird.

Diese „Reformen“ haben in Frankreich mit drei Bestandteilen gespielt:

- die Verlängerung der notwendigen Zeiten, um eine volle Rente beanspruchen zu können;
- die Verlängerung der Referenzperiode für die Berechnung der Rente, wissend, dass, je länger diese ist, desto niedriger der Durchschnittslohn sein wird;
- die Indexierung der Altersrenten auf die Preise und nicht länger, wie vor 1993, auf die Löhne, so dass die RentnerInnen nicht mehr an den Produktivitätsgewinnen in der Wirtschaft teilhaben können.³³

Die buchhalterische Drosselung der Gesundheitsausgaben ist jetzt über fast 20 Jahre hinweg der Gegenstand sukzessiver Maßnahmen gewesen, insbesondere durch den Plan Juppé (1996), aber diese Pläne sind gescheitert. Die Rationierung der Behandlungen hat dazu beigetragen, die Defizite zu vertiefen, während gleichzeitig die sozialen und geographischen Ungleichheiten verstärkt wurden und zu Dysfunktionen geführt haben. Das französische Gesundheitssystem ist von einer notorischen Unzulänglichkeit der Prävention geprägt.

Das beträchtliche Defizit der Krankenversicherung im Jahr 2002 (6 Mrd. €), 2003 (voraussichtlich fast 11 Mrd. €) und das für 2004 prognostizierte (14 Mrd.) hängt zu einem großen Teil mit der Politik zusammen, die dazu geneigt hat, den Anteil der Löhne und der Gesundheitsausgaben zu reduzieren und gleichzeitig das Wachstum, die Beschäftigung und das Beitragseinkommen verlangsamt hat. Das Defizit dient jetzt den liberalen Kräften als Alibi, um eine partielle Privatisierung der Behandlungsausgaben zu fördern, die den Abbau des französischen Gesundheitssystems nach sich ziehen würde. Der Wunsch, die öffentlichen Gesundheitsausgaben zu reduzieren, um so die obligatorischen Abgaben zu reduzieren, darunter die Sozialabgaben, würde den Gesundheits“markt“ den privaten Operateuren, und ganz besonders den Versicherungsgesellschaften, öffnen.³⁴

Diese Reform wurde vom Gesundheitsminister Jean-François Mattéi für den Herbst 2003 angesetzt, aber die bevorstehenden Regionalwahlen haben die Regierung zurückschrecken lassen, die sich nun das Frühjahr 2004 vorgenommen hat. Im Wesentlichen sehen die Maßnahmen so aus:

- Ein System mehrerer Leistungskörbe wird eingeführt, durch das die von der Grundversicherung getragenen Behandlungen eingeschränkt werden.³⁵ Eine zweite Kategorie von Behandlungen, durch den Staat definiert, würde durch die Versicherungsgesellschaften auf Gegenseitigkeit und die privaten Krankenversicherungen versichert sein, mit Hilfen in Form von Steuergeldern für die finanziell nicht so Begünstigten. Über diese zwei „Behandlungskörbe“ hinaus, würde es nur der Rückgriff auf den Privatsektor erlauben, weiterhin abgedeckt zu sein. Diese Architektur würde also ein System der Krankenversicherung mit mehreren Geschwindigkeiten institutionalisieren.
- Was die Krankenhausbehandlung angeht, lässt ein neuer Tarifmodus, genannt „Tarif nach Aktivität“, befürchten, dass die privaten Einrichtungen auf Kosten der öffentlichen Krankenhäuser begünstigt werden, was eine Form der Förderung mit verschiedenen Geschwindigkeiten wäre. Die Unterzeichnung einer privaten Zusatzversicherung würde notwendig, um sich teurere Einrichtungen finanziell leisten zu können, so dass sich unvermeidlicherweise eine Auswahl der PatientInnen nach dem Geldbeutel ergeben würde.

Der kürzliche Kampf gegen die Bestimmungen des Fillon-Gesetzes über die Renten hat aufschlussreich gezeigt, dass die Parti socialiste die Logik des Sozialliberalismus verfolgt. Insgesamt haben die Vorschläge der Parti socialiste sich damit begnügt, prioritär die Erhöhung des allgemeinen Sozialbeitrags (CSG) und eine eventuelle Wiedereinführung der Vermögenssteuer anzusprechen, selbst wenn einige ganz schüchterne Anspielungen auf einen möglichen Beitrag aus dem Mehrwert der ganz großen Firmen gemacht worden sind.

Von den Parteien der „pluralen Linken“, die akzeptiert hatten, an der Jospin-Regierung von 1997–2002 teilzunehmen, hat nur die französische Kommunistische Partei (PCF) der Reform Alternativen entgegengestellt. Vorschläge für Reformen der Finanzierung der sozialen Sicherung, die schon seit langem vorgeschlagen worden waren³⁶, wurden während der Debatte über die Renten nochmals untersucht und werden den Kampf gegen die geplante Privatisierung der Krankenversicherung verstärken.

Diese Reform der Finanzierungsgrundlagen würde es ermöglichen, die sozialen Bedürfnisse, die während der Krise aufgekomen sind, zu berücksichtigen und ein wirkliches System von Anstellungs- und Bildungssicherheit zu entwickeln³⁷, um tatsächlich einen Prozess des Herausfindens aus der Krise ins Auge zu fassen. Die wesentlichen Achsen dieser Reform wären:

- einen zusätzlichen Beitrag zur Finanzierung der sozialen Sicherung von den Unternehmenseinkommen zu erheben, die augenblicklich dem allgemeinen Sozialbeitrag entgehen (79 Mrd. € 2002). Man kann so ins Auge fassen, diese finanziellen Einkommen mit einem Beitragssatz von 8% zu belegen, was nahezu 6,4 Mrd. zusätzliche € für die Finanzierung sozialer Bedürfnisse erbrächte;
- das System der Berechnung der Arbeitgeberbeiträge in eine neue Form zu gießen. Aktuell neigt das System dazu, die Firmen, die anstellen und die menschlichen Ressourcen wertschätzen, zu bestrafen und im Gegenteil die Betriebe zu bevorzugen, die entlassen und sich ins Finanzwachstum flüchten, da in Proportion zu ihren Betriebskosten die Sozialbeiträge viel geringer aussehen. Diese Konsequenz der Löhne als Erhebungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge könnte durch einen Beitrag auf der Grundlage des Verhältnisses Lohnsumme/Mehrwert korrigiert werden. Man könnte so ein mächtigen Stimulus erreichen, denn die Betriebe, wo dieses Verhältnis niedrig ist, würden mit höheren Beiträgen rechnen müssen, und im Gegenteil, die Betriebe, die durch Anstellung zum realen Wachstum, Löhnen und Ausbildung beitragen, würden von niedrigeren Beiträgen profitieren, da ihre Beschäftigungs-, Lohn- und Ausbildungs politik darüber hinaus Quelle für das Hereinkommen von Beiträgen ist;

- gleichzeitig günstige Bankkredite für die Firmen zu geben, die am realen Wachstum teilhaben und Arbeitsplätze schaffen, während das augenblickliche Funktionieren der BCE ausschließlich auf den monetaristischen Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspakts gegründet ist. Die Zinssätze, die den Betrieben genehmigt werden, würden desto tiefer abgesenkt oder durch Subventionen auf null gebracht, je mehr der Betrieb auf Beschäftigung und Ausbildung unter Bedingungen der Effizienz hinarbeitet.

Schlusswort

Der Erfolg des Systems der sozialen Sicherung in Frankreich hat von der globalen Erfassung der sozialen Risiken hergerührt, die es begründete. Die Abdeckung der sozialen Risiken war mit tief greifenden Zusammenspielen angegangen worden: zwischen Gesundheit und Rente, zwischen Familienpolitik und Volksgesundheit, zwischen Rente und Familienpolitik, allgemeiner gesagt zwischen sozialer Sicherung und wirtschaftlichem Wettbewerb und sozialer Kohäsion.

Die liberale Gegenreform setzt auf den vorherrschenden Individualismus, den sie weitgehend zu verstärken beiträgt, indem sie behauptet, die sozialen Risiken hätten sich in ihrer Natur verändert. Hier liegt eine tiefe Spaltung zwischen Wirtschaftlichem und Sozialem vor, die diesem Neoliberalismus zur theoretischen Rechtfertigung dient, selbst wenn er behauptet, durch seine regressiven Reformen, das soziale Sicherungssystem „retten“ zu wollen, obwohl er dabei Renten und Krankensystem anzapft. Da er das Dogma der Ineffizienz einer sozialen Abdeckung behauptet, deren vergesellschaftete Finanzierung im Betrieb stattfindet, scheint es darum zu gehen, die Unternehmen endgültig von der sozialen Sicherung zu entsolidarisieren. Wenn dieses Projekt vollendet würde, was die gegenwärtige Regierung versucht, würde der Wohlfahrtsstaat in Frankreich nur noch als ganz besonders klägliches Überbleibsel bestehen bleiben.

Aber die Kämpfe gegen diese liberale Gegenrevolution, die überall in Europa die Regression der sozialen Sicherungssysteme organisiert, werden heftiger. So werden diesen Frühling große, lebendige Demonstrationen gegen die Reform des Rentensystems und des Gesundheitssystems in Deutschland, in Italien und auch in Österreich stattfinden. Die Kräfte, die den Verwüstungen dieses Ultraliberalismus entgegenstehen, müssen sich absprechen und gemeinsam handeln, um Bedingungen herzustellen, die erneut ökonomische Effizienz und sozialen Fortschritt in allen Ländern der Union erlauben werden.

- 1 Dieser Text wurde von José Caudron, Dozent für Wirtschaftswissenschaft der sozialen Sicherungssysteme an der Universität Paris Panthéon-Sorbonne, verfasst und hat von den Ratschlägen und mehrmaligen Lektüren von Catherine Mills, Dozentin für Wirtschaftswissenschaften HC an der Universität 1, Panthéon-Sorbonne, profitiert.
- 2 Zu den Vorkriegskrisen, vgl. die Analyse der Krisen auf der Grundlage der Konzepte der Überakkumulation-Abwertung des Kapitals, die durch Paul Boccara. In: *Études sur le capitalisme monopoliste d'État, sa crise et son issue* (Studien über den Monopolkapitalismus des Staates, seine Krise und deren Ausgang). Paris 1973, P. Boccara ab 1971; vgl. auch Paul Boccara, *Études sur le capitalisme monopoliste d'État... 1973*, S. 292-391; und, vor kürzerer Zeit erschienen, *Révolution informationnelle et débuts possibles d'un nouveau type de régulation dans un système mixte ouvert*. In: *Mondes en développement*, Bd. 20, 1992, Nr. 79-80, S. 125 ausgearbeitet wurden; und C. Mills, *Economie de la protection sociale*. 1994. Sirey.
- 3 Pierre Laroque ist im kollektiven Gedächtnis als der Gründungsvater der Sécurité sociale, des französischen Sozialen Sicherungssystems verhaftet geblieben. Sofort nach seinem Eintritt in den Conseil d'État (Staatsrat) hat er an der Einführung der Gesetze zu den sozialen Sicherungssystemen im Jahre 1930 teilgehabt. Während des Zweiten Weltkriegs bereitete er den französischen Plan der Sécurité sociale im Rahmen des Programme d'action de la Résistance vor. Als die Befreiung kam, appellierten Alexandre Parodi, Arbeitsminister der Vorläufigen Regierung, und dann auch Ambroise Croizat, an ihn, um die großen Verordnungen von 1945 und 1946 zur sozialen Sicherung auszuarbeiten und umzusetzen. Pierre Laroque war dann bis 1951 Generaldirektor der Sécurité sociale.
- 4 Die Wiederentdeckung des Beitrags von Kondratiev und der neueren Entwicklungen zu den Krisen auf der Grundlage der Theorie der langen Zyklen wurden in Frankreich durch P. Boccaro und dann durch L. Fontvieille publik gemacht. Vgl. L. Fontvieille, *Cycles Kondratieff et théorie de la régulation* (Kondratiev-Zyklen und die Theorie der Regulierung). *Issues*, Nr. 4, 1979 und, vor kürzerer Zeit, *Les mouvement de longue durée dans la pensée économique, Économies et sociétés, Développement, croissance et progrès*, *Cahiers de l'ISMEA*, Serie F-33, Nr. 7-8, 1993. Die Arbeiten von N.D. Kondratiev zu den langen Zyklen sind auf Französisch als *Les grands cycles de la conjoncture*, (durch Louis Fontvieille erstellte und herausgegebene Ausgabe), Paris. 1992, erschienen.
- 5 Im Gegensatz zur welfare, macht workfare die Zahlung von Leistungen von Arbeit oder der Teilnahme an einem Eingliederungsprojekt abhängig. Diese

Philosophie des workfare impliziert, dass die Kompensationszahlungen minimalisiert werden und, was die Arbeitslosigkeit angeht, dass sie nur für eine sehr kurze Zeit gezahlt werden. Der Begriff Restwohlfahrtsstaat lehnt sich an die Typologie der Wohlfahrts- und Sozialstaaten von Gösta Esping-Andersen an, die weiterhin ein Referenzwerk ist (Gösta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence. Essais sur le capitalisme moderne* [Die drei Welten des Wohlfahrtsstaates. Essays über den modernen Kapitalismus], PUF, 1999 für eine französische Ausgabe).

- 6 Diese „Vollbeschäftigung“ im Sinne von Beveridge, und selbst von Keynes, lässt ein Arbeitslosigkeitsniveau von ungefähr 4% zu und geht mit einer massiven Unterqualifizierung der einfachen Arbeitskräfte einher.
- 7 Vgl. *La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes* (Die Sécurité sociale. Ihre Geschichte aufgrund von Texten), Bd. 3, Alain Barjot (Direktor), Gesellschaft zum Studium der Geschichte der sozialen Sicherungssysteme, Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten. Paris 1997; *Un siècle de protection sociale* (Ein Jahrhundert soziale Sicherung), Akten des internationalen Kolloquiums des Senats (Oktober 1996). Paris, Documentation française, 2001; *Contribution à l'Histoire financière de la Sécurité sociale*, Michel Laroque (Direktor), Zentrum für die Geschichte der Sécurité sociale, Paris, Documentation française, 1999.
- 8 Die Verfassung der 4. Republik (1946) präziserte: „Die Nation sichert dem Individuum und seiner/ihrer Familie die notwendigen Bedingungen für ihre Entwicklung... Sie sichert allen, insbesondere dem Kind, der Mutter und den älteren ArbeiterInnen die Sicherung der Gesundheit, der materiellen Sicherheit, der Erholung und der Freizeit. Jedes menschliche Wesen, das sich aufgrund seines oder ihren Alters, seines/ihren physischen oder geistigen Zustands, der wirtschaftlichen Situation in der Situation der Arbeitsunfähigkeit befindet, hat das Recht von der Gemeinschaft die angemessenen Mittel für seine/ihre Existenz zu erhalten.“ Diese Präambel wurde in die Verfassung der 5. Republik (1958) übernommen.
- 9 Im Gegenzug trugen die Beiträge zur Erhöhung der effektiven Nachfrage bei, und zwar durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen der ArbeiterInnen und ihrer Reproduktion, also durch Erhöhung des Mehrwerts. Sie stellen den verfügbaren Mehrwert für die Arbeiter und die Bevölkerungsgruppen dar. Dieses Prinzip der Gegenseitigkeit kündigte einen Beginn des möglichen Überholens der Lohnabhängigkeit und des Arbeitsmarkts an, was auch die Kraftanstrengung erklärt, die das neoliberale Denken bei der Kritik der Renten durch Umverteilung an den Tag legte.
- 10 Für eine Geschichte der Veränderungen der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung, vgl. Catherine Mills, *Économie de la protection sociale* (Wirtschaft der sozialen Sicherungssysteme). Sirey 1994 und Catherine

Mills (mit José Caudron), *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes* (Soziale Sicherung, Wirtschaft und Politik. Aktuelle Debatten und Reformen). Montchrestien 2001.

- 11 Für eine Analyse der Zusammenhänge zwischen Wirtschaftskrise und Krise des Systems der sozialen Sicherung, vgl. C. Mills, *Économie de la protection sociale*, 1994, opus cit., Kapitel 3 und 4.
- 12 Diese Politik wurde von der Regierung der Linken verfolgt, die von 1997 bis 2002 an der Macht war. Insgesamt ist die Finanzierung der Krankenhäuser inflationsbereinigt konstant geblieben. Außerdem wurde das Gesetz über 35-Stunden-Woche auf das Krankenhauspersonal angewandt, ohne dass die notwendigen Einstellungsmaßnahmen getroffen wurden.
- 13 Diese Aufteilung benachteiligt in Frankreich die Arbeitseinkommen gegenüber den Kapitaleinkommen viel mehr als in anderen Ländern der EU. So beläuft sich der Durchschnitt der EU auf 66%, was die Arbeitseinkommen angeht, während der Bruttoüberschuss der Unternehmensbetriebe bei 34% liegt.
- 14 Der allgemeine Sozialbeitrag (*contribution sociale généralisée, CSG*) wurde unter der Regierung Michel Rocard während der Präsidentschaft François Mitterands 1991 geschaffen. Die CSG wurde als Beitrag zur sozialen Sicherung dargestellt, der Kapitalrenditen und Arbeitseinkommen im gleichen Maße belasten sollte.
- 15 Unter den Berichten, die eine Reform der sozialen Sicherung mit der Maßgabe der „Gerechtigkeit“ befürwortet haben, sei besonders auf den von Jean-Baptiste de Foucauld, *Le Financement de la protection sociale* (Finanzierung der sozialen Sicherung), Bericht an den Premierminister Alain Juppé. Paris, La Documentation française, 1995, hingewiesen.
- 16 Man kann hier ganz besonders das Dossier der Zeitschrift *Économie et Statistique*, „L’avenir de nos retraites“ aus dem Jahre 1990 von Denis Kessler zitieren, der in der Folge Vizepräsident des MEDEF wurde.
- 17 Der Beitrag der Lohn- und GehaltsempfängerInnen ist von 5,5% des Bruttolohns auf 0,75% gefallen, gleichzeitig ist die CSG um 4,1% gestiegen.
- 18 So z.B. den Bericht von Gérard Maarek, *Coût du travail et emploi: une nouvelle donne* (Arbeitskosten und Beschäftigung: eine neue Sachlage). Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1994.
- 19 Man kann auf der Seite der MEDEF (www.medef.fr) eine ganze Reihe von der „sozialen Neugründung“ gewidmeten Dokumenten konsultieren und ganz besonders *Pour une nouvelle architecture de la Sécurité sociale* (Für eine neue Architektur der sozialen Sicherung), die genauestens die vom Organ der Arbeitgeber vorgesehene Abbauphase beschreibt.
- 20 Die Konsequenzen für die zukünftigen Renten der Fillon-Reform werden in *Les retraites. Des luttes immédiates à une réforme alternative* (Die

Pensionen. Von den unmittelbar bevorstehenden Kämpfen zu einer alternativen Reform), hrsg. von Catherine Mills und Paul Boccara und der Beteiligung von Frédéric Boccara, José Caudron, Yves Dimicoli, Denis Durand, Fabien Maury, Benoît Monier, Alain Morin, Bruno Odent, Paris, Le Temps des cerises, coll. „Espere“, 2003 analysiert.

- 21 Für eine Analyse der Reform der Krankenversicherung, die von der an der Macht befindlichen Rechten vorgeschlagen wird, vgl. *Main basse sur l'assurance maladie* (Starke Hand drückt auf die Krankenversicherung), Note de la Fondation Copernic. Autorenkollektiv gezeichnet von José Caudron, Jean-Paul Domin, Nathalie Hiraux, Michel Maric, Catherine Mills, Paris, Syllepse, 2003.
- 22 Vgl. Jacques Freyssinet, *La réforme de l'indemnisation du chômage en France, März 2000 –Juli 2001* (Die Reform der Arbeitslosenunterstützung in Frankreich, März 2000 bis Juli 2001), Document de travail no 02-01, IRES; es sollte auch auf den Appell gegen die Einführung des Pare von Paul Boccara, Yves Dimicoli, Catherine Mills, der mehr als 1500 Unterschriften von UniversitätsakademikerInnen, GewerkschaftlerInnen und Verantwortlichen von Arbeitslosenverbänden vereinigt hat, hingewiesen werden. Dieser Appell hat im September 2002 zu einer Debatte an der Sorbonne Anlass gegeben (Unterlagen wurden in der Zeitschrift *Issue*, Mai 2001, veröffentlicht).
- 23 Vgl. Christine Daniel und Carole Tuchszirer, *L'Etat face aux chômeur*. Flammarion.1999, hier insbesondere zur Reform von 1984, die die Spezifische Solidaritätszuwendung (ASS) und der von 1992, die die Einheitliche Degressive Zuwendung (AUD) schuf.
- 24 Jean Pisany-Ferry, *Rat für Wirtschaftsanalyse, Plein Emploi* (Vollbeschäftigung), La Documentation française, 2001 (Kommentare von Olivier Blanchard, Jean-Michel Charpin und Edmond Malinvaud).
- 25 Insbesondere den Earned Income Tax Credit (Verdienten Einkommensteuerkredit, EITC) in den Vereinigten Staaten und den Working Families Tax Credit (Steuerkredit für arbeitende Familien, WFTC) in Großbritannien, aber Australien und Neuseeland haben ebenfalls Maßnahmen dieser Art ergriffen.
- 26 Die Abgeordnete Christine Boutin hat dem Premierminister Jean-Pierre Raffarin im Oktober 2003 einen Bericht über die „Universaldividende“ vorgelegt, die die Ersetzung der gesamten Familienzuschüsse und sozialen Minima durch eine Negativsteuer von 300 € pro Person vorschlägt. Diese Empfehlung ist offensichtlich von den Theorien der Universalallokation inspiriert, insbesondere Philippe van Parijs; vgl. von diesem Autor, *De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage*. Actes de la recherche en sciences sociales, Liber, Beilage zur Nr. 120, Dez. 1997.
- 27 Der Report Pisany-Ferry, opus cit., hat anlässlich seiner Publikation eine große Zahl von Reaktionen provoziert. Zu dieser Debatte, konsultiere man insbesondere Liêm Hoang-Ngoc, *Retour de la pensée unique*, In: *Le Monde*, 9. Dez. 2001; Jean

- Pisani-Ferry, Le plein emploi sans la pensée unique. In: Le Monde, 15. Dez. 2001 ; André Gauron, Le débat capital du rapport Pisany-Ferry, Le Monde, 27. Dez. 2001. Zu dieser Debatte vgl. auch, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, rapport no 1, Accès à l'emploi et protection sociale (Jacques Delors Pres.) (Rat für Beschäftigung, Einkommen und soziale Kohäsion, Bericht Nr. 1, Zugang zur Beschäftigung und soziale Sicherheit, Jacques Delors, Präsident), März 2001 ; Avenue du plein emploi, Michel Husson, Thomas Coutrot dir., ATTAC, 2001; Fondation Copernic, Pour un plein emploi de qualité. Critique du social-libéralisme, Notizen der Kopernikus-Stiftung, Nr. 6, Paris 2001.
- 28 Die Prozentzahl der armen Haushalte im Vereinigten Königreich bleibt beklagenswert: 40% der Haushalte sind vor Umverteilung durch soziale Transfers arm, praktisch 25% nach den Sozialtransfers...
 - 29 Vgl. Christine Lagarenne und Nadine Legendre, Les travailleurs pauvres en France : facteurs individuels et familiaux, Économie et Statistique, Nr. 335, 2000.
 - 30 Das Aktivitätsminimum, welches demnächst angewendet werden wird, läuft darauf hinaus, der arbeitenden Person weiterhin den RMI zu zahlen, so dass der Arbeitgeber für zwei Jahre als direkten Lohn nur den Ausgleich zwischen RMI und SMIC zahlen muss und für die Sozialleistungen von Steuerbefreiungen profitiert. Die Kosten eines Vollzeitbeschäftigten auf SMIC würden sich so nur auf ungefähr 1000 € pro Monat belaufen. Diese Subvention an die Arbeitgeber stellt also eine bedeutendere Negativsteuer im Vergleich zur Arbeitsprämie dar.
 - 31 Diese Maßnahme, die im Rahmen der Finanzgesetzgebung 2004 ergriffen wurde, bringt nur 150 Mio. € Einsparungen für den Staatshaushalt. Die Spezifische Solidaritätszuwendung (ASS) ist von gleicher Höhe wie das Eingliederungsminimum (RMI). Aber da sie weniger strikten Haushaltsmittelbeschränkungen unterworfen ist, können einige Empfänger des ASS nachher den RMI bekommen. Es wird angenommen, dass schon 2004 250.000 Personen in diese Lage kommen werden.
 - 32 Dieses Ersatzniveau berücksichtigt die Summe der Grundrente der Sécurité sociale (vgl. 1.1) und der Zusatzrente.
 - 33 Zum Detail der Kritik der Reformen, vgl. Les Retraites. Des luttes immédiates à une réforme alternative (Die Pensionen. Von den unmittelbar anstehenden Kämpfen zu einer Reformalternative), op. cit.
 - 34 Vgl. Main basse sur l'assurance maladie, op. cit.
 - 35 Die vorgesehenen, die Krankenversicherung betreffenden Maßnahmen sind in einem Bericht beschrieben, der im April 2003 Jean-François Mattéi durch Jean-François Chadelat übergeben wurde, La répartition des interventions entre les assurances maladies obligatoires et complémentaires

en matière de santé (Die Verteilung der Leistungen zwischen den Krankenpflichtversicherungen und den Zusatzversicherungen im Bereich der Gesundheit), online einzusehen auf der Seite: www.sante.fr.

- 36 Das Prinzip eines Vorschlags zur Reform der Arbeitgeberbeiträge ausgehend vom Verhältnis Lohnsumme/Mehrwert wurde von Paul Boccard schon 1977 vorgetragen; vgl. auch *Un débat d'idées pour l'efficacité d'une politique économique nouvelle*, *Économie et politique*, Mai 1981. Vgl. auch Catherine Mills, *L'Économie de la sécurité sociale*, opus cit., Bd. 2 des *Traité de Sécurité sociale*, Hrsg. Yves Saint-Jours. LGDJ, 1981, *Économie de la protection sociale*, opus cit. und Catherine Mills (mit José Caudron), *Protection sociale. Économie et politique. Débats actuels et réformes*, opus cit.
- 37 Vgl. Paul Boccard, *Une sécurité d'emploi ou de formation. Pour une construction révolutionnaire de dépassement contre le chômage*. Paris, Le Temps des cerises, 2002.

Der Wohlfahrtsstaat in Griechenland

Der griechische Wohlfahrtsstaat befindet sich an einem kritischen Punkt. Seine späte Entwicklung, der Einfluss sowohl sozialdemokratischer als auch liberaler Traditionen und das Fehlen einer kohärenten Struktur sowie die Haushaltsaußerirdigkeit während der Zeit der Eingliederung des Landes in die EWU und ihre seitherige Etablierung, steigende Anforderungen durch Arbeitslosigkeit, Armut und eine alternde Bevölkerung, chronische Nachfrage nach höherer öffentlicher Schulbildung und öffentliche Gesundheitsausgaben, die Realitäten intensiver Einkommensunterschiede und hoher Armutsquoten haben eine schwierige, aber interessante Situation für die Analyse der Aussichten und Schranken der Sozialpolitik in einer kapitalistischen Wirtschaft geschaffen. Für den Augenblick haben sie die Richtung des noch entstehenden (und in einigen Gebieten auf dem Rückzug befindlichen) Wohlfahrtsstaats zu einem marginalen, liberalen bargeldorientierten Modell hin gedreht, das den Bedürfnissen ausgewählter Gruppen, die offiziell als die „wirklich Bedürftigen“ gelten, dient und jede Art sozialpolitischer Maßnahmen vernachlässigt, die Solidarität und soziales Bürgertum fördern könnten.

Was ist der Wohlfahrtsstaat ?

Das Wachstum dessen, was normalerweise als Wohlfahrtsstaat bezeichnet wird, ist eines der charakteristischen Phänomene der modernen kapitalistischen Wirtschaften. Es ist jedoch schwierig, ihn präzise zu definieren, und das hat dazu geführt, dass er verschiedenen Menschen in verschiedenen Ländern verschiedene Dinge bedeutet. Je nach Autor und dem jeweiligen theoretischen Gebiet (orthodoxe Wirtschaftstheorie, politische Ökonomie, politische Wissenschaft, Soziologie) wird er in der Literatur oder in den öffentlichen Debatten und politischen Diskussionen als

- a) ein Sortiment von politischen Maßnahmen und Einrichtungen (im Mindestfall Sozialversicherungssysteme und Sozialhilfe betreffend) angesehen, die die Funktionen/Verantwortlichkeiten des modernen Staates angehen,

- b) eine Institution betrachtet, die individuelle Einstellungen und Verhalten gestaltet, die Arbeitseinsatz, Sparverhalten und das Funktionieren des Arbeitsmarkts beeinflusst und sich so auf Produktionsbedingungen, Produktivitätswachstum und die wirtschaftliche Leistung auswirkt,
- c) ein ganzes sozioökonomisches System („Wohlfahrtskapitalismus“) oder ein Stadium zwischen Kapitalismus und Sozialismus behandelt.

Das Wachstum des Wohlfahrtsstaats - linke Positionen

Es könnte argumentiert werden, dass die institutionellen Einrichtungen der wohlfahrtsstaatlichen Aktivität heutzutage in linken Kreisen fast ohne Einschränkungen akzeptiert werden. Jedoch sahen bis zu den Mitt- bis Spät-1970ern die meisten Linken (insbesondere die marxistische Tradition in der politökonomischen Literatur) die typischen wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen *negativ* oder bestenfalls mit Misstrauen an und betrachteten sie entweder als ein(e)n:

- Bismarck'sches autoritäres Konstrukt für die Legitimierung des Systems und die Inkorporierung der Arbeiterklasse,
- Beveridge'sche/sozialdemokratische Konzeption für „soziales Design“ mit dem Zweck, heftige Klassenkämpfe und die Explosivität akuter sozialer Probleme abzuschwächen,
- notwendiges Abfallprodukt des Industrialisierungs- und Proletarisierungsprozesses im fortgeschrittenen Kapitalismus, der sich ändernden Erfordernisse für die Reproduktion der Arbeitskraft als auch als Resultat demographischer Entwicklungen,
- System, das gegen die Arbeiterklasse Steuerausbeutung betreibt, die andere Seite und das notwendige Komplement des *warfare state* für die Legitimierung des Systems (O'Connor, 1973),
- so genannten Wohlfahrtsstaat, der keinesfalls um die Interessen der Arbeiterklasse herum strukturiert sein könnte (Shaikh, 1984),
- Institution, die die Reservearmee der Arbeit (und des Lohndrucks, Inflation etc.) reguliert und wieder auffüllt, insbesondere in Perioden wie der jetzigen, wenn „Flexibilität“ und „Anstellbarkeit“ der Arbeit Priorität annehmen. Die Langzeitarbeitslosen und entmutigten ArbeiterInnen und kleinen Angestellten sind für das Kapital nicht nützlich, da sie keinen Druck nach unten auf die Löhne ausüben. Daher hilft die „workfare“- Politik, die die Ränge der Reservearmee aufbläht, die ArbeiterInnen zu disziplinieren (besonders die am unteren Ende der Lohnskala). Je „anstellbarer“ die Reservearmee ist, desto höher wird ihr deflationärer Effekt im Herunterdrücken der Löhne sein,
- Institution, die auf den Interessen der männlichen Industrie/Produktionsarbeiter beruht und Frauen und bestimmte soziale Gruppen und Minoritäten ausschließt,

- Kompromiss (soziale Klassen und den Staat umfassend) und eine Antwort auf vorherrschende Tendenzen (hauptsächlich die Erfahrung der Großen Depression). Dieser Kompromiss wurde ausgehöhlt, da einer seiner Pole (die Arbeiterklasse und das sozialistische Lager) Macht verloren hat. Der Wohlfahrtsstaat bleibt daher „ein großer Widerspruch“ innerhalb des fortgeschrittenen Kapitalismus.

Aber es gab auch *positive Ansichten*, insbesondere um das Ende der „goldenen Jahre“, Periode des Nachkriegswachstums herum, die das Wachstum des Wohlfahrtsstaates als:

- ein Produkt des sozialen und politischen Drucks durch linke Parteien und Gewerkschaften, das einen Weg zur Umverteilung zugunsten der Einkommens- und Lebensstandards der Arbeiterklasse schuf,
- eine wichtige Institution, die eine ausschlaggebende Rolle bei der Festsetzung der Einkommen der Mehrheit der Bevölkerung spielt und die Natur der fortgeschrittenen kapitalistischen Wirtschaften (Therborn, 1984, 1986) auf Dauer und unumkehrbar gewandelt hat,
- den wichtigsten Teil der Strategie für die Umgestaltung des Kapitalismus in den Sozialismus (durch Übergang von politischer Demokratie und Sozialdemokratie zu Wirtschaftsdemokratie durch die Ausdehnung des Wohlfahrtsstaats in eine bestimmte universale, solidarische Richtung nach dem Muster der skandinavischen Sozialdemokratie, Esping-Anderson, 1984, 1987, 1990, Korpi, 1984, Stephens, 1979) betrachtet.

Und da die Dinge für die Arbeiter durch den Angriff des Kapitals und den Staat seit der späten 1970er und frühen 1980er Jahre schlechter wurden, wurde er allmählich als:

- funktionelles Erfordernis für das reibungslose und erfolgreiche Funktionieren der kapitalistischen Wirtschaft gesehen,
- nicht länger „so genannter Wohlfahrtsstaat“ bezeichnet (manche Linke versuchen sogar zu zeigen, dass er hilfreich ist/mit ökonomischer Effizienz einhergeht),
- eine notwendige Institution des Einkommenserhalts für Arbeiter und die Armen, die gegen die neo-liberalen Attacken verteidigt werden muss, gesehen. Es besteht die Angst, dass es eine Konvergenz der Wohlfahrts-/Sozialstaaten durch einen Wettlauf nach unten geben wird, obwohl das noch nicht in bedeutendem Maße stattgefunden hat.

Stattdessen gibt es eine Wende vom Universalismus zum Individualismus und das Aufkommen und die Dominanz eines „Dritten Wegs“ der Sozialpolitik, dessen Ziel es ist, die Armen zu integrieren statt sie auszuschließen. „Die Politik zielt auf relativ kleine Gruppen ab, unter der Annahme, dass soziale Probleme auf kleine, aber unnachgiebige Gruppen beschränkt sind.“ (Mac Gregor, 1999, S.109)

Die Natur, die Auswirkungen, die Effekte und die möglichen Grenzen des Wohlfahrtsstaates zu verstehen, ist von größter Wichtigkeit, da in der Debatte über seinen zukünftigen Kurs, seinen Effekt auf Wirtschaft und Gesellschaft und die Antworten auf die Anstrengungen, ihn zu kürzen oder umzugestalten, unsere Position sowohl auf unserer weiter reichenden Vision der Aussichten zu einem Übergang zu einer sozialistischen Wirtschaft und Gesellschaft als auch auf unserer Kritik der widrigsten Aspekte des augenblicklichen sozioökonomischen Systems beruhen sollte.

Effekte des Wohlfahrtsstaats

Wirtschaftliche Aspekte und Effekte:

Die in der gängigen (*mainstream*)-Literatur vorherrschende Sicht betont die folgenden, in der Mehrzahl negativen Effekte:

- Abschreckung von der Arbeit entweder durch hohe Steuern oder „Wohlfahrtsabhängigkeit“, daher negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot und das Funktionieren des Arbeitsmarkts, Anstieg der Arbeitslosenrate durch sich verlängernde Zeiten der Arbeitssuche,
- das Soziale Sicherungssystem senkt die privaten Ersparnisse, daher senkt es (wegen des Zusammenhangs zwischen Sparen und Investitionen) die Investitionen und das Wirtschaftswachstum,
- negative Effekte auf die öffentlichen Finanzen, die in der gegenwärtigen Ära der „Globalisierung“ (intensivierte Internationalisierung des Kapitals) in Finanzkapitalausflüsse und auch in Probleme für die reale Wirtschaft resultieren,
- positive Effekte auf der Nachfrageseite, aber negative Effekte auf der Angebotsseite durch niedrige private Ersparnisse und geringe Arbeitsanstrengung („Es besteht ein Risiko, dass der Wohlfahrtsstaat seine eigenen wirtschaftlichen Grundlagen zerstört. Dieses Risiko ist in mehreren Ländern heute Wirklichkeit.“ Lindbeck, 1995, S. 9),
- Abschwächung der Einkommensungleichheit und der (extremen) Armut, was in manchen Versionen positive Auswirkungen auf Arbeitsproduktivität und wirtschaftliches Wachstum haben könnte.

Soziologische Effekte und Aspekte:

- der Wohlfahrtsstaat schafft oder verbessert den sozialen Zusammenhalt,
- verhindert die Marginalisierung großer Teile der Bevölkerung, aber schafft „Wohlfahrtsabhängigkeitsprobleme“ mit negativen Effekten auf das Arbeitsangebot,
- beugt antisozialem Verhalten vor oder verhindert es sogar, stärkt familiäre und gemeinschaftliche Beziehungen.

Politische Aspekte:

- Wohlfahrtskapitalismus als einem spezifischen System (Variante des Kapitalismus), die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats (in seiner skandinavischen sozialdemokratischen Form) schafft ein geeignetes Vehikel für den Übergang zum Sozialismus.

Konventionelle (*mainstream*-)-Wirtschaftswissenschaftler haben lange Zeit argumentiert, dass der Wohlfahrtsstaat ein Hemmschuh für das Wachstum geworden ist, was den Weg zum Angriff auf ihn und einer bedeutenden Einschränkung seines Ausmaßes freigab. Sie waren dort am erfolgreichsten und einflussreichsten, wo der Wohlfahrtsstaat am allerwenigsten entwickelt war (insbesondere in den USA und in Großbritannien), aber auch in letzter Zeit in Europa. Diese Argumente wurden auf theoretischer und hauptsächlich empirischer Grundlage von Theoretikern wie Korpi (2000), Atkinson und Maddison kritisiert.

„Es ist schwierig, zu nachhaltigen Schlussfolgerungen zu kommen bezüglich des Einflusses des Wohlfahrtsstaats auf die wirtschaftliche Entwicklung – die Belege sind hierzu nicht eindeutig. Starke Aussagen zu dieser Frage sind hauptsächlich durch ideologische Positionen beeinflusst, oder Voraussagen darüber, was in der Zukunft passieren könnte.“ (Maddison, 1984) Vor kurzem haben Sandmo (1995) und Atkinson (1999) diesen Punkt auf Grundlage der Erfahrung der vergangenen 15 Jahre nochmals bekräftigt.

Von einem radikal-marxistischen Standpunkt hat Shaikh (2003) die konventionellen Argumente über die Effekte des Wohlfahrtsstaats kommentiert: Die These, dass der Anstieg des Wohlfahrtsstaats verbunden mit wachsenden Haushaltsdefiziten zur Wachstumsverlangsamung führt, stimmt nicht, da die Periode gesunden wirtschaftlichen Wachstums mit der Expansion des Wohlfahrtsstaats einherging und es öffentliche Überschüsse und negative (kleine) Nettosoziallöhne (ausgedrückt durch die Nettohaushaltsposition der ArbeiterInnen) für die Arbeit gab. Später als sich das Wachstum sich verlangsamte, die Arbeitslosenquote zunahm und ebenso die Nettosoziallöhne wuchsen infolge dessen auch die Haushaltsdefizite.

Die Wachstumsverlangsamung wird jedoch argumentativ an Korrelation zwischen Haushaltsdefizit und positivem Nettosoziallohn für die Arbeit gebunden – beide würden in der Konsequenz (unabhängig von einander) zur Wachstumsverlangsamung führen.

Daher war, was dem Angriff auf den Wohlfahrtsstaat zugrunde lag, das Schwanken des langen Nachkriegsbooms; die bestanden und bestehenden Haushaltsdefizite, die ein Resultat dieser Verlangsamung waren und nicht durch Subventionierung der Einkommen der Arbeit verursacht wurden (vgl. Shaikh, 2003). Da jedoch die Antwort auf die Wirtschaftskrise die Form einer Umverteilung zugunsten des Kapitals annahm, wurde der Wohlfahrtsstaat angegriffen und in seiner Entwicklung gebremst, um Mittel zu sparen und sie

dem Kapital zur Erleichterung des Akkumulationsprozesses zur Verfügung zu stellen.

Historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Griechenland

Der griechische Wohlfahrtsstaat ist ein „später“ Wohlfahrtsstaat, der sich erst mehrere Jahre nach dem Sturz der Militärdiktatur in den späten 1970ern – frühen 1980ern über sein Embryostadium hinaus zu entwickeln begann. Das war die Zeit der ersten neoliberalen Angriffe auf den Wohlfahrtsstaat in Europa und in den Vereinigten Staaten.

Petmesidou (1996) liefert ein ziemlich akkurates Bild der Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Griechenland, aber seine Studie endet in ca. 1993 und vermittelt den Eindruck, dass das System kollabiert und einige unumkehrbare regressive Reformen und drastische Einschnitte zu Beginn der 1990er stattfanden. Die Studie berücksichtigt den relativen Anstieg der Sozialausgaben, der seither stattgefunden, nicht, aber macht den (immer noch) gültigen Punkt, dass soziale Staatsbürgerschaft (Universalität, soziale Solidarität) sich in der griechischen Gesellschaft noch nicht genügend entwickelt hatten, als die Wohlfahrtsstaatskrise ausbrach.

Mögliche Gründe für die späte Entwicklung des griechischen Wohlfahrtsstaats sind in folgenden Faktoren zu sehen:

- die frühen Phasen der intensiven Kapitalakkumulation im Land hatten in den 1970ern erst begonnen. Noch in den 1950ern und 1960ern befand sich Griechenland in einem frühen Stadium der Akkumulation des Kapitals.
- relativ niedriger Anteil von Lohn- und GehaltsempfängerInnen in der wirtschaftlich aktiven Bevölkerung; großer Anteil selbstständiger Landarbeiter, die sich für ihre Reproduktion auf ihre eigene Produktion und die ihrer Familien verließen.
- Niederlage der Linken im Bürgerkrieg schwächte ihre Kräfte im Kampf zum Auf- und Ausbau sozialer Sicherungssysteme. Die Gewerkschaften wurden staatlich kontrolliert.
- Emigration als ein von der Regierung bewusster Weg zur Lösung von Beschäftigungsproblemen, um Arbeitslosigkeit gering zu halten;
- geringer Anteil der Lohnarbeit in der Gesamtzahl der Erwerbstätigen;
- „Hegemonie“ durch Unterdrückung der dominierten Klassen. nicht durch Inkorporierung/Legitimation;
- demographisches Profil in Griechenland;
- starke Rolle der Familie wie in allen anderen südeuropäischen Ländern.

Es ist sehr aufschlussreich, dass es fast überhaupt keine Studien gibt (auch aufgrund des Mangels an ausreichenden statistischen Daten), die Einkommensgleichheit und Armut messen würden (Karageorgas (1973), Karageorgas (1977) sind wahrschein-

lich die ersten Studien in diese Richtung). Es gibt buchstäblich keine verlässliche Schätzung für Ungleichheit und Armut für das ganze Land vor 1974.

Zusätzlich sollte angemerkt werden, dass die ersten Schritte hin zur Errichtung der Säulen eines Wohlfahrtsstaats, die durch die Zentrumsregierung der 1960er unternommen wurden, gewaltsam durch die Periode der Militärdiktatur unterbrochen wurde, die Sozialausgaben und damit zusammenhängende sozialpolitische Maßnahmen vernachlässigte. Außerdem verlegten die ersten Jahre nach dem Fall der Militärdiktatur die Last der erhöhten Verteidigungsausgaben (wegen des Konflikts mit der Türkei über Zypern) auf den staatlichen Haushalt und ließen wenig Raum für Erhöhungen in den Sozialausgaben.

Interessant ist, in Tabelle 1 die verschiedenen Trajekte im Wirtschaftswachstum und in den sozialpolitischen Maßnahmen (und Ausgaben) in Griechenland und in der EU seit den frühen 1980ern anzumerken. Es ist offensichtlich, dass das Experiment der Schaffung eines Wohlfahrtsstaats in Griechenland unter ungünstigen wirtschaftlichen Umständen begann, was seine problematische Entwicklung seitdem erklärt.

Tabelle 1: BIP-Wachstum und Sozialversicherungstransfers als %zahl des BIP, Griechenlands und EU-15

	1960-1973	1973-1979	1979-1989	1989-1997
	BIP-Wachstum (%)			
Griechenland	7,7	3,7	1,8	1,5
EU-15	4,7	2,5	2,2	1,7
	BIP per capita (%)			
Griechenland	7,1	2,6	1,2	1,0
EU-15	4,0	2,1	2,0	1,3
	Sozialversicherungstransfers/BIP			
Griechenland	7,1	8,1	13,5	16,9
EU-15	11,4	15,2	17,3	20,3

* Sozialversicherungstransfers bestehen aus Sozialversicherungsleistungen für Krankheit, Alter, Zuwendungen für Familien, Sozialhilfeszahlungen und aus keinem Fonds kommenden Wohlfahrtsleistungen an Beschäftigte durch die Zentralregierung. Quelle: OECD, *Historical Statistics* (Historische Statistiken), 1999.

Wenn wir eine etwas andere Definition der Sozialversicherungsausgaben annehmen, hat es, wie wir weiter unten sehen, einen Prozess der Konvergenz der Sozialversicherungsausgaben als %satz des BIP gegeben, aber Griechenland ist immer noch sehr hinter anderen EU-Ländern hinterher, was andere soziale Indikatoren wie Einkommensgleichheit und Bekämpfung von Armutssituationen für große Teile der Bevölkerung betrifft.

Beschreibung des augenblicklichen Zustands und der jüngsten Entwicklungen in der sozialen Lage

Der griechische Wohlfahrtsstaat, wie er sich in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelt hat (auf ungeplante, spontane Weise), teilt gewisse Elemente und typische Charakteristika mit allen fünf Wohlfahrtsstaatsmodellen/Regimen in Esping-Andersens und Ferraras Typologie (Esping-Andersen, 1990, Ferrara, 1996).

Zunächst einmal ist er marginal in seinen Einrichtungen, selektiv, nicht-universell und verschafft größtenteils niedrige Ansprüche für die meisten sozialen Leistungen („niedrige soziale Sicherheit“, hohe Armutsraten, intensive Ungleichheiten, Fehlen nationaler Grundrenteschemata oder garantierter Minimaleinkommen für die Bevölkerung sind Charakteristika eines liberalen Wohlfahrtsregimes).

Zweitens ist er korporatistisch/versicherungsstatistisch (und die Regierung versucht immer mehr, es in diese Richtung umzugestalten) insoweit Sozialversicherung (und insbesondere Renten) betroffen sind, mit einigen großzügigen Einzelfällen (die meist in ihrer Häufigkeit übertrieben werden und sich wahrscheinlich nur auf einige Fälle von hoch bezahlten Angestellten/Pensionempfängern in den öffentlichen Betrieben beziehen), während die Mehrzahl der Renten auf niedrigem Niveau dahinvegetiert.

Drittens, obwohl der Wohlfahrtsstaat in Griechenland fast exklusiv durch Zentrums- und Sozialdemokratische Regierungen entwickelt wurde, ist er ironischerweise sozialdemokratisch nur hinsichtlich der Kraftfülle (im Sinne einer schnellen Ausdehnung öffentlicher Ausgaben, aber ohne kohärenten Plan oder Vision), mit der er sich in den 1980ern entwickelte.

Viertens ähnelt er dem „südlichen“ Modell als Synthese der obigen (auch mit Hinblick seines universellen, aber unzureichenden und teuren Gesundheitssystems). Seine klientelistischen Merkmale haben hauptsächlich mit Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor (im Austausch für politische Unterstützung) zu tun statt mit dem Angebot von Wohlfahrtsleistungen.

Schließlich ist sein Umverteilungseffekt zugunsten der Arbeiterklasse minimal (buchstäblich null) und ähnelt dem des US-Wohlfahrtsstaats.

Öffentliche Meinungsumfragen zeigen, dass Arbeitslosigkeit, Armut und soziales Ausgeschlossenheit an der Spitze der Liste der Hauptsorgen/Kümmernisse der Leute stehen und sicherlich nicht „Wohlfahrtsauswüchse“, „Wohlfahrtsabhängigkeit“, die auf solchen Listen völlig fehlen. Vor der letzten Wahl (7.3.2004) waren nicht nur die Oppositionsparteien der Linken, sondern auch die Regierung dafür, den Wohlfahrtsstaat auszudehnen, statt ihn zurückzufahren. Die Regierung insbesondere nutzte in ihrer Rhetorik oft Argumente für und Versprechungen von sozialer Sicherheit, sozialem Zusammenhalt und

einer „starken Gesellschaft“ durch soziale Politik.

Die jetzige Regierungspartei, die rechtsgerichtete Neue Demokratie, leugnet nicht, dass mehr soziale Sicherung gebraucht wird (sie wird tatsächlich mehr als die Sozialdemokraten von den Arbeitslosen, Rentnern und Bauern gewählt), aber sie zögert, eine Expansion sozialer Programme und Sozialausgaben vorzuschlagen (ganz besonders, da es schon im Herbst 2003 deutlichen Widerstand gegen diese Aussicht von Seiten der Arbeitgebervereinigungen gab). Stattdessen fokussiert sie auf die Effizienz der sozialen Ausgaben und weist darauf hin, dass die Armutsrate sich nicht bedeutend ändert (die Armutsquote fällt von 22% auf 21%) nach Sozialtransfers. Jedoch ist dies hauptsächlich der Tatsache zuzuschreiben, dass die Transfers, auf die sich bezogen wird, nicht die Renten umfassen, die dazu beitragen, eine der niedrigsten Armutsraten in der EU zu produzieren (22% in Griechenland im Vergleich zu 26%, dem EU-Durchschnitt 1999). Diese Zahlen zeigen, mehr als alles andere, dass Nicht-Renten-Sozialleistungen (vor kurzem ungefähr 50% des Gesamtbetrags in Griechenland und 45% in der EU) nicht wirksam für die Armutsverringering sind, da sie nicht hoch genug sind.

PASOK teilt teilweise den Ansatz von ND, insofern als sie jedwede universalen Ambitionen in Richtung Sozialpolitik aufgegeben hat und sich auf die des sozialen Schutzes der „wirklich Bedürftigen“ Personen und Familien zu konzentrieren sucht. Tatsächlich betrachten beide Parteien ganz explizit die Familie und nicht das Individuum als Objekt/Einheit der Sozialpolitik.

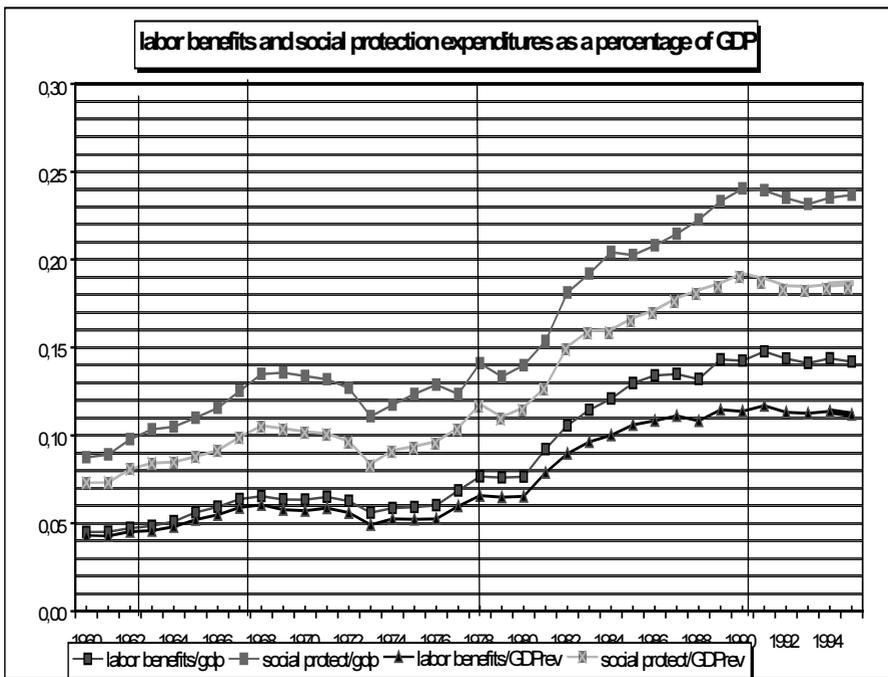
In der griechischen Gesellschaft sind es bis jetzt nicht die Arbeitslosen als Individuen, die für ihre Situation stigmatisiert und verurteilt werden. Stattdessen werden große (aber weitgehend erfolglose) Anstrengungen gemacht, dieses Problem zu mildern, durch Trainings- und andere aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, die augenblicklich die Form von Subventionen an Firmen annehmen, Arbeitslose für einige Zeit anzustellen.

Da die Leistungen nicht großzügig sind (hauptsächlich Grundrente, Minimallohn, Höhe und Länge der Leistungen für Arbeitslose betreffend), hat es keinen „Wohlfahrtsstaatsbumerangeffekt“ gegen die Empfänger gegeben. Letzteres Phänomen kann nur mit Hinblick auf die Verschwendung administrativer Kosten beobachtet werden.

Wenn man eine überarbeitete Definition nutzt, nähern sich die Ausgaben für die soziale Sicherung als Prozentsatz des BIP (ESSPROS) in Griechenland nun dem Durchschnitt der EU-15 im Jahre 2000, während dieser Unterschied 1991 noch 5% betrug und das Einholen hauptsächlich das Resultat der relativen Stagnation in der EU war, da dieses Verhältnis sich von 26,4% 1991 auf 27,3% 2000 veränderte und tatsächlich von 28,8% 1993 gefallen war. Jedoch bleiben die Sozialausgaben per capita mit Kaufkraftausgleich (PPS) die drittniedrigsten in Europa der 15 mit ungefähr 2/3 des EU-Durchschnitts.

Abbildung 1 zeigt sowohl die gesamten Sozialausgaben (aus dem Sozialhaushalt) als Prozensatz des BIP als auch die nur von Lohn- und GehaltsempfängerInnen erhaltenen Sozialleistungen als Prozensatz des BIP (alte Zahlenreihe und überarbeitete Daten) für die Periode 1960 bis 1995. Die zwei Zahlenserien bewegen sich miteinander, und die beiden Episoden der erhöhten Sozialausgaben und des Wohlfahrtsstaatsaufbaus in den frühen 1960ern und den 1980ern sind klar zu sehen.

Abbildung 1: Sozialleistungen an die Arbeit als Prozensatz des BIP und gesamte Sozialausgaben als Prozensatz des BIP



Legende: ■ Leistungen als Ersatz für Arbeit/BIP, ■ Ausgaben für die Soziale Sicherung als Anteil des BIP, ▲ Leistungen als Ersatz für Arbeit/BIP (überarbeitet), ■ Soziale Sicherungsausgaben/BIP (überarbeitet)

Wenn man versucht, die Schwierigkeiten zu überwinden, die von den Diskontinuitäten der Daten¹ in Tabelle 2 (unten) herrühren, stellen wir fest, wie die

verschiedenen Maße der Sozialausgaben als Prozentsatz des BIP sich in den 1990ern verhalten haben. Ausgaben wie durch ESSPROS definiert, sind gestiegen, während die Ausgaben, wie in den jährlichen Auflagen des Sozialhaushalts definiert, während des Jahrzehnts weitgehend konstant geblieben waren.

Tabelle 2: Sozialausgaben/BIP , Griechenland und EU15

Jahr	Sozialversicherungsschutz Ausgaben/ BIP in %	Sozialversicherungsschutz Ausgaben/BIP in %	Sozialversicherungsschutz Ausgaben/BIP revidiert (ESSPROS) in %	Sozialversicherungsschutz Ausgaben/BIP EU15 (ESSPROS) in %
1990	24,0	19,2	23,2	25,5
1991	23,9	18,9	21,8	26,4
1992	23,5	18,5	21,5	
1993	23,1	18,5	22,2	28,8
1994	23,5	18,6	22,3	
1995	23,7	18,7	22,6	
1996		19,4	23,1	28,4
1997		19,5	23,6	28,2
1998			23,7	27,7
1999			24,6 (25,4)	27,6
2000			25,5 (26,4)	27,3

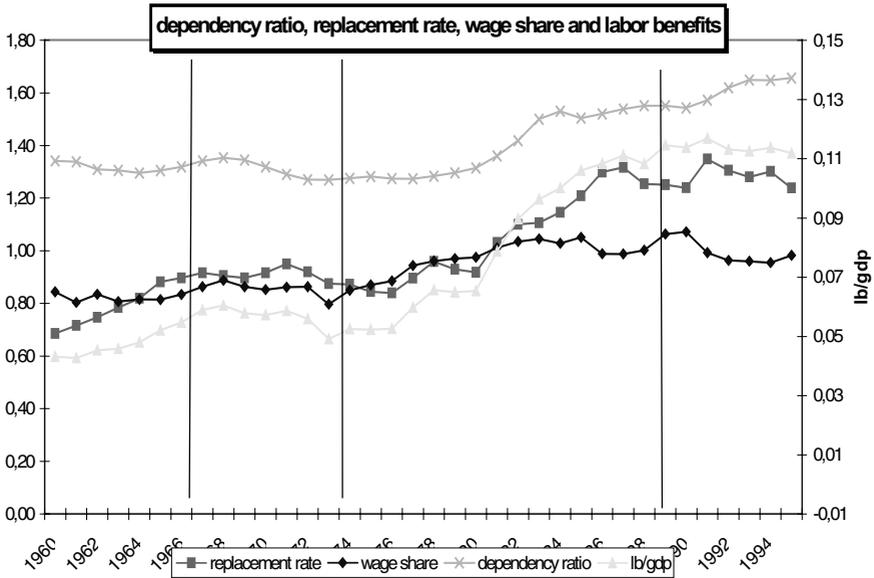
In Atkinson (1999) wird die folgende Aufteilung vorgeschlagen, um die Veränderungen in den Sozialausgaben aufzuschlüsseln.

$$\begin{aligned}
 \frac{\text{Sozialversicherungsleistungen}}{\text{BIP}} &= \frac{\text{Durchschnittliche Leistungen}}{\text{Durchschnittslohn}} \times \frac{\text{Durchschnittslohn}}{\text{BIP per Arbeiter}} \times \frac{\text{EmpfängerInnen}}{\text{Zahl der ArbeiterInnen}} \\
 &= \text{„Ersatz“quote} \times \text{Lohnsatz} \times \text{EmpfängerInnen}
 \end{aligned}$$

Der erste Term spiegelt die Großzügigkeit des Systems wider, der zweite den Anteil des BIP, der an die Arbeit geht, und der dritte die Entwicklungen hinsichtlich Demographie und Arbeitslosigkeit (EmpfängerInnen = aktive ArbeiterInnen und Angestellte + Arbeitslose + RentnerInnen [aufgrund von

Lohn und Gehalt) .

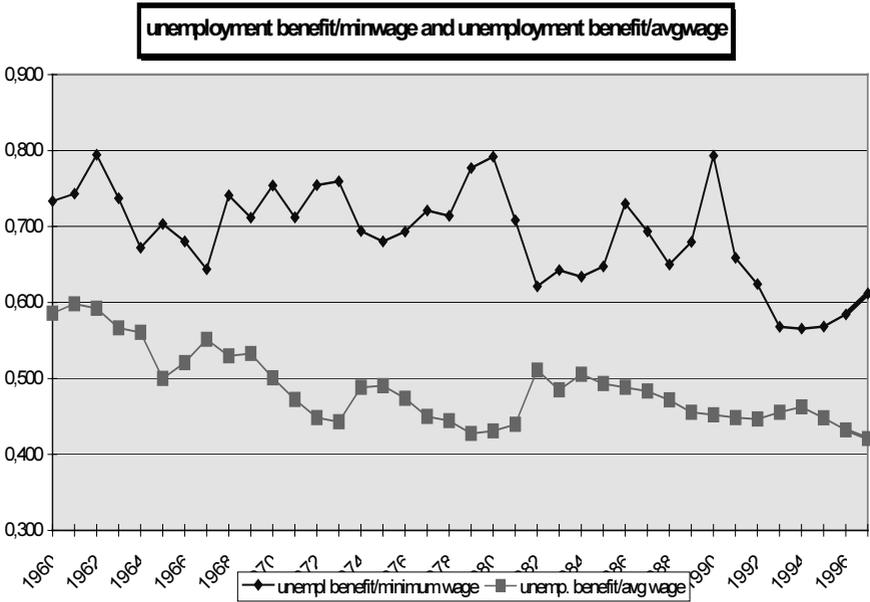
Abbildung 2: Abhängigkeitsquote, „Ersatz“quote, Lohnanteil und Leistungen als Ersatz für Arbeit als Anteil des BIP



Legende: ■ Leistungen als Ersatz für Arbeit/BIP, ◆ Anteil der Löhne am BIP, x Abhängigkeitsquote, ▲ Leistungen an die Arbeit als %satz des BIP

Aus Abbildung 2 geht hervor, dass sowohl in den frühen 1960ern als auch in den 1980ern es die Erhöhungen in den „Ersatz“leistungen waren, die den größten Teil des Anstiegs im Verhältnis der Leistungen an Arbeit zum BIP verursachten. Auch stellen wir fest, dass die Abhängigkeitsquote in den 90er Jahren anstieg, was die neoliberalen Angriffe dieser Zeit gegen Arbeitslöhne und die Wohlfahrtsleistungen für sie auslöste. Eine andere Art und Weise, die Großzügigkeit des Systems zu betrachten, ist in Abbildung 3 zu betrachten, wo wir die Entwicklung des Verhältnisses der Leistungen bei Arbeitslosigkeit relativ zu den Minimallöhnen und dem Durchschnittslohn in der Wirtschaft sehen.

Abbildung 3: Arbeitslosigkeitszuwendungen als Anteil des Minimallohns und Leistungen bei Arbeitslosigkeit als Anteil des Durchschnittslohns, 1960–1997

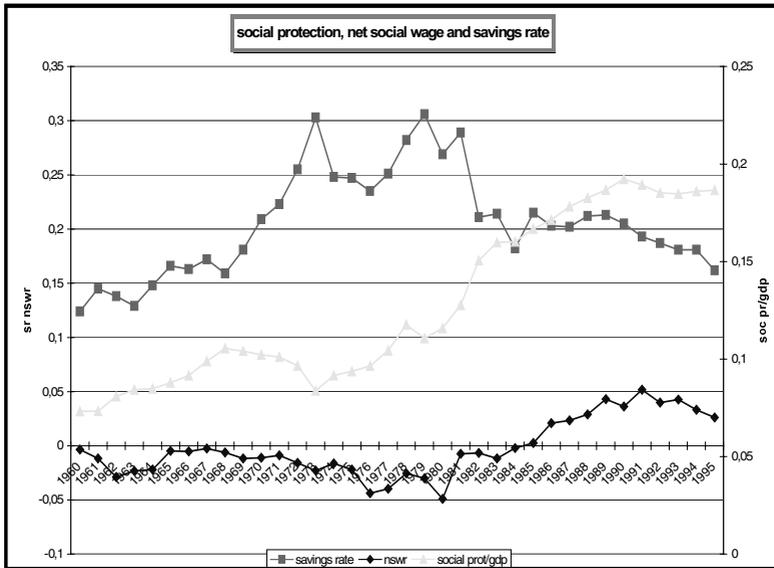


Legende: ◆ Arbeitslosigkeitszuwendungen als Anteil des Minimallohns
 ■ Leistungen bei Arbeitslosigkeit als Teil des Durchschnittslohns

Wie Abbildung 3 zeigt, folgen Leistungen bei Arbeitslosigkeit als Prozentsatz des Durchschnittslohns für die ganze Nachkriegsperiode einem klaren Abwärtstrend. Andererseits sind Arbeitslosigkeitszuwendungen als Prozentsatz des Minimallohns bis 1990 mehr oder weniger konstant und sinken dann in der ersten Hälfte der 1990er, um diesen Trend dann von 1994–1997 wieder umzukehren. Obwohl Wirtschaftswissenschaftler die Arbeitslosigkeitsversicherung als einen der Hauptfaktoren des Funktionierens der Arbeitsmärkte werten, stellen die Ausgaben für Arbeitslosigkeitszuwendungen nur ganz geringe Teile der gesamten öffentlichen und sozialen Ausgaben dar.

Wir können auch das Verhältnis zwischen Wohlfahrtsstaatentwicklung ausgedrückt entweder durch steigende Ausgaben für die soziale Sicherung und/oder das Verhalten der Nettohaushaltsposition der arbeitenden Klassen und der (privaten) Sparquote betrachten.

Abbildung 4: Wohlfahrtsstaatsanstrengungen und private Sparquote

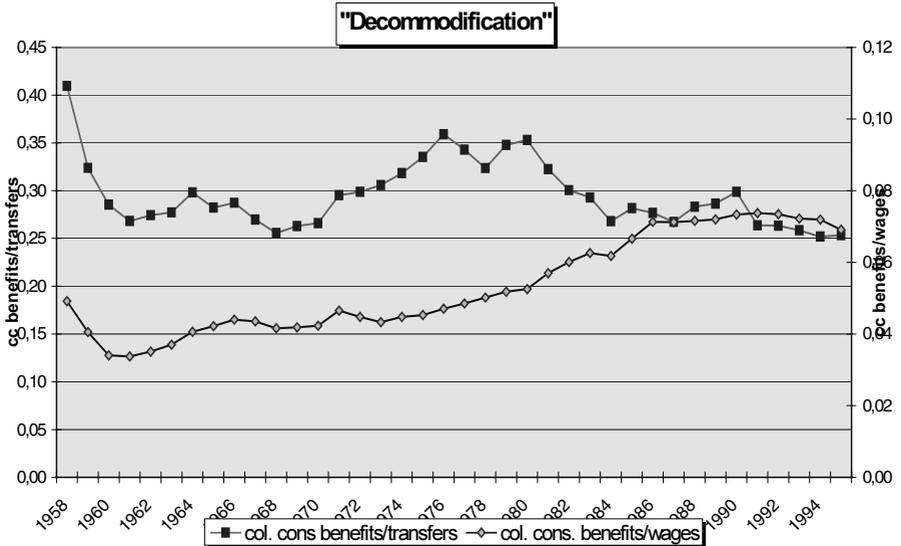


Legende: ■ Sparquote, ◆ Nettosoziallohn (Nettohaushaltsposition der ArbeiterInnen und Angestellten), ▲ Soziale Sicherung/BIP

Auf den ersten Augenschein begann die private Sparquote (für sowohl Haushalte als auch Firmen) sofort mit der Entwicklung und Reifung des Wohlfahrtsstaats zu fallen, aber dies könnte das Resultat des Sinkens in der Wachstumsrate sein, die in niedrige Einkommen und niedrigere Sparquoten resultierte.

Schließlich sollten wir bemerken, dass die vom Staat nach 1970 an die arbeitenden Klassen gezahlten Leistungen bargeldorientiert blieben, insbesondere nach 1970, als der Wohlfahrtsstaat sich entwickelte. Wie Abbildung 5 zeigt, war der „Dekommodifikations-Effekt“ des Wachstums des Wohlfahrtsstaats in den frühen Stadien des Wohlfahrtsstaats niedrig und sank stetig, da die Wohlfahrtspolitik auf Geldtransfers anstelle von vergesellschafteten Konsumdienstleistungen durch den Staat setzte. Letztere haben das Niveau der 10% der Löhne und Gehälter nicht übertroffen, die bei weitem die dominierende Quelle des Nettoeinkommens für die ArbeiterInnen und Angestellten blieben.

Abbildung 5: Struktur der Leistungen an die Arbeit und kollektive Konsumleistungen als Anteil der Löhne



Legende: ■ Kollektive Konsumleistungen/Transfers, ♦ Kollektive Konsumleistungen/Löhne

Beschäftigung/Arbeitslosigkeit

Griechenland ist Zweiter von unten (neben Spanien) in puncto Erwerbsquote mit 55,4% in 2001 verglichen mit 64% für die EU-15 und 71,7% in Schweden, 76,2% in Dänemark und 68,1% in Finnland, was eine Art ist, die griechische Situation mit dem sozialdemokratischen Modell zu vgl.n, das die Teilnahme am Erwerbsleben und (insbesondere) Beschäftigung im öffentlichen Sektor unterstützt.

Dasselbe trifft auf die Arbeitslosenquote zu, die im Jahre 2001 bei 10,5% stand (7% für Männer und 15,6% für Frauen und 5,4% für Langzeitarbeitslosigkeit) im Vergleich zu 7,4% (6,4% für Männer, 8,5% für Frauen und 3,2% für Langzeitarbeitslose) für die EU-15.

Clintons *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (Persönliche Verantwortungs- und Arbeitschancenvereinbarungsgesetz) aus dem Jahre 1996 beeinflusste Labour in Großbritannien, das sich in diese Richtung wandte (wobei New Labour sich weniger mit Gleichheit des Resultats, sondern Gleichheit der Chance befasste und auf Wirtschaftswachstum, statt auf Umverteilung setzte), aber diese „Wohlfahrtsreform“ oder „Von Wohlfahrt zu *Workfare*“-Umstellung ist für die griechische Situation nicht relevant, weder was öffentliche Fürsorge noch was Arbeitslosenunterstützung angeht.

Man kann ohne weiteres argumentieren, dass der öffentliche Druck auf den Regierungen liegt, Arbeitsplätze zu schaffen, und nicht auf den Arbeitslosen, Arbeitsangebote anzunehmen. Die wenigen Fälle von Fabrik-/Firmenschließungen sind ernst genommen worden und nicht als unerlässliches Ergebnis einer neuen und flexiblen Wirtschaft abgeschüttelt worden. Natürlich gibt es Rufe nach Arbeitsmarktflexibilität, neuen Produktionsformen, größerem Vertrauen auf Wissen und Bildung, Anstellungsfähigkeit, Nicht-für-den-Lebensunterhalt aufkommende *Jobs* als Erfordernisse für erhöhte Wettbewerbsfähigkeit in der neuen wirtschaftlichen Umgebung. Die augenblickliche Situation ist nicht charakteristisch für das, was als „Eurosclerosis“ beschrieben worden ist. Es besteht zur gleichen Zeit hohe Arbeitslosigkeit und unzureichende Soziale Sicherung für die Arbeitslosen oder resignierten ArbeiterInnen und Angestellten.

Auch half der schwache und unentwickelte Wohlfahrtsstaat (speziell zu der Zeit, als die Arbeitslosenquote wuchs) kurzfristig nicht beim Erreichen von Flexibilität und wirtschaftlicher Anpassung, und die hohe Arbeitslosigkeit hat jetzt schon für einige Zeit bestanden. Das widerspricht der Ansicht in der orthodoxen wirtschaftlichen Literatur, dass der Grad des Fortbestehens der Arbeitslosigkeit merklich und positiv von der Dauer der Zahlungen – Variablen, nicht aber von der „Ersatz“quote abhängt, (Layard, Nickell und Jackman 1991). Es gibt Unterschiede in der institutionellen Struktur der Arbeitslosigkeitsleistungen in verschiedenen Ländern, aber sicher gibt es nirgendwo unbegrenzte Dauer, wie in der wirtschaftlichen Literatur angenommen, und in manchen Fällen gibt es strikte Berechtigungsvoraussetzungen, bezüglich der (ggf. auch befristeten) Beitragsbedingungen, Anstrengungen, sich neue Arbeit zu suchen, Zur-Verfügung-Stehen für jedes neue Jobangebot, Einkommen anderer Haushaltsmitglieder, Gründe für den Verlust der vorigen Arbeit (vgl. MISSOC für spezifische Bedingungen, Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern).

Die öffentliche Institution, die die Arbeitslosenversicherung und -leistungen verwaltet (OAED) wurde sehr spät gegründet, im Jahre 1954, und es ist das erste Mal in ihrer Geschichte, dass sie Situationen hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit konfrontieren muss.

In Griechenland (im Vergleich zu Deutschland z.B., wo es in diesem Bereich kürzlich Einschnitte gab), geht die Entwicklung mehr in Richtung Ausdehnung der Abdeckung sowohl was die Berechtigungserfordernisse als auch die Dauer der Ansprüche betrifft (MISSOC zeigt für Griechenland keine Veränderung zwischen 1995 und 2000). Grundsätzlich lässt sich sagen, dass (aufgrund der unzureichenden Fürsorge vor dieser Zeit) Griechenland einer der wenigen Fälle ist (die anderen hauptsächlich in Kontinentaleuropa), wo, als die Arbeitslosigkeit in den 1990ern stieg, Leistungshöhen und Dauer und auch Berechtigungsansprüche nicht reduziert wurden. Das Vereinigte Königreich senkte die Arbeitslosenunterstützung drastisch, und Deutschland hat dies kürzlich getan. Österreich, Belgien, Finnland und die Niederlande haben es auch schon getan. Jedoch, wie zuvor erwähnt, sind Leistungen bei Arbeitslosigkeit ein sehr kleiner Teil des gesamten Sozialhaushalts, und dasselbe gilt für die meisten anderen Nicht-Renten-Leistungen wie Mutterschaft, Familie, Wohnung, Freizeitzuwendungen, die dem Niveau nach niedrig und in ihrer Ausdehnung beschränkt sind.

Einkommensungleichheit-Armut

Der Trend der Einkommensungleichheit und die Armutsquote: Nach einer großen Verringerung der Einkommensungleichheit zwischen 1974 und 1982 (die hauptsächlich im letzten Jahr dieser Periode stattfand), war die Ungleichheit zumindest bis 1994 bemerkenswert konstant geblieben. Die Armutsquote ist einem ähnlichen Trend gefolgt, aber ihr absolutes Niveau (obwohl dessen Bedeutung in den relevanten Debatten nicht klar verstanden wird) sieht die öffentliche Meinung als unangemessen hoch an. Jedoch ist trotz der Anstiege in den Sozialausgaben, die wir in den vorigen Abschnitten erwähnten, die Einkommensungleichheit im internationalen Vergleich ziemlich hoch geblieben, und die Armutsquote (obwohl was gemessen wird, Einkommensstreueung ist und nicht Erfüllung absoluter Bedürfnisse) hoch und schwer zu bewegen.

In Tabelle 3 ist die Ungleichheits- und Armutssituation in Griechenland und der EU-15 beschrieben, und wieder bemerken wir, dass Griechenland 1997 zweites Land von unten ist.

Tabelle 3: Grad der Ungleichheit in der persönlichen Einkommensverteilung und Armutsquote in den EU-Ländern

Länder	ärmstes Fünftel	zweites Fünftel	drittes Fünftel	viertes Fünftel	reichstes Fünftel	S80/S20	Gini	Armutsquote 1999
DK	11	15	19	23	32	3,0	0,21	11%
S	11	16	19	23	33	3,1	0,22	9%
FIN	11	15	18	22	34	3,2	0,23	11%
A	9	14	18	23	35	3,7	0,26	12%
NL	9	14	18	23	36	3,9	0,27	11%
L	9	14	17	23	37	4,0	0,28	13%
D	9	14	18	22	37	4,3	0,28	11%
F	8	13	18	23	38	4,5	0,29	15%
I	7	13	18	24	38	5,5	0,31	18%
IRL	8	12	16	23	41	5,1	0,33	18%
UK	7	13	17	23	40	5,8	0,33	19%
B	8	13	16	21	42	5,5	0,34	13%
E	6	12	16	23	42	6,5	0,35	19%
EL	6	12	17	23	42	6,7	0,35	21%
P	6	11	16	22	45	7,3	0,38	21%
EU-15	8	13	17	23	38	5,1	0,30	15%

Quelle: European social statistics: income, poverty and social exclusion, 2nd report (Europäische Sozialstatistiken: Einkommen, Armut und Soziale Ausgrenzung. Zweiter Bericht), Eurostat, 2002. Länderabkürzungen siehe S. 27

Um zu sehen, wie dieser Grad an Ungleichheit zustande kommt, können wir die verschiedenen Elemente (ganz besonders die Elemente des Staatshaushalts) ansehen, die die letztendliche Einkommensverteilung bestimmen. Tabelle 4 zeigt die Progressivität bzw. Regressivität der direkten und indirekten Besteuerung im Jahre 1994. Wie die Regierung erklärt hat (und bis vor kurzem agiert hat), werden die Staatseinkünfte immer weniger auf direkte persönliche Einkommenssteuern basiert sein, und diese Entwicklung wird die Einkommensungleichheit höchstwahrscheinlich erhöhen.

Tabelle 4: Direkte u.indirekte Steuern, per capita Einkommensverteilung 1994

Einkommensgruppen in %	direkte Steuern in %	verfügbares Persönliches Einkommen in %	Netto indirekte Steuern in %	Brutto indirekte Steuern in %
erste	0,49	2,27	2,00	2,99
zweite	1,79	4,01	3,62	4,87
dritte	3,12	5,10	5,03	6,24
vierte	4,15	6,23	6,51	7,62
fünfte	5,61	7,38	7,80	8,58
sechste	7,04	8,63	9,22	9,75
siebte	8,81	10,17	10,96	11,08
achte	11,86	12,30	13,87	13,13
neunte	17,01	15,60	17,01	15,39
zehnte	40,12	28,30	23,98	20,36
gesamt	100,00	100,00	100,00	100,00

*direkte Steuern = persönliche Einkommenssteuern + Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten. Quelle: EHCP, KEPE

Eine Art und Weise, sich den gesamten Umverteilungseffekt des Staates anzusehen, ist ein Vergleich der Marktverteilung der Einkommen mit den anderen Verteilungen, die sich nach dem Effekt der Hauptkategorien des Staatshaushalts wie direkten Steuern (personengebundene Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträgen), indirekten Steuern (vor und nach Subventionen), verschiedenen Transfers an die Haushalte (Renten, Arbeitslosenunterstützung, Krankengeld etc.) und (idealerweise, aber ihr Umverteilungseffekt ist hier nicht enthalten) öffentlichen Konsumausgaben (Gesundheit, Bildung etc.), die der Bevölkerung als Ganzer Zuwendungen leisten, ergeben.

Tabelle 5: Verteilungen der Haushaltseinkommen per capita und staatlicher Umverteilungseffekt, Griechenland, 1994

Einkommensgruppe	Brutto-Markteinkommen in % (1)	Netto Markteinkommen in % (2)	Bruttogesamt Einkommen in % (3)	Verfügbares Gesamteinkommen in % (4)	Gesamtes Netto Einkommen in % (5)	Gesamtes End einkommen in % (6)	Gesamtveränderung in% (7) = (6) - (1)
10	0,0	0,0	2,1	2,3	2,1	2,3	+ 2,3
20	1,6	1,7	3,8	4,0	3,8	4,1	+ 2,5
30	3,9	4,1	4,9	5,1	4,8	5,1	+ 1,2
40	5,4	5,7	6,0	6,2	5,9	6,2	+ 0,8
50	6,9	7,1	7,2	7,4	7,1	7,3	+ 0,4
60	8,5	8,7	8,5	8,6	8,3	8,5	---
70	10,3	10,5	10,0	10,2	9,9	10,0	- 0,3
80	12,9	13,1	12,2	12,3	12,1	12,0	- 0,9
90	17,1	17,0	15,8	15,6	15,7	15,4	- 1,7
100	33,5	32,2	29,6	28,3	30,4	29,0	- 4,5
Summe	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
Gini	0,472 (0,482)	0,458 (0,468)	0,382 (0,391)	0,364 (0,373)	0,388	0,367	-22,2%

Legende: 1. = Markteinkommen (Löhne und Gehälter, Zinssätze, Gewinne, Renten, Einkommen aus Selbstständigkeit) + eigener Konsum + Familienzuwendungen 2. = Markteinkommen – direkte Steuern (auf persönliches Einkommen)- Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten 3. = Bruttomarkteinkommen + Regierungstransfers an Haushalte 4. = Bruttogesamteinkommen – direkte Steuern (auf persönliche Einkommen) – Sozialversicherungsbeiträge der Beschäftigten 5. = verfügbares Gesamteinkommen – indirekte Steuern (brutto) 6. = verfügbares Gesamteinkommen – indirekte Steuern (netto = indirekte Steuern [brutto] – Subventionen).

Ganz allgemein kommentiert, könnten wir anmerken, dass die bedeutende Größe des Staatshaushalts (der im untersuchten Jahr nahe bei 50% lag) keinen bedeutenden Umverteilungseffekt zu haben scheint, da nur 7,5% des im Markt erzeugten Gesamteinkommens von der reicheren zur ärmeren Hälfte umverteilt wird. Das Gleiche trifft auch auf die verschiedenen Bestandteile des Staatshaushalts zu, mit der Ausnahme vielleicht der öffentlichen Transfers (was hauptsächlich an der verwendeten Methodologie liegt).² Daher scheint das schnelle Wachstum der Rolle des Staates im Wirtschaftsgeschehen während der Nachkriegszeit nicht von einem ähnlichen Wachstum in seinem Umverteilungseffekt in die eine oder andere Richtung begleitet gewesen zu sein. Das hat mit der

Tatsache zu tun, dass die Erweiterung der Sozialprogramme und der Ausgaben eine ähnliche Ausweitung der Steuergrundlage und daher der Personensteuern und Sozialversicherungsbeiträge mit sich bringt oder erfordert.

In Tabellen 6 und 7 erhalten wir, durch einen Vergleich des Grads der Ungleichheit in Griechenland mit dem anderer OECD-Ländern in derselben Zeitperiode von den frühen bis zu den Mitt-90ern, ein akkurateres Bild in einem internationalen Zusammenhang. Die Situation in Griechenland, bezogen auf die Einkommensungleichheit, war der in den Vereinigten Staaten in den Mitt-90ern sehr ähnlich. Die US-Wirtschaft ist notorisch für die immanente Ungleichheit in ihrer Wirtschaft, und sie hat sich in den letzten Jahren sogar in eine noch unegalitäre Richtung bewegt, wie Tabelle 7 zeigt.

Tabelle 6: Grad der Ungleichheit in der Verteilung des Äquivalents des verfügbaren Einkommens der Haushalte in den 1990ern, ausgewählte Länder

Land	Jahr	Gini-Koeffizient (pro äquivalentem Erwachsenen)
FIN	1991	0,223
S	1992	0,229
B	1992	0,230
N	1995	0,242
DK	1992	0,239
NL	1991	0,249
I	1991	0,255
RC*	1995	0,277
D	1994	0,300
KDN**	1994	0,287
ES	1990	0,306
F	1989	0,324
J	1992	0,315
UK	1995	0,346
USA	1994	0,368
GR	1994	0,354

Source: Gottschalk and Smeeding (2000), Center of Planning and Economic Research, Athen, Griechenland.*Taiwan, ** Kanada

Tabelle 7: Verteilung des persönlichen verfügbaren Geldeinkommens in Griechenland und in den Vereinigten Staaten

	Griechenland (1994)		USA*	
	unberichtet	per capita	1995	2000
ärmstes Fünftel	4,0%	5,9%	3,7%	3,6%
zweites Fünftel	9,9%	10,9%	9,1%	8,9%
mittleres Fünftel	15,8%	15,7%	15,2%	14,9%
viertes Fünftel	23,6%	22,2%	23,3%	23,0%
reichstes Fünftel	46,5%	45,4%	48,7%	49,7%
insgesamt	100%	100%	100,0%	100,0%
Gini-Koeffizient	0,426	0,373	0,450	0,460

*U.S. Department of Commerce

Es sollte unterstrichen werden, dass Griechenland, zumindest insoweit die Ungleichheit und Soziale Sicherung betroffen sind, ziemlich nahe an der US-Situation liegt (ohne den behaupteten Dynamismus der US-Wirtschaft zu teilen). Tatsächlich sind es, wie die Tabelle 6 zeigt, nicht nur die EU-15-Länder (außer Portugal), die eine egalitäre Einkommensverteilung haben als Griechenland, sondern fast alle anderen zeigen auch weniger Ungleichheit als Griechenland, mit Ausnahme der Vereinigten Staaten.

Jede Kürzung der Netto-Sozialversicherungsausgaben (und insbesondere Pensionen) würde Griechenland wahrscheinlich in die unegalitärste Position in der Liste der fortgeschrittenen Volkswirtschaften in der Welt platzieren.

Schließlich sollten wir anmerken, dass in dem Maße, in dem die neoliberale Ideologie sich durchsetzt, strukturelle Ursachen der Armut und der Ungleichheit durch die Mächtigen-Reformer des Wohlfahrtsstaats und sogar einiger seiner Befürworter nicht angegangen werden. Die jüngsten Entwicklungen in der Einkommensungleichheit und der Armutsquote, seien sie auch Stückwerk und noch nicht ganz festgeschrieben, suggerieren, dass die Lohnungleichheit in den neunziger Jahren sowohl für Frauen als auch für Männer zugenommen hat und 1999 größer war als 1974, wobei wahrscheinlich der Anstieg in niedrig bezahlten Dienstleistungsjobs für diese Entwicklung verantwortlich ist. Es gibt keine spezifische Antiarmutspolitik als solche, mit quantifizierten Zielen

(selbst in dem kürzlich von der letzten Regierung verkündeten Programm für wirtschaftliche Konvergenz mit der EU im Jahre 2008), und die öffentlichen Ausgaben für die Bildung als %satz des BIP bleiben die niedrigsten in der EU (um 3,6% im Jahre 2000 verglichen mit 5% im EU-15-Durchschnitt).

Reformversuche

In neueren Studien der Wohlfahrtsausgaben in verschiedenen Ländern haben Taylor-Gooby (2002) und Castles (2001) darauf hingewiesen, dass wenn die Betonung auf die Sozialausgaben gelegt wird, die Elastizität, Anpassung des Wohlfahrtsstaats und die Einholanstrengungen immer noch weitergehen, aber die Konzentration auf Einzelbereiche (und besonders auf die Renten) zeigt, dass einige wichtige und manchmal radikale Veränderungen im Innern des Systems im Begriff sind sich durchzusetzen. Diese Beobachtung trifft wahrscheinlich auch für Griechenland zu, da der Anstieg in den Sozialausgaben als Anteil des BIP mit Versuchen einhergegangen ist, die Sozialversicherungssysteme und das Gesundheitswesen auf weniger großzügige Art und Weise zu reformieren.

Eine Sozialversicherungssystemreform im Jahre 1992 durch die rechtsgerichtete Regierung, ein Versuch zu einer radikalen Umstrukturierung im Jahre 2001, die wegen der breiten Mobilisierung der Gewerkschaften im öffentlichen und im Privatsektor (durch Sozialdemokraten kontrolliert) fehlschlug, und eine mildere Version durch die sozialdemokratische Regierung im Jahre 2002 waren die Hauptereignisse im letzten Jahrzehnt, die Reform der bestehenden Wohlfahrtsarrangements betreffend.

Ihre inhärente Logik war hauptsächlich redistributiv gegen den Einkommensanteil der Arbeit im weiten Sinne, einschließlich aktiver ArbeiterInnen und kleiner Angestellter und zukünftiger RentnerInnen, und rührten her von einer Besorgnis hinsichtlich der öffentlichen Finanzen, da auf dem Weg der Integration Griechenlands in die EWU Haushaltsdisziplin geübt werden musste. Sie betrafen negativ alle nach 1993 neu versicherten Personen. Konkret formuliert, die Ablösungsrate für eine volle Rente wurde von einem Satz von 80% des Einkommens bei Pensionierung auf 60% gesenkt, und das gesetzliche Renteneintrittsalter für Frauen wurde von 60 auf 65 für nach 1992 Versicherte erhöht. Auch das Renteneintrittsalter bei Frühverrentung wurde sowohl für volle als auch gekürzte Renten erhöht. Darüber hinaus wurden die Zuschläge für Verheiratete abgeschafft und die Extrazuwendungen bei Kindern reduziert (mit Ausnahme des Einkommenszuschusses für das dritte Kind, der von 10% auf 12% der Rente erhöht wurde).

Die Beiträge für die Sozialversicherung wurden von 20% auf 30% des Gesamtlohns erhöht (wobei die staatliche Beteiligung an den Sozialversicherungsbeiträgen eingeführt und/oder erhöht wurde), und Lohn- und Gehaltsobergrenzen

zen wurden für Renten und Pensionen als auch für Arbeitslosenunterstützung und Familienzuzahlungen abgeschafft.

Die Umstrukturierung des Gesundheitswesens bedeutet hauptsächlich Anstrengungen, die Ausgaben der Krankenhäuser zu senken und die Benutzergebühren zu erhöhen, wiederum wegen der Besorgnis hinsichtlich der finanziellen Defizite des Systems.

Die Arbeitsmarktmaßnahmen versuchen, Teilzeitarbeit zu fördern, die sich noch nicht verbreitet hat (sie ist die niedrigste in der EU) und wurde kürzlich im öffentlichen Sektor eingeführt, um das (niedrige) Beschäftigungs- und (hohe) Arbeitslosigkeitsproblem zu mildern. Es ist offensichtlich, dass sie mit den „Anstellbarkeits“-sorgen des Kapitals und des Staates harmonisieren und hauptsächlich darauf abzielen, eine „anstellbare“ Reservearmee aufrechtzuerhalten, die die Verhandlungen auf den Arbeitsmärkten stark zu beeinflussen fähig ist und Druck nach unten auf die Löhne ausübt.

Zusammenfassung und Ausblick

Die Argumente der Wirtschaftswissenschaftler gegen den Wohlfahrtsstaat sind bekannt: Soziale Sicherung (**pay as you go**) senkt das private Sparen und daher (solange das öffentliche Sparen nicht genügend zunimmt) langfristig Investitionen und Wirtschaftswachstum. Auch verursacht (vergrößert) soziale Sicherung auf dem Arbeitsmarkt (in der Form von hoher Arbeitslosenunterstützung, Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Tarifverhandlungen) die Arbeitslosigkeit, dehnt die Arbeitssuche aus, senkt die Teilnahme am Arbeitsmarkt, reduziert die Steuergrundlage.

Die niedrige Beteiligung am Arbeitsmarkt als Resultat der „Wohlfahrtsabhängigkeit“ ist kein Thema (das ist auch ein indirekter Weg, die Reife des Wohlfahrtsstaates zu beurteilen).

Die Güterabwägung „Gleichheit/Effizienz“ ist nur im Sinne der Verschlechterung der öffentlichen Finanzen durch Sozialausgaben und den (angenommenen) negativen Einfluss der öffentlichen Defizite auf das Wirtschaftswachstum präsent. Die zufälligen/konjunkturellen hohen Wachstumsraten seit der Mitt-90er, die das Problem der niedrigen Beschäftigung (56,9% in Griechenland, 64,2% in den EU-15) – hohen Arbeitslosigkeit vielleicht nicht gelöst haben, haben zumindest zeitweilig die Diskussionen über die durch öffentliche Ausgaben ausgelösten Güterabwägungen Gleichheit/Effizienz für eine Zeit lang aufgeschoben.

Wir könnten auf vernünftige Weise argumentieren, dass es in Griechenland kein ernsthaftes Sozialversicherungsnetz gibt, das angegriffen werden könnte. Es wird immer noch gebaut. Die Renten scheinen das schwächste Glied und das erste Ziel von Reformversuchen zu sein.

Da es kein anderes öffentliches Beistandschema in Griechenland nach dem Ende der Periode der Arbeitslosenunterstützung gibt (12 Monate die maximale und drei Monate die reduzierte), kann nicht (und ist auch nicht) argumentiert werden, dass die Struktur der Arbeitslosenversicherung in Griechenland von der Rückkehr zur Arbeit abhält.

Es gibt keine gesetzliche Minimalpension oder Grundrente wie in den skandinavischen Ländern. Ein garantiertes Mindesteinkommen oder Grundeinkommen, das zunächst von PASOK vorgeschlagen wurde und dann von der ND -Partei wieder erfunden wurde, findet keine Zustimmung.

Das niedrige Niveau der Arbeitslosenunterstützung und ihre beschränkte Dauer, die jüngste Aufmerksamkeit auf die Langzeitarbeitslosen und die Neueintretenden in den Arbeitsmarkt, um ihre „Anstellbarkeit“ zu erhalten, kommen den griechische Arbeitgeber entgegen.

Wie breits formuliert, es fehlen in der griechischen Diskussion Slogans und Haltungen wie „Wohlfahrtsmissbrauch“, unentschuldigtes Fehlen, „Wohlfahrtsabhängigkeit“ und „Wohlfahrtsfalle“, Übergang von „Wohlfahrt zu *workfare*“; in der Praxis des Wohlfahrtsstaates fehlen Leistungen wie allgemeines Kindergeld, nationale Grundrente, garantiertes Mindesteinkommen aber auch eine marginalisierte Unterklasse, die von der „öffentlichen Hand“ lebt; und daher auch die oben aufgeführten Argumente, dass niedriges Privates Sparen zu niedrigen Investitionen und Wachstum führt und hohe Arbeitslosenunterstützung zu hoher Arbeitslosigkeit und dass die Güterabwägung Gleichheit/Effizienz beißt. Allerdings trifft man in Griechenland auf das Argument, dass öffentliche Sozialausgaben zu Defiziten in den öffentlichen Haushalten und daher weniger Wachstum führen.

Das Argument von Therborn (1984) zur Unumkehrbarkeit des Wohlfahrtsstaats im Kapitalismus ist zumindest zum Teil verifiziert worden.

Die Frage der politischen Ökonomie der „Aufrufe zum Zurückfahren des Wohlfahrtsstaats“ ist, wer den bestimmenden Faktor darstellt: eingeborene Wirtschaftswissenschaftler oder wer?

Die Grenzen des Wohlfahrtsstaats könnten die des Systems selbst sein. In einer Situation langsamen Wachstums oder einer Null-Wachstum-Umgebung könnte seine Logik innerhalb der Logik des Kapitals nicht vertretbar sein, wenn die arbeitenden Klassen und armen Schichten der Bevölkerung nicht gewillt sind, niedrigere Lebensstandards hinzunehmen.

Vielleicht sollten wir einer Institution, die so sehr vom Wirtschaftswachstum abhängt, nicht so viel (strategische Bedeutung) zumessen? Können wir uns leisten zu argumentieren, dass es einfach eine Frage der Entscheidung ist, wenn andere argumentieren, dass die Aufrechterhaltung des Wohlfahrtsstaats nicht machbar ist?

Fußnoten

- 1 Es gibt zwei Definitionen der Sozialausgaben, eine im Sozialhaushalt und eine (die höhere Zahlen anzeigt) nach ESSPROS. Es gibt auch zwei Definitionen des BIP, eine die bis 1995 (alte Serie) reicht und eine von 1960 bis 2000 mit insgesamt höheren Zahlen (nach ESA).
- 2 Man vgl. diese Information mit der Beurteilung der (Umverteilungs-) Effizienz von Sozialtransfers durch manche Kommentatoren (und der ND-Partei) zur Sozialpolitik.

Literatur

- Atkinson, A. (1999): *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State* (Die wirtschaftlichen Konsequenzen der Zurückdrängung des Wohlfahrtsstaats). Cambridge, Massachusetts.
- Castles, F. (2001): On the political economy of recent public sector development. *Journal of European Social Policy*, 11(3).
- Esping-Adersen, G. (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge.
- Ferrera, M. (1996): The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1).
- Germidis, D. and Negrepointi-Delivanis, M. (1975): Industrialization, employment and income distribution in Greece: A case study. *OECD Employment Series* Nr. 12. Paris.
- Gottschalk, P. and Smeeding, T. (2000): Empirical evidence on income inequality . In: industrialized economies. In: A.B. Atkinson and F. Bourguignon (eds): *Handbook of Income Distribution Vol. I*. Elsevier.
- Karageorgas (1973): The distribution of tax burden by income groups in Greece. *Economic Journal*, 83, June, pp. 436-48.
- Karageorgas (1977): The distribution of tax burden by income groups in Greece. *Spoudai*, 27, pp. 390-402.
- Korpi, W. (2000): Welfare states, economic growth and scholarly objectivity. *Challenge*, 43(2).
- Lindbeck, A. (1995): Hazardous welfare state dynamics, *American Economic Review*, 85.
- Maddison, A. Origins and Impact of the Welfare State, *Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, March.
- Maniatis, T. (2003): The net social wage in Greece, 1958-1995, *International Review of Applied Economics*, Vol 17(4).

- Petmesidou, M. (1996): Social Protection in Greece: A Brief Glimpse of a Welfare State. *Social Policy and Administration*, 30(4).
- Provopoulos, G. (1979): The distribution of fiscal burdens and benefits by income groups in Greece. *Greek Economic Review*, 1, pp. 77-99.
- Shaikh, A. and Tonak, E. (1987): The welfare state and the myth of the social wage. In: *The Imperiled Economy*. New York.
- Shaikh, A. (2003): Who pays for the "Welfare" in the Welfare State? A Multi-Country Study. *Social Research*, Summer.
- Taylor-Gooby, P. (2002): The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience. *Journal of Social Policy*, October.
- Therborn, G. (1984): The prospects of labour and the transformation of advanced capitalism. *New Left Review*, 145.
- Therborn, G. (1986): Karl Marx Returning: The welfare state and Neo-Marxist, Corporatist and Statist Theories. *International Political Science Review*, 7(2).

Die wachsende soziale Kluft zwischen Spanien und Europa - Perspektiven in der Europäischen Union

Der soziale Schutz in Spanien

Eine wirkliche Annäherung an die Europäische Union (EU) setzt voraus, dass Länder wie Spanien, die über eine schwächere Wirtschaftskraft verfügen, den Wohlstand ihrer Bevölkerung allmählich an die durchschnittlichen Parameter der Gemeinschaft angleichen können. Zu den wichtigsten Aspekten einer wirklichen Annäherung gehört unseres Erachtens der soziale Schutz, der als Gesamtheit der öffentlichen Ausgaben für soziale Bedürfnisse verstanden wird.

Im Folgenden sollen die wesentlichen Merkmale des sozialen Schutzes in Spanien im Vergleich zur EU dargestellt werden, um zu zeigen, dass in unserem Land eine starke Kluft im Bereich der sozialen Ausgaben besteht und dass sich diese Kluft in den letzten Jahren kontinuierlich verstärkt hat. Wir haben uns seit 1993 unter der Regierung der Sozialistischen Partei (PSOE) und noch stärker seit 1996 unter den konservativen Regierungen der Volkspartei (PP) im Bereich des sozialen Schutzes von Europa immer weiter entfernt.

Diese Regierungen haben nach und nach eine Steuerpolitik eingeführt, die zu einer niedrigeren Besteuerung von Spitzeneinkommen und Kapitalerträgen sowie zu einer raschen Senkung des öffentlichen Defizits geführt hat, wodurch eine tiefe Kluft im Bereich der Technologie und des Humankapitals im Vergleich zur EU entstanden ist, die wiederum die Effizienz unserer Wirtschaft behindert und eine Verschärfung der sozialen Defizite bewirkt, die uns von Europa trennen.

Der expansive Wirtschaftszyklus, der Ende 1994 einsetzte, wurde nicht genutzt, um die Unterschiede, die zwischen uns und Europa im sozialen Bereich bestehen, zu mindern. Diese Unterschiede haben sich im Gegenteil derart verschärft, dass wir feststellen müssen, dass sich Spanien unter den Regierungen der Volkspartei im sozialen Bereich von Europa weit entfernt hat.

Im Einzelnen betragen die Ausgaben im Bereich des sozialen Schutzes 1993 in Spanien 24% des BIP gegenüber einem EU-Durchschnitt von 28% (ein Unterschied von 4,8 Prozentpunkten). Nach Angaben von Eurostat hat Spanien 2000 jedoch (auf der Grundlage des BIP von 1995¹) für den sozialen Schutz 20,1% ausgegeben, während es in der EU 27,3% des gemeinschaftlichen BIP sind, was einen Unterschied von 7,2 Prozentpunkten ausmacht.

Spanien liegt daher heute bezüglich der Sozialausgaben im Verhältnis zum BIP in der EU an vorletzter Stelle, wobei beispielsweise Länder wie Portugal und Griechenland, die über ein viel geringeres Pro-Kopf-Einkommen als wir verfügen, bereits 2,6 bzw. 6,3 Prozentpunkte ihres BIP mehr ausgeben als Spanien.

Während die Ausgaben für den Sozialschutz zwischen 1995 und 2000 im Verhältnis zum BIP in der EU leicht gesunken sind (um 0,6 Prozentpunkte), ist der Rückgang in Spanien viel stärker (2 Prozentpunkte), und diese Tendenz setzt sich fort, da die Schätzungen der öffentlichen Ausgaben für den sozialen Schutz in Spanien im Verhältnis zum BIP 2001 (19,7%) und 2002 (19,2%) eine Abwärtsentwicklung zeigen, wogegen sich der Gemeinschaftsdurchschnitt bei etwa 27% zu stabilisieren scheint.

Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass das Wirtschaftswachstum des spanischen BIP bereits über dem EU-Durchschnitt liegt und sich die Ausgaben für Arbeitslosigkeit dadurch verringert haben. Dieses Argument wird von der Regierung benutzt, um die negativen Daten abzuschwächen. Die Gesamtausgaben für soziale Belange haben sich jedoch, wie bereits gesagt, zwischen 1995 und 2000 um 2 Prozentpunkte verringert, während sich die Ausgaben für den Posten Arbeitslosigkeit um 1,1 Prozentpunkte verringerten. Die Differenz (0,9 Punkte des BIP) lässt sich also nicht mit geringeren Ausgaben für die Arbeitslosigkeit erklären.

Es kommt noch etwas hinzu: Wenn wir die Entwicklung der Sozialausgaben pro Einwohner untersuchen und sie der Kaufkraft gegenüberstellen, wird das Argument des unterschiedlichen Wirtschaftswachstums entkräftet, denn 1995 betragen die Sozialausgaben pro Einwohner in Spanien 62% des EU-Durchschnitts, und 2000 verringerte sich diese Zahl auf 60% des Durchschnitts.

Außerdem könnten wir bei der Diskussion über die Ausgaben für den sozialen Schutz im Verhältnis zum BIP noch berücksichtigen, dass die Schattenwirtschaft in Spanien nach Schätzungen der Europäischen Union über 20% des BIP ausmacht (was weit über dem EU-Durchschnitt liegt). Das bedeutet, wenn wir uns bei der Berechnung dem realen BIP annähern würden, wäre der prozentuale Anteil der Sozialausgaben viel niedriger und der Abstand zu Europa noch größer.

Auf jeden Fall ist es offensichtlich, dass das höhere Wachstum in unserem Land nicht genutzt wurde, um unseren sozialen Schutz im EU-Kontext zu verbessern, sondern dass dieser Zeitraum im Gegenteil durch eine regressive und

sozialfeindliche Politik gekennzeichnet ist. Es kann in der Tat keinen sozialen Fortschritt geben, wenn in einem Land wie Spanien, wo das Pro-Kopf-Einkommen 2000 83% des EU-Durchschnitts entsprach, im gleichen Jahr die öffentlichen Sozialausgaben pro Person lediglich 60% des europäischen Durchschnitts ausmachten.

Nach den Statistiken von Eurostat, bei denen die Ausgaben in der EU in einzelne Posten gegliedert und als prozentuale Anteile des BIP im Jahre 2000 eingeschätzt werden, ergeben sich folgende Ergebnisse:

Für Krankheit und gesundheitliche Betreuung (finanzielle Leistungen für Krankheit und Ausgaben für gesundheitliche Betreuung) gibt Spanien 5,4% des BIP gegenüber 7,1% der EU aus, wobei der Unterschied 1,7 Prozentpunkte beträgt. In unserem Land haben sich die Ausgaben in diesem Bereich in den letzten Jahren infolge der Einschränkungen der Ausgaben für das Gesundheitswesen und der Verringerung der finanziellen Leistungen bei Krankheit verringert. Hinzu kommt, dass nach Angaben der OECD die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben² im Gesundheitsbereich in Spanien etwa 68% des EU-Durchschnitts ausmachen. Es muss gleichfalls hervorgehoben werden, dass bei Abzug der Ausgaben für Pharmazeutika der Vergleich für unser Land noch schlechter ausfällt, da die Ausgaben für Medikamente in Spanien (wegen des Drucks der internationalen Pharmakonzerne) nahezu 25% der öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen ausmachen und im europäischen Raum lediglich in Portugal (27%) noch höher liegen.

Im Bereich Invalidität (Ausgaben für Renten infolge ständiger Arbeitsunfähigkeit für Personen unter 65 Jahren) betragen die Ausgaben in Spanien 1,2% des BIP, wobei dieser Anteil annähernd dem innerhalb der EU entspricht .

Bei den Ausgaben für die Altersversorgung (jede Art von Renten für Personen über 65 Jahre) sind die stärksten Unterschiede festzustellen, denn ihr Anteil beträgt 7,5% des BIP in Spanien und 9,5% in der EU, was einem Unterschied von 2 Prozentpunkten entspricht.

Im Bereich der Leistungen für Hinterbliebene (Ausgaben für Waisen- und Witwenrenten von Personen unter 65 Jahren) zahlt Spanien 0,8% des BIP im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 1,2% (ein Unterschied von 0,4 Prozentpunkten). Bei den anderen in der Einteilung von Eurostat enthaltenen Renten (Vorruhestand und Altersteilzeit) gibt Spanien 0,5% des BIP und die EU 0,6% (eine Differenz von 0,1 Prozentpunkten) aus.

Wenn wir die verschiedenen Posten für Renten zusammenziehen, ergeben sich hier die größten Unterschiede im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Spanien gibt 10% des BIP gegenüber 12,5% der EU aus, das ist eine Differenz von 2,5 Prozentpunkten. Auch wenn zukünftige demographische Tendenzen in Erwägung gezogen werden müssen (wobei jedoch auch weitere grundlegende Aspekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen und deren Qualität oder

die Erwerbstätigen- und Beschäftigungsquote einbezogen werden müssen), dürfen die vorstehenden Daten nicht außer Acht gelassen werden, wenn über die „Zukunft der Renten“ diskutiert wird und gewisse (eigennützige und in den Medien hochgespielte) Katastrophenszenarien gemalt werden, um neue Einschränkungen zu rechtfertigen, wie sie gegenwärtig angekündigt werden (Erhöhung des Rentenalters, Ausweitung des Rentenberechnungszeitraums auf das gesamte Arbeitsleben usw.).

Die Ausgaben für Familie (in diesem Posten sind die Aufwendungen für unterhaltsberechtigte Kinder und Mutterschaft enthalten) machen in unserem Land 0,4% des BIP gegenüber 2,2% in der EU (also eine Differenz von 1,8 Prozentpunkten) aus. Spanien ist mit Abstand das Land der EU, das für diesen Posten die wenigsten Mittel zur Verfügung stellt.

Tatsächlich stellt Spanien fast siebenmal weniger Mittel für Familienhilfe bereit, als es in den europäischen Ländern im Durchschnitt der Fall ist. Laut einer 2003³ veröffentlichten Studie hat der generelle Mangel an politischen Maßnahmen zur Unterstützung der Familien dazu geführt, dass Spanien mit 1,07 Kindern pro Frau das Land mit der niedrigsten Geburtenrate ist (dies ist ein weiterer Aspekt, der beim Thema der Renten berücksichtigt werden muss). Auf jeden Fall müssen dringend öffentliche Dienstleistungen für abhängige Personen entwickelt und Mechanismen untersucht werden (wie beispielsweise die Verkürzung der Arbeitszeit), mit denen es möglich ist, das „Familienleben“ mit dem Arbeitsleben (natürlich sowohl für Männer als auch für Frauen) wirklich in Einklang zu bringen und gleichzeitig eine andere Verteilung der Hausarbeit zwischen Männern und Frauen zu erreichen, bei der in unserem Land im Vergleich zur übrigen EU eines der größten Ungleichgewichte herrscht.

Es soll hier auch darauf hingewiesen werden, dass die Steuerreformen, die von der Regierung der Volkspartei mit dem Argument gefördert wurden, dass sie den weniger bemittelten Familien zugute kämen, in dieser Hinsicht absolut rückschrittlich sind, denn es sind die Familien mit höheren Einkommen, die aufgrund der Steuererleichterungen eine günstigere steuerliche Behandlung erlangen.

Auf alle Fälle steht diese Kluft in krassem Widerspruch zur offiziellen Propaganda der konservativen Regierung zum Thema Familienhilfe. Nach einer jüngsten Studie haben nur 8% der Kinder von 0 bis 3 Jahren Zugang zu öffentlichen Kindergärten. Im Vergleich dazu sind es in Schweden 40%, in Dänemark 44%, in Finnland 21%, in Frankreich 23% und in Belgien 30%. Gleichermaßen haben nur 1,5% unserer älteren Menschen Zugang zu öffentlichen Diensten der ambulanten Fürsorge, während es in Schweden 30%, in Dänemark 20%, in Finnland 28%, in Frankreich 7%, in Holland 8% und im Vereinigten Königreich 9% sind.

Die Ausgaben für den Posten Arbeitslosigkeit (finanzielle Leistungen für Arbeitslose, Ausgaben für Berufsausbildung, paradoxerweise einschließlich Abfindungen) sind der einzige Bereich, in dem Spanien in relativen Zahlen über dem europäischen Durchschnitt liegt. Spanien zahlt in diesem Bereich 2,5% des BIP, während der europäische Durchschnitt 1,8% beträgt (Spanien liegt 0,7 Punkte darüber), wobei wir allerdings noch unterhalb von Ländern wie Belgien (3,2% des BIP), Dänemark (3,2%), Finnland (2,9%) und Schweden (2,6%) liegen. Es ist jedoch nicht verwunderlich, dass Spanien einen höheren Prozentsatz des BIP für Arbeitslosigkeit zahlt, wenn unsere Arbeitslosenrate ebenfalls höher ist. Das bedeutet jedoch nicht, dass unser System der Arbeitslosenversicherung „großzügiger“ wäre. Ganz im Gegenteil widmet Spanien dieser Gruppe in Wirklichkeit weniger Mittel, als andere EU-Länder mit geringeren Arbeitslosenraten. Das lässt sich veranschaulichen, wenn man den Prozentsatz dieser Ausgaben vom BIP auf den der Arbeitslosenrate umrechnet: Spanien gibt 0,15% aus, wogegen der EU-Durchschnitt bei 0,19% liegt. Unsere Ausgaben sind nach dieser Berechnung nur höher als die des Vereinigten Königreichs (0,14%), Griechenlands (0,10%) und Italiens (0,06%).

Außerdem muss hervorgehoben werden, dass gegenwärtig fast 40% der Mittel, die unser Land den so genannten aktiven Beschäftigungsmaßnahmen widmet, für die Finanzierung der Unternehmen eingesetzt werden. Das heißt, die Mittel, die für die Subventionierung von Arbeitsverträgen privater Unternehmen aufgewendet werden (prozentualer Anteil der Gesamtheit der aktiven Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung), liegen in Spanien weit über dem EU-Durchschnitt.

Für den Posten Wohnraum (Ausgaben, mit denen Beihilfen für den Zugang zu Wohnraum gezahlt werden) gibt Spanien 0,2% des BIP aus (wobei sich die Ausgaben auf die Subventionierung von Zinsen konzentrieren), während Europa dafür 0,6% ausgibt.

Schließlich widmet Spanien dem Bereich der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung (finanzielle Leistungen wie beispielsweise „Mindesteinkommen für die Eingliederung“) 0,1% des BIP im Vergleich zum EU-Durchschnitt von 0,4%.

Die spanische Regierung behauptet immer wieder, dass eine ihrer dringlichsten Angelegenheiten die Sozialpolitik sei. In Wirklichkeit hat unser Land eine Etappe durchlaufen, in der sich das Gefälle gegenüber der EU und die Defizite im sozialen Schutz verschärft haben. Die statistischen Angaben bestätigen dies, und die gegenwärtigen und zukünftigen sozialen Bedürfnisse stehen in krassem Widerspruch zu den Zielstellungen, die die Regierung in ihrer Wirtschaftspolitik verfolgt. Die Struktur der öffentlichen Einkommen, die Steuerreformen und das „Null-Defizit“ belasten die öffentlichen Ausgaben und verhindern, dass die zunehmende soziale Kluft gegenüber der EU überwunden und der soziale Schutz der Bevölkerung verbessert wird.

Perspektiven in der Europäischen Union

Das soziale Europa ist mehr eine Prinzipienklärung als eine Realität. Durch die Subsidiarität in grundlegenden Bereichen wie Arbeitnehmerrechte, Rechtsetzung, Sozialversicherung, soziale Dienstleistungen usw. und den Ausschluss steuerlicher Mechanismen als Mittel zur Umverteilung des Reichtums ist es unmöglich, die sozialen Rechte der verschiedenen Länder und Gruppen zu vereinheitlichen, und angesichts der sich bereits vollziehenden Erweiterung wird die Lage noch komplizierter.

Die Erweiterung wird für die EU eine Feuertaufe sein, denn sie wird in den nächsten Jahren von 15 bisherigen Mitgliedstaaten auf insgesamt 25 bis 30 Länder anwachsen. Zwischen diesen Ländern bestehen noch erhebliche Unterschiede, ihr Wohlstandsniveau liegt weit unter den jetzigen EU-Parametern, und viele von ihnen weisen eine Produktionsstruktur auf, in der die Landwirtschaft eine relativ starke Bedeutung hat.

Die politische Herausforderung ist enorm, und man kann sich leicht vorstellen, welche ernststen sozialen Probleme sich daraus ergeben können, denn zum ersten Mal steht die Union vor ihrer größten Erweiterung, ohne dass ausreichende Mittel vorgesehen sind, mit denen der Besitzstand erhalten und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt gestärkt werden kann. Das ist ein unüberwindbarer Widerspruch, denn die bisherigen finanziellen Anstrengungen, die im Zuge der Umsetzung der Einheitlichen Europäischen Akte und der Einführung des Euro unternommen wurden und bereits unzureichend waren, werden nun unverständlicherweise verringert, wo sie am stärksten benötigt werden. Wenn aber die Politik der inneren Solidarität in Frage gestellt wird, dann wird Europa nicht viel mehr sein, als ein Freihandelsraum mit internen Spannungen und gescheiterten Zielen der Arbeitnehmer, in dem das Projekt der politischen Integration eingeschränkt oder gar unmöglich ist. Die realen Kosten einer knauserigen Erweiterung können (in sozialer Hinsicht) viel höher ausfallen, als die einer Erweiterung, in der die Ungleichheiten mit entsprechenden Mitteln kompensiert werden.

Angesichts des jetzigen Entwicklungsstands der Beitrittsländer kommt hinzu, dass in einigen dieser Länder in den nächsten Jahren ein viel höheres Wirtschaftswachstum erforderlich sein wird, um die Unterschiede zum EU-Durchschnitt zu überwinden. Das wird jedoch sehr schwierig, wenn in den neuen Mitgliedstaaten die Maastricht-Kriterien und die damit verbundenen Strukturanpassungen angewandt werden. Es darf nicht vergessen werden, dass zur Durchsetzung der Kriterien der ökonomischen Konvergenz die Kriterien der sozialen Annäherung schlichtweg missachtet worden sind. Aber auch eine mangelnde Koordination im Kampf und die nicht vorhandene tatsächliche Solidarität unter den europäischen Gewerkschaftsorganisationen (insbeson-

dere den Mitgliedern des Europäischen Gewerkschaftsbundes – EGB) bei der Angleichung der Arbeitsbedingungen – selbst innerhalb des gleichen europäischen Konzerns oder Unternehmen – haben zur Spaltung und Schwächung des Widerstandes der Arbeitnehmer gegen die systematische Einschränkung ihrer Rechte durch die Konzerne und die jeweiligen Regierungen unter Schutz der EU-Exekutive beigetragen.

Dabei verfolgen sie das Ziel, die europäische Wirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, indem der soziale Schutz und die sozialen Sicherheiten verringert werden. Die Wettbewerbsfähigkeit beruht mit anderen Worten auf der Einschränkung der Rechte und Sicherheiten der Arbeitnehmer, was sich in einigen Ländern wie Spanien, wo es in diesem Bereich erheblichen Nachholbedarf gibt, besonders krass auswirkt.

Auf die Lancierung bestimmter „Klischees“ in der Öffentlichkeit gibt es keine wirksame Antwort der politischen und gewerkschaftlichen Linken, so dass die Meinung immer mehr akzeptiert wird, dass unsere Gesellschaft mit ihren Steuern nicht länger die Faulen miternähren könne und dass die Arbeitslosen oder Armen angeblich selbst schuld seien. Das führt zu weiterer sozialer Ausgrenzung und einem verstärkten Individualismus – im Gegensatz zum Kollektivgeist –, und die Solidarität wird als wesentliches Element der organisierten Arbeiterbewegung und der Errichtung eines europäischen Sozialmodells geschwächt.

Angesichts der Tatsache, dass die Beschäftigung und insbesondere die Qualität der Arbeitsplätze einer der Grundpfeiler sind, auf denen unsere Systeme des sozialen Schutzes beruhen, müssen wir als linke Kräfte die Vollbeschäftigung mit Arbeitsplätzen von hoher Qualität als strategisches Grundziel mit auf die Tagesordnung setzen. Darunter verstehen wir jedoch nicht eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen, eine Beschäftigung um jeden Preis und ohne Rechte, wie sie bei dem Modell prekärer Beschäftigungsbedingungen praktiziert wird, das sich heute immer mehr durchsetzt (in Spanien gehören dazu 32% der Arbeitsplätze, bei denen eine starke Fluktuation verzeichnet wird).

Im gleichen Sinne ist auch das Fiasko der „Europäischen Verfassung“ zu betrachten, die ein starkes Demokratiedefizit u. a. hinsichtlich der Unionsbürgerschaft sowie der sozialen und arbeitsrechtlichen Bedingungen aufweist und daher nicht akzeptiert werden kann.

In wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht gibt es keinen Fortschritt, denn der Konvent, in dessen Rahmen der „Verfassungstext“ entworfen wurde, geht von der Gültigkeit der gegenwärtigen wirtschaftlichen Koordination zwischen den Mitgliedstaaten, der Rolle der gemeinschaftlichen Währungspolitik und der allgemeinen Ausrichtung der Wirtschaftspolitik aus. Bisher stand das europäische Sozialmodell nicht auf der Tagesordnung des Konvents, und es wurde jede Verpflichtung abgelehnt, die eine soziale Politik und Steuerpolitik

im europäischen Maßstab erkennen ließe. Es ist aufschlussreich, dass die positiven Auswirkungen, die sich ergeben können, wenn in immer mehr Bereichen innerhalb der EU durch eine qualifizierte Mehrheit entschieden wird, nicht auf die Besteuerung und auch nicht auf einen Großteil der Sozialpolitik ausgedehnt wurden, sondern die Beschlussverfahren hier nach wie vor der Einstimmigkeit unterliegen.

Daraus ergeben sich für uns zahlreiche Schlussfolgerungen. Einerseits müssen wir wirkliche Reformen anstreben, um einen sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalt innerhalb der EU zu erreichen. Dazu gehören u. a:

- eine flexiblere, wirksamere und demokratischere makroökonomische Politik (Erweiterung der Ziele der Währungspolitik unter Einbeziehung des Wachstums und der Vollbeschäftigung neben der Preisstabilität, sowie eine Flexibilisierung des Stabilitätspaktes);
- ein Ansatz europäischer Besteuerung mit einer Erweiterung des EU-Haushaltes, der Einführung europäischer Steuern und der Angleichung der Normen der direkten Besteuerung;
- eine wirkliche Annäherung an die am weitesten entwickelten Sozialsysteme der EU mit dem Ziel der Vollbeschäftigung und der Wiederaufnahme der öffentlichen Dienstleistungen beim europäischen Aufbau;
- Weiterentwicklung der politischen Maßnahmen auf EU-Ebene, die auf strukturelle Veränderungen in den Produktions- und Konsumformen abzielen, mit denen die ökologische Nachhaltigkeit unseres Entwicklungsmodells gewährleistet wird.

Im Hinblick auf die oben genannten Punkte müssen sich andererseits die Arbeitnehmer auf europäischer Ebene gemeinsam organisieren und eine pluralistische europäische Gewerkschaftsbewegung stärken, die in der Lage ist, die Arbeitnehmer zu mobilisieren, um ihre Forderungen durchzusetzen.

Es ist ein gemeinsames Programm der europäischen Linken und der Gewerkschaftsbewegung erforderlich, das als Instrument dient, um auf der Grundlage der Solidarität zwischen allen europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für die Angleichung der Politik im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes sowie für die Anerkennung der politischen, sozialen und gewerkschaftlichen Rechte zu kämpfen. Der Europäische Gewerkschaftsbund muss seinerseits einen weiteren Schritt nach vorn gehen, um über die reine Koordinierungsfunktion der Gewerkschaften der Mitgliedstaaten hinaus die Rolle einer wahrhaften Gewerkschaft der europäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Ausnahmen zu übernehmen. Gleichzeitig vertreten wir den Standpunkt, dass die Parteien der europäischen Linken eine grundlegende Rolle spielen müssen, um die Bewegung der Globalisierungsgegner zu unterstützen, und zwar ohne Befürchtungen und falsches Misstrauen oder Streitigkeiten um Raum und Vertretungsansprüche.

Die unmittelbaren Mindestziele dieses Kampfes und dieser Bündnisse sollten folgende Aspekte beinhalten:

- Verkürzung der Wochenarbeitszeit ohne Gehaltskürzung;
- einheitlicher Sozialschutz, eine allmähliche Angleichung des Schutzes der Länder mit den schlechteren Bedingungen an die mit den besseren Bedingungen (und nicht umgekehrt) zumindest in folgenden Bereichen: Mindestlohn, Arbeitslosigkeit und Renten;
- Rechte und Sicherheiten für die Mitbestimmung in den Unternehmen und Konzernen.

An dieser Stelle muss auch die Zuwanderung erwähnt werden, obwohl wir eigentlich eher von der Arbeitskraft der Zuwanderer sprechen sollten, denn die Arbeitskraft ist der einzige Status, der ihnen zuerkannt wird, während ihnen ihre Qualitäten als Menschen und Bürger aberkannt werden.

In der Tat werden durch die Verschärfung der Zuwanderungsgesetze in den meisten Ländern der EU und die Bedingungen, die auf dem „Gipfel von Sevilla“ durchgesetzt wurden (stärkere Grenzkontrollen, stärkere Polizeikontrollen) die nachfolgenden wiederholten Erklärungen über eine Integrationspolitik ins Lächerliche gezogen. Unabdingbare Voraussetzung für eine politische Integration ist die Anerkennung der Rechte einer vollständigen Staatsbürgerschaft, einschließlich des Wahlrechts und natürlich der Arbeits- und Sozialrechte der Zuwanderer (in Spanien verwehrt man Personen, die über keinen rechtlichen Aufenthaltsstatus verfügen, grundlegende Rechte wie u. a. das Versammlungs- und Demonstrationsrecht sowie das Recht auf Beitritt zu einer Vereinigung oder Gewerkschaft und auf Teilnahme an Streiks).

Mit dieser Politik, die auf die Schaffung einer „Festung Europa“ abzielt, während die Verarmung und der Zerfall vieler Länder, aus denen die Migrationsströme stammen (und die oft durch die Auslandsschulden und die Politik des IWF oder die Entscheidungen der WTO geknebelt sind), voranschreitet, will man die unwiderstehliche Anziehung verbergen oder zumindest von der öffentlichen Diskussion fern halten, die durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in einem Europa entsteht, dessen Bevölkerung älter wird und niedrige Geburtenraten verzeichnet und dessen „Reservearmee“ (die arbeitslosen Arbeitnehmer) abnimmt. Diese hat jedoch einen Mindestumfang an Schutz und an Organisation erreicht, mit dem sie sich zumindest Widerstand gegen die Annahme eines Arbeitsplatzes mit niedrigstem Lohn und unannehmbaren Arbeitsbedingungen leisten kann. Infolge des Bemühens, ein „wettbewerbsfähigeres“ Europa dadurch zu schaffen, dass die Lohn- und Sozialkosten zur Aufrechterhaltung der Arbeitskraft immer weiter sinken, entsteht ein immer größeres Heer an Arbeitnehmern, die in ungeregelten Arbeitsverhältnissen beschäftigt sind, über keinerlei Rechte verfügen und durch die neuen Gesetze rechtlicher Unsicherheit ausgeliefert sind. Sie werden damit zu einem idealen Instrument, um die arbeitsrechtlichen

Regelungen immer mehr aufzuweichen und die Lohnkosten zu senken, ohne dass es dabei wirklich zum Konflikt mit der organisierten Arbeiterbewegung vor Ort kommt. Deshalb geht die Forderung nach Anerkennung der sozialen und politischen Arbeitnehmerrechte der Zuwanderer, nach Nichtdiskriminierung und vollständiger Gleichberechtigung über eine reine humanitäre oder solidarische Aktion hinaus und wird zum Grundstein für die Verteidigung unserer eigenen erkämpften Rechte und unseres europäischen Sozialmodells, das durch die Ungleichheit und die „Apartheid“ der Zuwanderer bedroht wird.

Der enorme Anstieg der Migrationsströme und die Unmöglichkeit für Millionen von Menschen, in ihrem Herkunftsort ein Lebensprojekt zu entwickeln, ist einer von vielen Gründen, weshalb wir der Meinung sind, dass die Solidarität mit den übrigen Ländern, die nicht zur EU gehören (insbesondere mit den Entwicklungs- und Schwellenländern) tagtäglich verstärkt werden muss.

Schließlich geht es darum, auf ein anderes Modell des Wachstums und der Verteilung des Reichtums in der EU zu setzen und das so genannte einzige Denken zu durchbrechen, das darin besteht, dass zur Lösung jedes sozialen Problems immer wieder die gleiche Vorgehensweise angewandt wird: Den Marktkräften wird freier Lauf gelassen und die Krise wird dann auf die Schwächsten abgewälzt.

Es geht also um den Aufbau einer solidarischen Europäischen Union der Bürgerinnen und Bürger mit vollständigen Rechten und auf der Grundlage des Prinzips der Gleichheit, deren Hauptziel darin besteht, die Arbeitslosigkeit zu verringern und qualitativ hohe Arbeitsplätze zu schaffen, wobei ein System des sozialen Schutzes gewährleistet wird, das die jetzigen und zukünftigen Bedürfnisse seiner Bürger erfüllt.

Das Gegenteil – der Weg, der eingeschlagen wurde – bedeutet nicht nur einen Rückschritt im Sozialmodell und in den erreichten Erfolgen, sondern führt zur Zerrüttung und zur Verschärfung des Konflikts innerhalb der werktätigen Klasse selbst.

Fußnoten

- 1 Die meisten Länder der EU berechnen ihre makroökonomischen Angaben bereits anhand des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen von 1995 (ESVG 95).
- 2 Berechnet im Verhältnis zur Kaufkraft
- 3 Die Familienpolitik aus vergleichender Perspektive. Stiftung „la Caixa“ 2000.

Lohnkosten, soziale Sicherheit und Arbeitnehmerabfindungsfonds

Einführung

Es bestehen zahlreiche wichtige Beziehungen zwischen Lohnkosten, sozialer Sicherung und *Abfindung am Ende des Arbeitsverhältnisses* (*Trattamento di Fine Rapporto* – TFR). Die Entscheidungen, die eine der drei betreffen, können durch diese Beziehungen die allgemeinen, langfristigen Entwicklungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Italien beeinflussen. Zum Beispiel besteht in der wirtschaftspolitischen Debatte die weit verbreitete Annahme, dass Wirtschaftswachstum und Beschäftigung nur vergrößert werden können, wenn die Rolle der Regierung um ein erkleckliches Maß reduziert wird. Daran ist nichts Neues, und die Tatsache, dass diese Ansicht sich verbreitet, ist eine allgemeine Erscheinung der Ebben und Fluten der Diskussion über die Beziehung zwischen Staat und Markt, die augenblicklich stärker durch den Laissez-faire-Standpunkt beeinflusst ist.

Um die Beweggründe der verschiedenen Argumente zu beurteilen, ist es jedoch notwendig, die irrationale Beeinflussung durch Moden zu vermeiden und die Effektivität jedes allgemeinen Ansatzes nach seiner Natur und seinen spezifischen Vorschlägen zur Umsetzung zu beurteilen. Was das hier besprochene Thema betrifft, wäre der geeignetste Weg, die Rolle der Regierung zu verringern, die Einführung einer neuen und radikalen Reform der Renten und Pensionen, die darauf abzielt, dem staatlichen System der Sozialen Sicherung weitere Beschränkungen aufzuerlegen und statt seiner ein privat finanziertes Renten- und Pensionssystem zu entwickeln, das auch durch Verwendungen der Aufwendungen für die Arbeitnehmerabfindungsfonds finanziert werden könnte.¹ Durch die Reduzierung des staatlichen sozialen Sicherungsnetzes und die Beitragssätze zu seiner Finanzierung würden die Arbeitskosten gesenkt und Wirtschaftswachstum und Beschäftigung angekurbelt.

Bevor wir zur Sache kommen, könnte es hilfreich sein, die Grundlagen und Bausteine, auf denen dieser Vorschlag beruht, zu verdeutlichen, wie in den folgenden Punkten zusammengefasst:

1. In Italien ist das staatliche soziale Sicherungssystem angeblich teuer und seine Zukunft ein Grund zur Besorgnis; diese Anomalie sollte beseitigt werden.
2. Eine Absenkung des staatlichen sozialen Sicherungsnetzes könnte die von Firmen zu zahlenden Beiträge verringern und so die Kosten der Arbeit drosseln. Zusammen mit anderen Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt „flexibler“ gestalten würden, wäre dies die wichtigste Vorgehensweise, da sie die Investitionen stimulieren, die Wettbewerbsfähigkeit erhöhen und Wachstum und Beschäftigung verbessern würde.
3. Da sie das augenblickliche Organisationsprinzip beibehalten würden, würde die Reduzierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung sich nicht in einer gleichzeitigen und entsprechenden Absenkung der Sozialleistungen auswirken; diese würden im Gegenteil langsamer abnehmen, über mehrere Jahrzehnte hinweg. Wenn während der langen Übergangsphase zusätzliche Belastungen des öffentlichen Haushalts nicht akzeptiert werden können oder sollen, könnte es notwendig werden, die Rentenleistungen sofort zu kürzen, auch die, die jetzt schon gezahlt werden.
4. Angesichts der Tatsache, dass die Reformen der 1990er das Ausmaß der Sozialen Sicherungsleistungen durch das staatliche System schon eingeschränkt hatten, würde jede zusätzliche Streichung der Renten- und Pensionsansprüche den Bedarf an einem privaten Renten- und Pensionssystem definitiv erhöhen, weshalb der Staat es unterstützen sollte.
5. BefürworterInnen dieses Vorschlags setzen voraus, dass Beiträge zu privaten Renten- und Pensionsfonds höhere Rendite erbringen würden, so dass durch den Übergang von einem öffentlichen *pay-as-you-go*-Schema zu einem privat finanzierten nicht nur die Arbeitskosten für die Firmen sinken könnten, sondern die Arbeiter sogar von den höheren Markterträgen profitieren könnten.
6. Darüber hinaus sollte ein ergänzendes Pensionssystem der Entwicklung der italienischen Finanzmärkte dienlich sein, das Wirtschaftssystem als Ganzes effizienter machen und so sein Wachstum befördern.
7. Um ein komplementäres Pensionssystem zu entwickeln, könnten TFR genutzt werden. Tatsächlich sollten einigen Beobachtern zufolge die TFR abgeschafft werden, da sie eine der Anomalien des italienischen Arbeitsmarkts darstellen. Im Rahmen des hier vertretenen Ansatzes ist diese Frage jedoch kontrovers, da die Abschaffung dieser wichtigen Finanzquelle von den Firmen nicht gern gesehen wird.

Kurze Betrachtungen zu einigen makroökonomischen Aspekten

Der Vorschlag, das soziale Sicherungssystem zu reduzieren, stammt aus einem makroökonomischen Konzept, das die Verbesserung der Angebotsseite für das Wichtigste für Wachstum hält. Jedoch werden nur einige Variablen der Angebotsseite berücksichtigt, insbesondere Arbeitskosten und Flexibilität. Ob angemessene Nachfragebedingungen bestehen, die für das Funktionieren des Marktes ebenso relevant wären, wird nicht gefragt.

Die wirtschaftliche Analyse zeigt, dass im Allgemeinen eine gleich hohe Reduzierung der Regierungseinnahmen und -ausgaben eine im Ganzen negative Auswirkung auf die Nachfrage, das BIP und die Arbeitslosigkeit hat (Haavelmos Theorem). Außerdem braucht, während der negative Effekt des Falls der öffentlichen Ausgaben sofort eintritt, der expansive Stimulus der niedrigeren Steuern, insbesondere derer, die die Investitionen steigern sollen, länger und ist unsicherer. Trotzdem wird angenommen, dass im gegenwärtigen Kontext der italienischen Wirtschaft niedrigere Steuern die Investitionen und die Binnen- nachfrage so steigern würden, dass jede Kürzung der öffentlichen Ausgaben mehr als ausgeglichen würde.

Obwohl in der Theorie diese Hoffnung Realität werden kann, ist dies keinesfalls sicher. Im Gegenteil, was die empirische Sachlage angeht, suggeriert die italienische Erfahrung das Gegenteil. Während der letzten paar Jahre sind, trotz der besseren Angebotsbedingungen aufgrund niedrigerer Zinsen, günstigen Trends in den Arbeitskosten und Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, trotz des Austritts vieler staatlicher Firmen aus profitablen Sektoren, die neuen privaten Investitionen, die nötig wären, um das italienische Produktionssystem zu erneuern und seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, weit unter dem erforderlichen Niveau geblieben. Der Punkt ist, dass – obwohl die Angebotsseite wichtig ist, in allen ihren Aspekten, nicht nur einigen – die Wirtschaftspolitik in Italien und in Europa die Nachfrageseite lange vernachlässigt hat. Das jedoch bedeutet nicht, dass der Nachfrage spezielle Privilegien zu Ungunsten des Angebots eingeräumt werden sollten. Auch sollten wir aus Keynes' Denken nicht das aussuchen, was unseren augenblicklichen Zwecken dient, wie die Politik das manchmal in der Vergangenheit getan hat. Darüber hinaus sollten wir im Kopf behalten, dass es wenig oder gar keinen Sinn machen oder sogar kontraproduktiv sein würde, die Nachfrage zu stimulieren, wenn dies keine Auswirkung in Landesteilen mit hoher Arbeitslosigkeit hätte oder der Effekt im Ausland verschleudert würde.

Eine Kooperation zwischen Wirtschaftspolitikern und Marktkräften könnte helfen, diesen Risiken zu begegnen, selbst wenn dies eine Planungsanstrengung erfordern würde, die dem Zeitgeist zuwiderläuft.

Andererseits sollte, um die Angebotsseite zu verbessern, ein Unterschied zwischen meist kurzfristigen Maßnahmen zur Kontrolle der Löhne und anderen

innovativen Maßnahmen, die die Wettbewerbsfähigkeit auf einem strukturelleren Niveau verbessern, gemacht werden. Letztere würden die Fähigkeit zur Anwendung neuer Fertigungsprozesse und Funktionieren in „dynamischen“ Industrien betreffen, deren qualitative und technologische Merkmale sie vom Wettbewerb der Niedriglohnländer bewahren.

Staatliche Interventionen, die sowohl diese als auch strukturellere Angebotsbedingungen verbessern, sind umso notwendiger, da die Firmen oft vor Investitionen zurückschrecken. Tatsächlich sind die italienischen Firmen nicht scharf auf Innovationen; sie haben sogar schöne Erinnerungen an die Zeit vor der EWU und den wettbewerbsfördernden Abwertungen. Daher überrascht es kaum, dass angesichts dieser Geisteshaltung die Firmen den Wettbewerb in einer Weise angehen, die sie nicht auf das qualitative und technologische Niveau bringt, das die globalen Märkte von fortschrittlichen Volkswirtschaften fordern. Die Firmen versuchen stattdessen, eine unmögliche Preiswettbewerbsfähigkeit gegenüber den sich entwickelnden Ländern aufrechtzuerhalten, indem sie praktisch versuchen, eine Reduzierung in den Arbeitskosten und in den Regeln für ihre Märkte zu erreichen. Nebenbei gesagt, ist das nicht nur der falsche Ansatz für langfristiges Wachstum, sondern er ist auch vom Standpunkt des Vergleichs mit anderen OECD-Ländern unangebracht. Tatsächlich sind, neueren OECD- und Eurostat-Daten zufolge, Italiens Arbeitskosten pro Stück Output (Lohnstückkosten) weiterhin die niedrigsten in Europa: Wenn man Italien als die Basis mit 100 nimmt, liegt Deutschland bei 174, Frankreich bei 142, Belgien hat 136, das Vereinigte Königreich 133, Griechenland 118, Spanien 113 und Holland 105.²

Tabelle 1: Arbeitskosten und Produktivität – 2000; Index für Italien = 1

	Lohnkosten pro Stunde (a)	BIP – pro Arbeiter (b)	Lohnstückkosten	BIP – per capita (b)
B	1,37	1,14	1,36	1,23
F	1,29	0,99	1,42	1,10
D	1,44	0,90	1,74	1,18
GRC	0,61	0,71	1,18	0,75
NL	1,19	0,88	1,05	1,27
E	0,82	0,83	1,13	0,92
UK	1,05	0,88	1,33	1,15
I	1,00	1,00	1,00	1,00
J(c)	1,14	0,80	1,72	1,19
USA (c)	0,93		0,97	1,73

Anmerkungen: (a) Industrie und Dienstleistungsbereich. (b) Auf der Basis der PPP (Purchasing Power Parity) berechnet. (c) Die Arbeitskosten pro Stunde und die Lohnstückkosten für Griechenland, Japan und die US sind für 1999.

Quelle: Auf der Basis von OECD und Eurostat-Data zusammengestellt.

Der so genannte Sozialbeitragskeil im industriellen Sektor (berechnet, indem die Kosten der Arbeit, einschließlich Einkommenssteuern und allen Kosten für die soziale Sicherung, durch die Nettolöhne oder -gehälter dividiert werden) ist in Italien gleich 1,89, in Frankreich 1,93 und in Deutschland 2,08.³

In Großbritannien, wo dieses Verhältnis bedeutend niedriger ist (1,44), sind die Arbeitskosten absolut immer noch 10% höher als in Italien; offensichtlich ist der Nettolohn der lohnabhängigen ArbeiterInnen und Angestellten in diesem Land höher als der ihrer italienischen (und französischen und deutschen) KollegInnen. Jedoch müssen sich die Briten mit diesem Überschuss auf dem offenen Markt (d.h. mit höheren Verwaltungs- und Risikokosten) dieselben Sozialen Sicherungsleistungen einkaufen, die Beschäftigte auf dem Kontinent von öffentlichen Institutionen ohne zusätzliche Kosten erhalten. Daher ist die Anklage gegen die andere angebliche italienische Anomalie, die Struktur der Löhne und ihre Beziehungen zum System der Finanzierung des Wohlfahrtsstaates, unbegründet. Was die Herunterskalierung des Wohlfahrtsstaats betrifft, in seiner liberalsten Auslegung, wie sie vom augenblicklichen Laissez-faire-Klimat erlaubt ist, wäre dies ein sozial schmerzhafter, jedoch unvermeidlicher Prozess, um sich so an die Internationalisierung der Wirtschaft anzupassen.

**Tabelle 2: Steuer- und Sozialbeitragskeil im produzierenden Gewerbe – 1999
(1) (Einkommenssteuern und Sozialbeiträge als Prozentsatz der Kosten der Arbeit (Angaben in €)**

	Italien	Frankreich	Deutschland
A. jährliches Einkommen, Netto	14.238	15.028	18.068
B. Einkommenssteuern	4.009	2.965	6.591
C. Arbeitnehmerbeiträge	1.847	2.786	6.457
D. jährliche Bruttolöhne (A+B+C)	20.093	20.779	31.115
E. Arbeitgeberbeiträge	6.848	8.151	6.457
F. per capita Arbeitskosten (D+E)	26.941	28.930	37.572
Anteil am Bruttolohn der	63,2	66,9	62,7
– Arbeitnehmerbeiträge in %	9,2	13,4	20,8
– Arbeitgeberbeiträge in %	34,1	39,2	20,8
– Steuern %	20,0	14,3	21,2
Anteil an den Arbeitskosten der	47,2	48,1	51,9
– Arbeitnehmerbeiträge in %	6,9	9,6	17,2
– Arbeitgeberbeiträge in %	25,4	28,2	17,2
– Steuern in %	14,9	10,2	17,5
Arbeitskosten/Nettolohn	1,89	1,93	2,08

Anmerkung: Die Tabelle spiegelt Bedingungen eines/r durchschnittlichen ArbeiterIn/ Angestellten im produzierenden Gewerbe wider. Die Daten beziehen sich auf ein Individuum ohne Kinder und mit einem dem Durchschnitt im produzierenden Sektor entsprechenden Lohn. Quelle: OECD (2001), Taxing wages 1999-2000.

Es ist wichtig zu wiederholen, dass diese Positionen, so sehr sie auch der Binsenweisheit, die in den letzten zehn Jahren an Boden gewonnen hat, entsprechen mögen, nicht von bewährten wirtschaftlichen Theorien oder ziemlich sicheren und unanfechtbaren, in empirischen Untersuchungen hervorgebrachten Belegen unterstützt werden.

Im Gegenteil besteht in der theoretischen und empirischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur ziemlich weitreichendes Einvernehmen über die Idee, dass die wachsende Globalisierung der Märkte, trotz ihres zweifellosen wirtschaftlichen Potenzials, auf uns zurückfallen könnte wie ein Bumerang, wenn nicht die sozialen Ungleichgewichte und die verschiedenartigen Marktversagen durch öffentliche Institutionen bekämpft werden, insbesondere durch die im sozialen Bereich tätigen.

Indem das Gleichgewicht zwischen individuellen und öffentlichen Entscheidungen, das sogar nach Laissez-faire-Standards optimal ist, geändert wird, macht die supranationale Ausdehnung von Märkten es notwendig, eine ebenso mächtige Gegenaktion in Gestalt nationaler und supranationaler Institutionen zu haben, besonders derer, die im Sozialsektor operieren.

Die so genannten Herausforderungen der Globalisierung erfordern nicht eine Reduzierung, sondern eine qualitative Anpassung der wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen, die durch diese Institutionen durchgeführt werden, und insbesondere durch den Wohlfahrtsstaat, der nicht als Luxusgut betrachtet werden sollte, sondern als fundamentaler produktiver Input struktureller Natur.⁴

Szenarien und reale Probleme

Während der 1990er war Italien eines der wenigen Länder, an dessen Sozialversicherungssystem Strukturreformen durchgeführt wurden.⁵ Die Hauptziele, die durch die zu verschiedenen Zeiten während der Periode eingeführten Maßnahmen verfolgt wurden, waren: Verbesserung der finanziellen Stabilität des obligatorischen öffentlichen Systems, ein rationelleres Verhältnis zwischen Leistungen und Beiträgen, sowohl in Fairness- als auch in versicherungsstatistischer Hinsicht, die Entwicklung eines privat finanzierten Systems.

Trotz der Hindernisse, die das bedeutende Altern der Bevölkerung und ein Konjunkturzyklus, der den negativen Auswirkungen der Sparpolitik im Vorfeld der Euroeinführung ausgesetzt war, darstellten, waren die durch die Sozialversicherungsreform erreichten Resultate grundsätzlich auf der Grundlinie der Reformziele. Dennoch sollte es nicht überraschen, dass die Neuorganisation des Sozialversicherungssystems wachsende Probleme der sozialen Verträglichkeit aufwirft.

Was die finanzielle Stabilität des obligatorischen Sozialversicherungssystems angeht, stabilisierten sich die Ausgaben als Prozentsatz des BIP während der

90er und kehrten sich im Trend um: von einem Maximum von 13,9% im Jahre 1997 sanken sie auf 13,5% im Jahre 2000 (Ministero del Lavoro...2001).

Im Jahre 2000 lag die Differenz zwischen Sozialversicherungsleistungen und -beiträgen bei negativen 29.672 Mrd. Lit. (ca. 15,3 Mrd. €); jedoch beliefen sich in demselben Jahr die persönlichen Einkommenssteuern (*Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche*, IRPEF), die von Leistungsempfängern durch die Sozialversicherungsbehörden erhoben wurden, auf ungefähr 40.000 Billion Lit. (ca. 20,4 Mrd. €), so dass die von der Regierung tatsächlich gezahlten Leistungen um 10.000 Mrd. Lit. (ca. 5,1 Mrd. €) weniger hoch als die eingesammelten Beiträge und Einkommenssteuern waren.

Der Bericht der ministeriellen Kommission, die eingesetzt wurde, um die Wirkung der Reform, angestrengt durch das Gesetz 335/1995, und Folgemaßnahmen zu überprüfen – die so genannte Brambilla-Kommission –, stellte fest, dass die tatsächlichen Einsparungen durch die Reform sämtliche Erwartungen in den Schatten stellten: Es kam heraus, dass die Fiskalbilanzen für die Periode 1996–2000, die sich nach Plan auf einer Nettobasis um 52.928 Mrd. Lit. (ca. 27,34 Mrd. €) hatten verbessern sollen, dieses Ziel um 5.600 Mrd. Lit. (ca. 2,9 Mrd. €) übertroffen hatten, d.h. um mehr als 10%.⁶

Hinsichtlich der Rationalisierungsziele waren die versicherungsstatistische Balance und die Standardisierung der Unterstützungen nach Kategorie und individuellem Niveau zunächst durch die so genannte Amato-Reform von 1992 verfolgt worden, die die Berechnung der Renten und Pensionen nicht länger an die in späteren Berufs Jahren erzielten Löhne und Gehälter, sondern an die der ganzen Lebensarbeitszeit geknüpft hatte. Schließlich gab der Übergang zum individuellen Beitragssystem (Leistungen sind eng an die persönlichen Einzahlungen gebunden), das durch die so genannte Dini-Reform 1995 eingeführt wurde, der Schaffung einer versicherungsstatistischen Balance zwischen individuellen Leistungen und Beiträgen einen weiteren Impuls. Typischerweise variierten vor 1992 die Zinserträge auf die Beiträge je nach Renteneintritt, von 1,9% bis 4,6% für ArbeiterInnen und Angestellte im Privatsektor, von 2,3% bis 4,6% für ArbeiterInnen und Angestellte im öffentlichen Dienst und von 4,1% bis 6,3% für Selbstständige. Sobald das Beitragssystem voll operationell ist, werden die Erträge für alle männlichen angestellten Erwerbstätigen bei 1%, bei 1,65% für alle weiblichen angestellten Erwerbstätigen, bei 1,17% für alle selbstständigen Männer und ungefähr bei 1,83% für selbstständige Frauen liegen.

Die Daten zeigen, dass die Standardisierung der Erträge mit einer bedeutenden Reduzierung der gezahlten Renten und Pensionen einherging, mit anderen Worten einer Reduzierung der Rentendeckung durch das obligatorische öffentliche System. Wenn man einige typische Situationen von RentnerInnen mit einer Beitragsperiode von 35 Jahren vergleicht, ist die Ablösungsrate zwischen der ersten jährlichen Rentenhöhe und dem letzten Jahreslohn oder -gehalt 67,3%

vor 1992 für einen Arbeiter oder Angestellten im Privatsektor, 77,1% für einen Ministerialangestellten und 64,1% für Selbstständige. Mit dem Beitragssystem, immer noch auf der Basis einer 35 jahrelangen Beitragsperiode, ist die Ablösungsrate für alle Angestellten und Arbeiter 51,7% bei einem Renteneintrittsalter von 58 Jahren, 58,6% bei 62 und 65,2% bei 65, für Selbstständige fielen die entsprechenden Raten auf 31,3%, 35,5% und 39,5%.

In den auf die Dini-Reform folgenden Jahren begann eine neue Kategorie von Erwerbstätigen ins Rampenlicht zu treten, „HeimarbeiterInnen“ mit „untypischen“ Verträgen und niedrigeren Beiträgen als denen für reguläre Angestellte. Diese Erwerbstätigen zählen ungefähr zwei Mio., und ihr Beitragssatz für Rentenzwecke ist 13,5%, und es wird erwartet, dass er sich alle zwei Jahre um 1% steigern wird, bis zu 19% in 2014. Wenn man ein Arbeitsleben von 25, 30 oder 35 Jahren und einen Beitrag auf maximaler Höhe annimmt, würde die Ablösungsrate im Alter von 57 und 65 Jahren jeweils von 22 bis 29%, 26% bis 34% und 30% bis 40% betragen. Wenn man eine „gemischte Karriere“ annimmt, mit den ersten zehn Jahren als „Heimwerker“ und den nächsten 15, 20 oder 25 Jahren als regulär Angestellte(r), würde die Ablösungsrate sich jeweils zwischen 31% bis 41%, 38% bis 50% und 45% bis 58% bewegen.⁷

Befürchtungen, was die finanzielle Stabilität der augenblicklichen Organisation des italienischen Rentensystems angeht, werden oft mit der angeblich besseren Situation in anderen Ländern begründet. In internationalen Vergleichen wird auf Eurostat-Daten zurückgegriffen, die die italienische „Anomalie“ signalisieren.

Basierend auf Daten für 1999, den letzten verfügbaren, deckt ein Vergleich mit dem europäischen Durchschnitt auf, dass Italiens Sozialausgaben als Prozentsatz des BIP 2,3% niedriger sind (25,3% im Vergleich zu 27,6%), während die Ausgaben für die soziale Sicherung 3,5% höher sind (15,6% versus 12,1%).⁸ Diese Daten kommen jedoch mit einer Einschränkung. Zunächst einmal berechnet Eurostat die italienischen Ausgaben für die Soziale Sicherung unter Einbeziehung der Arbeitnehmerabfindungszahlungen, die nicht mit den Rentenzahlungen verglichen werden können. Diese Abfindungszahlungen belaufen sich auf 1,8% des BIP, was die Hälfte der „Anomalie“ erklärt. Zweitens, wie schon erwähnt wurde, werden die italienischen Sozialversicherungsleistungen brutto, vor Steuerzahlungen erfasst, die sich 1999 auf ungefähr 40.000 Mrd. Lit. (ungefähr 20,4 Mrd. €) oder zwei% des BIP beliefen. Für andere europäische Länder, Deutschland z.B., wird die entsprechende Zahl nach Steuern angegeben; daher ist im Vergleich die italienische Zahl (die brutto angegeben ist) um die zwei BIP-%punkte überbewertet, die Quellensteuern darstellen. Für eine/n typischen RentnerIn, verheiratet mit einem Einkommen von 10.000 €, beträgt die Quellensteuer 15% in Italien, 2% in Frankreich und 1% in Großbritannien.⁹

Diese Überbewertung (im Vergleich zu den wichtigen Ländern) und die von den Arbeitnehmerabfindungszahlungen herrührende kommt voll für die italienische „Anomalie“ auf; so zum Beispiel sind die Sozialversicherungskosten als Prozentsatz des BIP in Deutschland – die den Eurostat-Data (für 1999) zufolge 3% niedriger als in Italien sind – in Wirklichkeit höher. Darüber hinaus hat Deutschland kein öffentliches Rentensystem für Selbstständige, aber der Staat bietet verschiedene Steuerabreibungsmöglichkeiten, um diese Erwerbstätigen dazu zu bringen, eine private Rentenversicherung abzuschließen; das sind Steuerausgaben, die von Eurostat nicht erfasst werden und zur Unterschätzung der deutschen Zahlen beitragen.

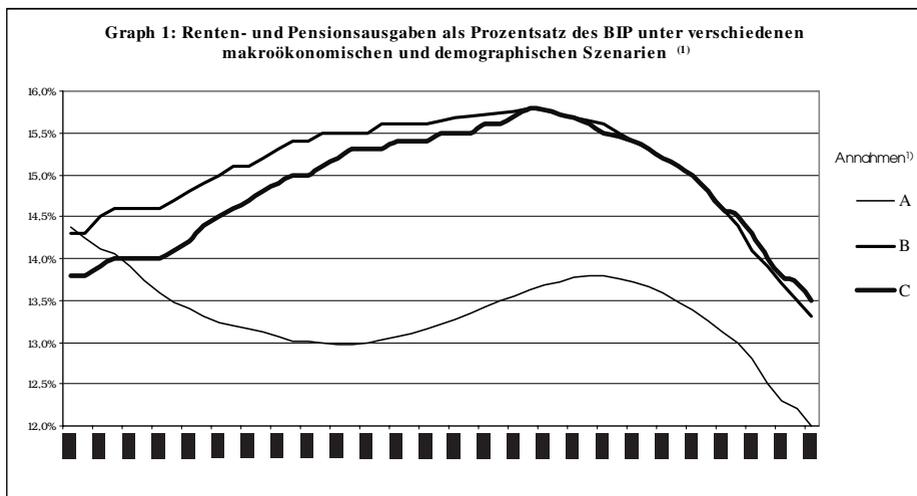
Die Einkommensunterstützungsfunktionen, die in anderen Ländern von der Arbeitslosenversicherung oder öffentlichen Wohnungssubventionen wahrgenommen werden, werden in Italien von Frührentenprogrammen oder Rentenaufschlagsminima erfüllt. Immer noch mit Hinblick auf die verschiedenen Methoden für die Erfassung von Sozialausgaben, ist es wichtig zu unterstreichen, dass die „Gesamtkosten sowohl für Alters-, Witwer/n- und Behindertenrenten als auch für die Arbeitslosenversicherung die Diskrepanz zwischen Italien und den anderen europäischen Ländern grundsätzlich wettmachen; tatsächlich rangieren sie von 17,8% in Italien, über 16,9% in Deutschland, 17,3% in Frankreich bis zu 17,9% im Vereinigten Königreich.“¹⁰

Im internationalen Vergleich werden diese Kosten normalerweise vom öffentlichen Rentensystem getragen. Jedoch ist es mit Hinblick auf die makroökonomische Wichtigkeit laufender Zahlungen an Rentner nicht wichtig, ob diese Rentenleistungen von einem öffentlichen System oder einem privaten Schema erbracht werden. Andererseits können, während in Italien das öffentliche Rentensystem für fast alle gezahlten Prämien aufkommt, in anderen Ländern private Pensionen einen bedeutenden Anteil der Gesamtsumme abdecken. Den Vergleich auf die staatlichen Systeme zu beschränken führt dazu, Italiens Sozialversicherungsleistungen zu hoch zu veranschlagen. In Großbritannien werden persönliche Pensionen, die von privaten Versicherungsgesellschaften sowohl an angestellte als auch an selbstständig Beschäftigte gezahlt werden, die sich auf fast 3% des BIP belaufen, nicht mit in die von Eurostat erfassten Zahlen aufgenommen.¹¹

Eine vergleichende Studie zukünftiger Rentenzahlungen durch die Europäische Kommission¹² nach der Dini-Reform 1995 (d.h. vor den weiteren in Italien durchgeführten Herunterskalierungen) zeigte schon 1996, dass die Steigerungsrate der italienischen Rentenzahlungen unter den niedrigsten in Europa lag. Das wurde durch weitere Untersuchungen bestätigt. Unter den meistzitierten Vorhersagen zeigen die des italienischen Obersten Staatlichen Rechnungshof (*Ragioneria Generale dello Stato* – RGS)¹³, die auch in offiziellen Politikvorlagen verwendet werden, dass über das nächste halbe Jahrhundert die Rentenausgaben

als Anteil des BIP in Italien nach und nach bis zu einem Gipfelpunkt von 15,8% in 2031 steigen werden, um dann im Rest der Periode auf ein Niveau unter dem jetzigen zurückzufallen.¹⁴

Abbildung 1: Renten- und Pensionsausgaben als Prozentsatz des BIP unter verschiedenen makroökonomischen und demographischen Szenarien



A: Unser Szenario (2,4% durchschnittliches BIP-Wachstum für die gesamte Periode).

B: RGS-Szenario, Vorhersage 1999 (1,5% durchschnittliche BIP-Wachstumsrate für die gesamte Periode), für das 2%-BIP-Wachstum in der Periode 2001-05 berichtigt. C: RGS-Szenario und aktualisierte Vorhersage von 2001 (1,5% durchschnittliches BIP-Wachstum für die ganze Periode) unter Berücksichtigung der tatsächlichen und vorläufigen Renten/Pensions-BIP-Ratio für 2000 und 2001. Der Trend zeigt einen „Buckel“, der an seinem Gipfelpunkt einen Anstieg von dem gegenwärtigen Wert von 1,4 oder 2% des BIP anzeigt (vgl. jeweils Kurven B und C in Abbildung 1).

Diese Rentenvoraussagen folgten aus der Annahme von demographischen und makroökonomischen Szenarien für die nächsten 50 Jahre, die – im Ganzen – mit einer fast konstanten Wachstumsrate des realen BIP von 1,5% per annum für die gesamte Periode übereinstimmen (vgl. Tabelle 3, Szenarien B und C).

Tabelle 3: Von den drei Vorhersageszenarien gemachte Annahmen zur Anwendung des RGS-Modells in der 2000–2050 Periode

	Szenario A (unsere Annahme)	Szenario B (RGS-Annahmen – 1999)	Szenario C (RGS-Annahme 2001)
legale Rahmenbedingungen	Gesetz 449/97	Gesetz 449/97	Gesetz 449/97
demographische Rahmenbedingungen	1997 ISTAT Vorhersage- szenario mit 150.000 ImmigrantInnen pro Jahr 2015	1997 ISTAT Vorhersageszenario mit 50/60.000 ImmigrantInnen pro Jahr	2000 ISTAT Vorhersageszenario mit 120.000 ImmigrantInnen pro Jahr
makroökonomische Rahmenbedingungen			
durchschnittliche Aktivitätsquote	von anfänglichen 56,4% bis 68% im Jahre 2015 und die darauf folgende Periode	von anfänglichen 57,4% über 62% in 2020 bis 67% 2050	progressives Wachstum von 57% 2000 bis 69% 2050
durchschnittliche Aktivitätsquote	von anfänglichen 56,4% bis 68% im Jahre 2015 und die darauf folgende Periode	von anfänglichen 57,4% über 62% in 2020 bis 67% 2050	progressives Wachstum von 57% 2000 bis 69% 2050
durchschnittliche Arbeitslosenquote	von anfangs 11,4% bis 5% im Jahre 2015 und darauf folgende Periode	von anfangs 12,3% herunter auf 10,3% in 2003, 5% in 2045 und 4% in 2050	progressives Sinken von 10,6% im Jahr 2000 bis 4,5% im Jahre 2050
Produktivitätswachstumsrate			
1998-2000	1,5-2,0%	bis 2003 ca. 1,5%	von 1,1% in 2001 bis 1,6% in 2020
2001-2005	2,0-2,5%		
2006-2015	2,5%	zwischen 2004 und 2020 Anstiege von 1,5% bis 2%	von 1,6% bis 1,9% in der Periode 2020- 2030
2016-2025	2,5%		
2026-2045	2,5%	zwischen 2021 und 2050 2%	2% in der nächsten Periode
durchschnittliche BIP Wachstumsrate für die ganze Periode, in Übereinstimmung mit den anderen Annahmen	2,4%	1,5%	1,5%

Insbesondere, im Falle von Szenario C, das für die neuesten RGS-Projektionen genutzt und in den DPEF 2002–2005 aufgenommen wurde:

- was die Demographie angeht, wird das zentrale ISTAT-Szenario angenommen: für die nächsten 50 Jahre sagt dieses ein Sinken der italienischen

Bevölkerung um 5,5 Mio. voraus, einen Fall um 10 Mio. in der Bevölkerungsgruppe im arbeitsfähigen Alter und einen 138%-igen Anstieg in der Abhängigkeitsquote von BürgerInnen im Seniorenalter. In der Zwischenzeit wird erwartet, dass jedes Jahr ungefähr 120.000 ImmigrantInnen ins Land kommen;

- für die Wirtschaft wird angenommen, dass die durchschnittliche wirtschaftliche Aktivität progressiv, aber bescheiden ansteigt, von den augenblicklichen 57% bis 62% 2010, um bis 2050, nach zwei Jahrzehnten der Stabilität, auf 69% zu steigen; es wird erwartet, dass die Arbeitslosenquote langsam sinkt: herunter auf 8% im Jahre 2020, 7% 2030, 5,5% 2040 und 4% 2050. Die Produktivität wird bis 2010 um 1,1%, bis 2020 auf 1,6% und 1,9% im Jahr 2030 steigen, um sich bei 2% im Jahr 2040 einzupendeln.¹⁵

Dieses Entwicklungsszenario, das auf einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 1,5% pro Jahr beruht, kann sicherlich unter die plausiblen aufgenommen werden, obwohl es schwerlich als optimistisch angesehen werden kann.

Betrachten wir einen günstigeren, jedoch nicht übermäßig günstigen Trend in den wirtschaftlichen und demographischen Variablen, der Folgendes vorsieht (vgl. Tabelle 3, Szenario A):

- 150.000 ImmigrantInnen pro Jahr (was nur $\frac{3}{4}$ des Sinkens der lokalen Erwerbsbevölkerung wettmachen würde);
- einen nicht höheren, jedoch schnelleren Anstieg des durchschnittlichen Aktivitätsniveaus, das im Jahr 2015 68% erreichen würde (dabei unter dem augenblicklichen Durchschnitt für die OECD-Länder bleiben würde);
- eine niedrigere Reduzierung, jedoch über eine kürzere Zeitspanne (15 Jahre) der Arbeitslosenquote bis herunter auf 5% (das gleiche Niveau, das Italien in den frühen 1980ern hatte),
- eine progressiv schnellere Produktivitätssteigerung, bis herauf zu 2,5% im Jahre 2005, um sich dort zu stabilisieren (in den letzten drei Jahrzehnten stieg Italiens Produktivitätsrate um ein durchschnittliches Maß von 2,4% pro Jahr).

Im Ganzen sollte, auf der Grundlage dieser Annahmen, das durchschnittliche BIP-Wachstum im nächsten halben Jahrhundert 2,4% betragen und während dieser Periode zwischen 1,7% und 3,3% schwanken.

Angesichts dieses anderen wirtschaftlichen und demographischen Kontexts, sollte die Rentenausgaben-BIP-Quote zunächst kurzzeitig bis zu einem Minimum von 13% in der Fünfjahrperiode 2015–2020 fallen, um dann wiederum auf 13,8% im Jahr 2035 zu klettern und dann wieder auf 13% im Jahr 2045 zu sinken. Das heißt, nicht nur würde der „Buckel“ verschwinden, sondern er würde sogar durch ein „Tal“ ersetzt werden.

Natürlich würde, wenn man ein pessimistischeres Szenario annähme, das z.B. eine progressive Absenkung der BIP-Wachstumsraten nach sich ziehen würde, bis nahe ans Nullwachstum, das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis sogar noch höher steigen, in diesem Fall jedoch würden andere soziale und wirtschaftliche Probleme die Pensions- und Rentenfragen überschatten.

Im Jahre 2000 stellte der RGS zusätzlich zu den in den DPEF 2001–2004 aufgenommenen andere Projektionen vor, die auf Szenarien beruhen, die sowohl mit tatsächlichen höheren Wachstumsraten, verglichen mit den projizierten, und mit den Rahmenrichtlinien des Lissabon-Gipfels der Europäischen Union vereinbar sind, die so erreichten Projektionen zeigen den „Buckel“ nicht und zeigen faktisch einen flachen Trend des Pensionsausgaben-BIP-Verhältnisses.¹⁶

Obwohl all diese Einschränkungen einerseits helfen könnten, Licht auf eine Debatte zu werfen, die durch Missverständnisse in die Irre geleitet worden ist, sollten sie nicht so interpretiert werden, als bestünde ein Mangel an Problemen in diesem Bereich.

Das Altern der Bevölkerung ist ein Problem, mit dem Rentensysteme – und sozioökonomische Systeme im Allgemeinen – ringen müssen; die Tatsache, dass eine größere Zahl an älteren Bürgern von einer schrumpfenden Anzahl von jüngeren Leuten unterstützt werden muss, von denen ein guter Teil noch nicht einmal erwerbstätig sein könnte, kann nicht übersehen werden.

Das Problem besteht in allen entwickelten Ländern, besonders in Italien, das durch einen der eindrucksvollsten demographischen Alterungsprozess geprägt ist. Jedoch, während sie die Pensionen, die bis dahin gezahlt worden waren, bedeutend reduzierten, berücksichtigten die drei zwischen 1992 und 1997 eingeführten Reformen bis zu einem gewissen Grad die demographischen Trends, indem sie durch Anreize das Herausschieben des Renteneintrittsalters förderten.¹⁷

Die Voraussagen vor der 1995-Reform signalisierten einen Anstieg in der Rentenausgaben-BIP-Rate auf 23%, ein viel höheres Niveau als die 15,8%-Voraussage des RGS, der ein pessimistischeres Szenario als das mit den „Lissabon-Zielen“ übereinstimmende angenommen hatte.

Die Reformen der 1990 sehen eine lange Übergangsphase voraus: Dies war ein Preis, den die Befürworter eines schnelleren Übergangs unter den wirtschaftspolitischen Entscheidungsträgern der Periode zu zahlen bereit waren, da sie ihn als notwendig erachteten, um den Konsens der Sozialpartner zu sichern.

Jedenfalls brauchen ihrer Natur nach Pensionssysteme mehrere Jahrzehnte, um Veränderungen voll durchzusetzen. Veränderung kann nur graduell stattfinden, da die Andeutungen eines kraftvolleren Vorgehens gefährlich sein könnten. Beleg dafür ist, dass die Einnahmen, die durch die 1997 verabschiedeten Rentenkürzungsmaßnahmen erwirtschaftet worden waren, zu einem

großen Teil durch die Kosten der Frührenteneintritte ausgeglichen wurden, die durch die lange Debatte vor diesen Maßnahmen ausgelöst wurden.

Der Prozess der Abschaffung der Senioritätspensionen, die durch die Reformen der 1990er vorgezeichnet worden war, hätte schneller gehen können; dieser Kommentar, der nur zu Argumentationszwecken gemacht wird, da die verschiedenen im Voraus veranschlagten Ziele näher rücken, sollte im Lichte der andauernden Frühverrentungsanträge der Firmen und in jedem Fall der „Veralterung“ der jungen ArbeiterInnen und Angestellten gesehen werden. Letztere wird durch die Einführung neuer Produktionstechniken und die Unfähigkeit des Produktions- und Sozialsystems verursacht, die Fähigkeiten der ArbeiterInnen und Angestellten auf den neuesten Stand zu bringen.¹⁸

Die 18-Jahres-„schwelle“, die ArbeiterInnen und Angestellte, die für Renten unter dem verdienstbezogenen System qualifizieren, von denen scheidet, auf die das „pro-rata“-System zutrifft, die ihre Rechtfertigung aus der Notwendigkeit zog, älteren ArbeiterInnen und Angestellten zu helfen, sich an die durch die Dini-Reform festgelegten niedrigeren Rentenniveaus zu gewöhnen und einem Finanzierungsplan für eine zusätzliche Rente beizutreten, ist bis zu diesem Zeitpunkt eine Lücke, die gestopft werden müsste.

Ein ernstes Problem bei der Finanzierung von Rentensystemen, das aber nicht oft genug erwähnt wird, sind niedrigere Wachstumsraten und höhere Arbeitslosigkeit. Bei der Beurteilung des Trends des Rentenausgaben-BIP-Verhältnisses, wird sich meist darauf konzentriert, den Zähler zu reduzieren, wobei außer Acht gelassen wird, dass scharfe wirtschaftspolitische Maßnahmen, die zur Erreichung dieses Ziels ergriffen werden, auch negative Konsequenzen für den Nenner, d.h. das BIP, haben können und diese in Italien im letzten Jahrzehnt auch hatten, und das BIP offensichtlich auch aus vielen anderen Gründen, neben der Finanzierung der Renten und Pensionen, ansteigen sollte.

Auch die Auswahl der verschiedenen möglichen Szenarien, die für die Rentenvorhersagen genutzt werden können, ist nicht ohne Konsequenzen für das tatsächliche Resultat, da Annahmen leicht selbsterfüllend werden können. Tatsächlich würden, wenn der Vorzug einem *Worst-case-Szenario* (schlechtmöglichen Fall) gegeben wird, unter dem das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis den größten Anstieg durchmacht, die Politikempfehlungen restriktiv sein, und wenn diese Politik wirksam wäre, würden ihre Auswirkungen das BIP-Wachstum drosseln oder sein Wachstum verringern. Also würde das wirtschaftliche Wachstum gedämpft werden und, wenn die Rentenkosten unverändert blieben oder nur geringfügig sanken, würde das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis ansteigen. In diesem Fall würde die Voraussetzung des Worst-case-Szenarios eine *self-fulfilling prophecy* (selbsterfüllende Prophezeiung) werden. Dasselbe kann über die Annahme eines optimistischen Szenarios gesagt werden.¹⁹

Über das letzte Jahrzehnt hinweg ist die tatsächliche Unzulänglichkeit der Dini-Reform langsam zu Tage getreten, aber die Debatte hat das nicht richtig zur Kenntnis genommen. Das besorgniserregendste Versagen des Rentensystems, so wie in der augenblicklichen Gesetzgebung verankert, ist seine Unfähigkeit, der wachsenden Anzahl von Erwerbstätigen mit irregulären Erwerbsbiographien, die in den Rahmen der Verträge (HeimarbeiterInnen, Teilzeitangestellte etc.) fallen, die die meisten neuen Beschäftigungsverhältnisse regeln, adäquate Deckung zu sichern.

Die Entwicklung fondsfinanzierter Rentenschemata wird nicht hinreichend sein, diesen ArbeiterInnen und Angestellten eine Rente zu sichern, wie wir im nächsten Abschnitt sehen werden.

Um mit diesen Problemen fertig zu werden, bevor sie eine soziale, wirtschaftliche und politische Notlage werden, könnte eine Alternative sein, die Basis zur Finanzierung der Renten auszudehnen. Schritte in diese Richtung könnten im Rahmen des augenblicklichen öffentlichen Rentensystems ergriffen werden, indem ein Unterschied zwischen dem Beitragssatz und dem Satz, zu dem Renten berechnet werden, gemacht wird (das hat es schon möglich gemacht, das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungen zwischen verschiedenen Arbeiterkategorien verschieden zu gestalten) oder indem die niedrigeren Beitragssätze (im Vergleich zu der für die Berechnung genutzten) mit arbiträren Beiträgen aufgestockt werden. Diese Alternative muss jedoch besonders aufmerksam gehandhabt werden, um nicht die Segmentierung des Arbeitsmarkts je nach den Beitragskosten der neuen ArbeiterInnen und Angestellten zu erhöhen; außerdem muss die allgemeine Anwendung reduziert sein, um nicht in einem bedeutenden Maß die Konsistenz der Pensionsraten und das Verhältnis der Versicherungsgerechtigkeit zwischen den Positionen der einzelnen ArbeiterInnen und Angestellten zu ändern und auch nicht das allgemeine Finanzgleichgewicht, das aus den Leistungsausgängen und Beitragseingängen des Produktionssystems resultiert.

Es ist klar, dass wenn die Kosten des Auffüllens der Lücke der bestehenden Beitragssätze durch die arbiträren Beiträge für die neuen Kategorien der „flexiblen“ Arbeiter, für die Beiträge weniger kosten, mit Steuergeldern finanziert werden, der Druck steigen würde – nicht nur für neue Arbeiter, sondern auch für die schon fest angestellten – „reguläre“ Verträge mit „atypischen“ zu ersetzen; die Auswirkungen würden vernichtend sein, sowohl was die sozio-ökonomische Balance der Marktwirtschaft und den gegenwärtigen Aufbau des Wohlfahrtsstaats angeht, als auch für den öffentlichen Haushalt. Darüber hinaus sind manche dieser Risiken von derselben Sorte wie die des in der Einleitung zusammengefassten Vorschlags, der in diesem Essay kritisiert wird. Die Begründung für die empfohlene Maßnahme ist ganz anderer Natur und beruht auf der Überzeugung, dass das Rentensystem, da es die Kontinuität der

Einkommen für die Erwerbstätigen sichern soll, im Wesentlichen durch das Produktionssystem, in dem die Erwerbstätigen operieren, finanziert werden sollte; Einkommenssicherheit für Erwerbstätige in ihrem hohen Alter oder im Fall von Behinderung ist Teil des Anstellungsvertrags.

Im Fall der neuen Kategorie von ArbeiterInnen und Angestellten wird argumentiert, dass ihre größere Flexibilität und die niedrigen Beitragssätze nützliche, vielleicht notwendige Faktoren sind, um das italienische Produktivsystem wettbewerbsfähig zu halten. Ob man diese Ansichten teilt oder nicht, oder einfach die Tatsache akzeptiert, dass diese neue Kategorie nun einmal da ist und bleiben wird, kann die Notwendigkeit, ihnen ein hinreichendes Einkommen im Alter zu gewähren, nicht von der Einsicht ablenken, dass es ihr spezielles Anstellungsverhältnis ist, das das Hindernis für die Finanzierung einer hinreichenden Rentendeckung im Rahmen des bestehenden Systems darstellt; dieses Bedürfnis kann nicht nur unter Berücksichtigung ihrer Verdienste befriedigt und finanziert werden, sondern erfordert ein Maß an Beteiligung für alle Parteien, die aus dieser vertraglichen Besonderheit Nutzen ziehen – einschließlich der Gemeinschaft als Ganzer.²⁰

Pay-as-you-go vs. Finanzierung

Um auf den ursprünglichen Vorschlag zurückzukommen, wäre einer seiner Hauptvorteile der Übergang von einem *pay-as-you-go* zu einem fondsfinanzierten Rentensystem. Dies jedoch ist ein sehr zweifelhafter Vorzug, da weder die wirtschaftliche Literatur noch die Erfahrung den fondsbasierten Systemen größere Wirksamkeit und Effizienz zugestehen als den *pay-as-you-go*-Systemen, wenn es um die hinreichende Rentenabdeckung der Mehrzahl der Erwerbstätigen in einem Land geht. Insbesondere gibt es keine Belege, um die Auffassung zu unterstützen, dass die Probleme, die mit der demographischen Veralterung aufkommen, für *pay-as-you-go*-Rentensysteme ein größeres Problem darstellen.

Außerdem ist die Idee, dass der Übergang von einem *pay-as-you-go*-System zu einem fondsbasierten System offensichtlich wäre und im allgemeinen Interesse läge, absolut grundlos.

Um diese äußerst komplexen Erörterungen²¹ zusammenzufassen, sollte zunächst einmal festgehalten werden, dass egal welche Finanzierungsmethode gewählt wird – fondsbasiert oder *pay-as-you-go*, öffentlich oder privat, – die Finanzsysteme immer die laufende Produktion umverteilen, nämlich einen Teil den PensionärInnen zusprechen.

Wenn die demographischen Entwicklungen die potenzielle Produktion verringern und die Zahl der Bürger im Seniorenalter erhöhen und wenn gleichzeitig das wirtschaftliche System unfähig ist, alle verfügbaren Mittel aufzuwenden,

werden, wenn alle anderen Bedingungen die gleichen sind, die Lasten der Rententransfers immer auf den Schultern der ProduzentInnen liegen, unabhängig von der jeweiligen Finanzierungsmethode.

Andererseits könnte gesagt werden, dass ein fondsbasiertes System ein größeres Maß an Einsparungen und schnellere Wachstumsraten begünstigt, so dass – angesichts höherer Produktion – die Umverteilung zugunsten der PensionärInnen weniger konfliktbeladen sein würde. Jedoch kann keine zeitbeständige Wirtschaftstheorie gegen jeden Zweifel beweisen, dass fondsbasierte Systeme mehr Einsparungen in einem Wirtschaftssystem hervorbringen, noch ist bewiesen worden, dass ein größeres Maß an Einsparungen immer der Propeller für Wirtschaftswachstum sein wird. Tatsächlich zeigt Italiens wirtschaftliche Situation nach der Einführung der restriktiven Politik für den Eintritt in die Europäische Währungsunion genau, dass eines der Haupthindernisse für eine höhere Wachstumsrate ein Mangel an Nachfrage, nicht an Ersparnissen ist.

Jedenfalls gibt es keine empirische Grundlage zur Extrapolation und Projizierung in die Zukunft, die die Idee belegen würde, dass langfristig die finanziellen Erträge eines fondsbasierten Systems definitiv höher wären als die BIP-Wachstumsraten, die durch die Erträge eines pay-as-you-go-Systems erreicht würden.

Andererseits würden wir, wenn solche höheren Erträge auf lange Sicht konstant wären, einen Anstieg in den Kapitalrenditen als Anteil des BIP erleben, ein Umstand, der soziale und wirtschaftliche Probleme verursachen könnte. Darüber hinaus gäbe es, wenn dies geschehen sollte, ironischerweise ein höheres Rentenausgaben-BIP-Verhältnis, das doch die Kritiker des öffentlichen Systems gerade reduzieren wollen.

Wenn gesagt wird, dass durch die Entwicklung eines fondsbasierten Systems die Arbeiter an Termin-Kapitalmärkten teilhaben könnten, heißt das, dass sie einen kleinen Teil des größeren Anteils der durch aktive ArbeiterInnen und Angestellte produzierten Produktion erwerben würden, der für Gewinne und Renten bestimmt ist, der damit von laufenden Löhnen und Gehältern abgezogen ist. Das heißt, man sagt im Grunde, dass sogar ArbeiterInnen und kleine Angestellte an dem wirtschaftlichen Mehrwert, den sie erwirtschaftet haben, teilhaben dürfen, aber in einem ganz anderen Maße als die EmpfängerInnen anderer Sorten von Einkommen.

Mit Hinblick auf die angeblichen Meriten von fondsbasierten Systemen sprechen Orszag und Stiglitz (2001) von „Mythen“ und unterstreichen damit ihren Mangel an analytischer Substanz. Sicher ist, dass die privaten Fondssysteme höhere Managementkosten aufweisen und Rentenleistungen den Extravaganzen der Finanzmärkte unterwerfen.

So erlebte der italienische Kapitalmarkt im Jahr 2001 eine Schwankung im MIB 30-Index von einem Maximum von 45.242 (im Januar) zu einem Minimum

von 23.541 (im September) einen 48%igen Fall; der NUMTEL-Index fiel von einem Maximum von 5.388 auf ein Minimum von 1.392 (um 74% nach unten). Die große Zahl an Bankrotten, mit der die Geschichte privater Rentensysteme gepflastert ist, die Letzte – die von Enron, liefert verschiedene Beispiele von Marktversagen, einschließlich des bedeutenden Risikos Rentenfonds privaten Managern anzuvertrauen.²²

Es ist kein Zufall, dass sogar Modigliani (vgl. Ceprini und Modigliani (1998)), der Nobelpreisgewinner, in seinem kontroversen und radikalen Vorschlag, das pay-as-you-go-System komplett zu ersetzen,²³ das neue fondsbasierte System durch den Staat verwaltet sehen will, um die Verwaltungskosten und die Unsicherheit der Erträge zu reduzieren. Selbst Antonio Fazio, der Gouverneur der Banca d'Italia, bemerkt fortwährend, dass die finanzielle Instabilität gefährlich angestiegen sei, insbesondere was die Preise auf Aktienmärkten angeht, die im Vergleich zur Leistung der realen Wirtschaft unangemessen seien.²⁴

Mit besonderem Augenmerk auf die italienische Situation sollte man bei der Beurteilung der positiven Rolle, die die Entwicklung eines privaten Fondssystems auf die Finanzmärkte haben könnte, anmerken, dass die fehlende Breite und Tiefe der Finanzmärkte weniger einen Mangel an Nachfrage für Aktien als eine Abneigung der Firmen, sie anzubieten, widerspiegelt. Diese Abneigung erklärt sich hauptsächlich aus der kleinen Größe der meisten italienischen Firmen als auch aus ihrem Unwillen, die Kontrollen ihrer Konten über sich ergehen zu lassen, die eine Notierung an der Börse erfordern würde.

Angesichts dieses speziellen Merkmals des italienischen Finanz- und Produktionssystems würde eine zu schnelle Entwicklung eines fondsbasierten Rentensystems unweigerlich dazu führen, dass ein großer Teil der ihm anvertrauten Ersparnisse ins Ausland kanalisiert würde, auf Märkte mit größeren Möglichkeiten. Dies würde sich in einem niedrigeren Niveau der den mittleren und kleinen italienischen Firmen zur Verfügung stehenden Ressourcen auswirken, da es diesem sehr wichtigen Bestandteil des Produktionssystems des Landes noch schwerer machen würde, seine finanziellen Bedürfnisse zu befriedigen.

Die Entwicklung der Pensionsfonds und die mögliche Nutzung von TFR

In den neueren Debatten und kürzlich in den Plänen der Berlusconi-Regierung, die in dem Entwurf des Ermächtigungsgesetzes zur Sozialen Sicherung (*Disegno di legge Delega sulla Previdenza* – ital. Abkürzung DdLDP) überkreuzte sich das Doppelziel der Reduzierung der Arbeitskosten und der Schrumpfung der Größe des öffentlichen Rentensystems mit dem Vorschlag, der selbst mit diesem Ziel nichts zu tun hatte, die TFR zur Finanzierung des neuen fondsbasierten Rentenschemas zu nutzen.

In dieser neuen Version kann der allgemeine Plan so zusammengefasst werden. Durch eine neue Rentenreform würden die von Firmen zu zahlenden Beiträge niedriger. Die Leistungen könnten von dieser Beitragssenkung unbeeinträchtigt bleiben, wie vom DdLDP vorgesehen; in diesem Falle würde jedoch, neben der unausweichlichen Reduzierung der laufenden Einnahmen, ein strukturelles Ungleichgewicht ausgelöst: sobald das neue Regime voll wirksam wäre, würden ungefähr ein Sechstel aller Rentenleistungen, die angestellten ArbeiterInnen gezahlt werden, nicht durch die versicherungsstatistisch entsprechenden Beitragseinnahmen finanziert werden.

Die niedrigeren Beiträge würden, obwohl ihnen immer noch die versicherungsstatistisch entsprechende Reduzierung der Pensionsleistungen an zukünftige RentnerInnen folgen würden, außerdem noch in einen substantiellen Fehlbetrag der laufenden Einnahmen für das Pensionssystem resultieren. Wenn diese Reduzierung nur auf neu angestellte ArbeiterInnen angewandt wird (wie das DdLDP vorsieht), würde der Einkommensverlust anfangs klein sein, aber er würde progressiv (im Falle einer 5%igen Reduzierung der Sozialversicherungsbeiträge, wie vom DdLDP vorgesehen) auf 0,8–1% des BIP ansteigen und über die Zeit hinweg akkumuliert werden. Die notwendige Periode für die Absenkung, die auf alle Erwerbstätigen angewandt werden soll, könnte sogar noch kürzer sein als der natürliche Zyklus des Generationenwechsels, wenn man den neuen Anreiz für Firmen in Betracht zieht, „alte“ vollen Beitrag zahlende Arbeiter mit „neuen“ niedrigeren Beitrag zahlenden zu ersetzen.

Um das Absinken der öffentlichen Rentenabdeckung auszugleichen, das durch die Reform 1995 verfügte, insbesondere mit Hinblick auf die Arbeiter mit atypischen Verträgen, als auch das zusätzliche Schrumpfen durch die unvermeidliche Anpassung nach unten der Leistungen aufgrund der heutigen Beitragssenkungen, würden private Rentenschemata gefördert werden, durch Steuervergünstigungen und durch Rückgriff auf die TFR als einer Finanzquelle für die neuen Pensionsfonds. Beitritt zu den neuen fondsbasierten Rentenplänen und die Nutzung der TFR zu diesem Zweck sollte irgendwie zur Pflicht gemacht werden.²⁵

Im Ganzen könnte die durchschnittliche Rentendeckung noch nicht einmal absinken, aber die Mischung aus öffentlichen und privaten Pensionen würde geändert, wobei die Letzteren bedeutend ansteigen würden. In Übereinstimmung mit der marktzentrierten Begründung, könnte sich die Rentendeckung für die, die willens und natürlich auch in der Lage wären, mehr finanzielle Mittel in private Pensionspläne zu stecken, sogar verbessern; jene jedoch mit weniger Weitsicht oder weniger verfügbaren finanziellen Ressourcen würden schlechter dran sein.

In jedem Fall würden, unter Annahme derselben Rentenabdeckung, die Arbeiter ihre Ablösungszahlungen verlieren; tatsächlich würden unter den

Finanzarrangements des neuen Pensionssystems (und des Arbeitsmarkts), Ablösungszahlungen genutzt werden, um die niedrigeren Beiträge der Firmen auszugleichen.

In der letzten Legislaturperiode war der dargestellte Vorschlag, die TFR zu nutzen, um zusätzliche Pensionsschemata zu finanzieren, Teil der Verhandlungen zwischen der Regierung und den Sozialpartnern und wurde auch in Gesetzentwürfen festgelegt. Jedoch wurden diese Ansätze ernstlich durch den Unwillen der Confindustria, der Hauptarbeitgebervereinigung, behindert die Kontrolle über die TFR zu verlieren (die durch die Erstattung der überschüssigen Zinszahlungen durch Unternehmen für auf dem freien Markt geborgte Ersatzfonds ausgeglichen worden wäre), in Abwesenheit einer gleichzeitigen Durchsetzung einer weitreichenden Renten- und Arbeitsmarktreform, wie der oben zusammengefassten, d.h. die auf die Reduzierung der Beiträge und der Arbeitskosten basiert wäre; das war in den Verhandlungen angesprochen worden, aber sollte zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden.

Obwohl sie weitgehend unbemerkt blieben, waren bedeutende Maßnahmen zur Inangasetzung einer bedeutenden Rentenreform schon in der letzten Legislaturperiode ergriffen worden, mit dem Legislativdekret 47/2000, das die durch das Finanzministerium vorgeschlagene und angewandte Steuerpflicht durchsetzte. Durch Annahme des Prinzips der Steuerneutralität standardisierte das Legislativdekret 47/2000 die Anreize, für Pensionszwecke zu sparen, und zwar ohne irgendeinen Unterschied zwischen den Pensionsprodukten (Berufsfonds nur für bestimmte Kategorien als auch offenen und individuellen Plänen) oder nach Einkommensquellen (Gehältern, Gewinnen und Renten/Pensionen). Dieser besondere Aufbau verändert den Grundansatz des italienischen Rentensystems, das im Einklang mit der Verfassung (Artikel 38) darauf angelegt war, Rentenleistungen nicht den EmpfängerInnen jeder Art von Einkommen, sondern speziell den nicht mehr aktiven ArbeiterInnen und kleinen Angestellten zu verschaffen.

Von der Verfassung einmal abgesehen, ist es klar, dass Rentenansprüche in strukturell verschiedenen Weisen variieren, je nach der Einkommensquelle der Individuen. Rente ist ihrer Definition nach eine Periode, die Individuen betrifft, die nicht mehr arbeiten können, sei es aus Alters- oder aus Gesundheitsgründen; Senioritäts-, Behinderten- und Witwen- und Waisenrenten stellen eine Form von Einkommen dar, das Einkommen aus Arbeitstätigkeiten ersetzt. Tatsächlich besteht keine Notwendigkeit für Rentenversicherung für EinkommensempfängerInnen aus Quellen, die nicht arbeitsgebunden sind, da ihre Einkommen sich nicht im Maße ihres Alterwerdens ändern. Indem er EmpfängerInnen von Einkommen aus anderen als Arbeitsquellen zum Sparen animiert, geht der Staat Kosten ein und belastet die Gemeinschaft damit, obwohl kein mit den Renten verknüpfter sozialer Bedarf dafür besteht, sondern nur die generische

Notwendigkeit, Sparen als solches zu stimulieren, ganz abgesehen von seinen Zwecken als Pensionsrücklage. Es ist ebenso klar, dass für die EmpfängerInnen verschiedener Arten von Einkommen (Anstellung, Selbstständigkeit, Beruf), das Problem Einkommenskontinuität mit fortschreitendem Alter auf verschiedene Weise und in jeweils bestimmten Maßen aufkommt.

Wenn man also dem Steuerneutralitätsprinzip folgt, unterstützt der Staat auf dieselbe Weise BeitragszahlerInnen, die verschiedene Pensionsansprüche haben, als auch solche, die überhaupt keinen Rentenbedarf haben. Tatsächlich wird die durch das Legislativdekret 47/2000 eingeführte distributive Inkonsistenz durch die Tatsache verstärkt, dass die Steueranreize für Rentenprodukte so angelegt und berechnet sind, dass sie hauptsächlich für Individuen mit hohem Einkommen vorteilhaft sind. Tatsächlich sind Zahlungen für jede Form von Versicherung von dem persönlichen steuerpflichtigen Einkommen bis zu einem Maximum absetzbar, das von ungefähr 2.550 € bis 5.100 € angestiegen ist und zwischen 6 und 12% des Gesamteinkommens liegt. Es ist offensichtlich, dass nur Individuen mit hohem Einkommen sich leisten können, Versicherungsprämien von bis zu 5.100 € zu zahlen und eine Steuervergünstigung auf diese Summe zu erhalten, die darüber hinaus proportional zu ihrem höheren Marginalsteuersatz ist.

Obwohl sie private Pensionsprodukte für eine viel niedrigere Summe als 5.100 € kaufen könnten, würden Individuen mit niedrigem oder mittlerem Einkommen eine proportional niedrigere Vergünstigung erhalten, d.h. ihrem niedrigerem Marginalsteuersatz entsprechend. Dazu kommt, dass ArbeiterInnen und Angestellte, die einen Teil oder ihre ganze Ablösungssumme behalten wollen, ohne diese in einen Pensionsfonds einzuzahlen, für dieses verschobene Gehalt höhere Steuern zahlen werden, da es aus steuerlicher Sicht als eine Form von Rente gesehen wird, aber ohne die den privaten Pensionsfonds zugestandenen Vergünstigungen. Andererseits setzt das Legislativdekret 47/2000 auf die durch die höhere Besteuerung der TFR erwirtschafteten höheren Einnahmen, um den großzügigen Steuerkredit für die wettzumachen, die am besten in der Lage wären, private Pensionspläne ganz auszuschöpfen.

Diese Kritik bedeutet jedoch nicht, dass die Einführung eines fondsbasierten Systems unrichtig wäre; stattdessen soll sie dazu dienen, den exzessiven Enthusiasmus einiger, einschließlich zweifelsohne einiger maßgeblicher Interessen, zu dämpfen, die denken, dass ein fondsbasiertes System eine viel größere Rolle spielen könnte, was aber im augenblicklichen italienischen Sozialversicherungssystem und wirtschaftlichen Kontext unangesagt oder kontraproduktiv wäre, sowohl was die Arbeit des Pensionssystems angeht als auch den Zusammenhang zwischen Letzterem und der Binnenwirtschaft insgesamt.

Das Ziel, zusätzliche soziale Sicherung zu entwickeln, sollte im Licht einer Menge allgemeiner und spezifischer Gegebenheiten betrachtet werden, insbe-

sondere die Geschwindigkeit und die Größe des erwarteten Resultats sollte nicht vernachlässigt werden.

Um die wünschenswerte Quantität und die Prozeduren einer weiteren Verschiebung von Mitteln von den TFR zu ergänzenden Pensionen zu beurteilen, ist es wichtig, die neuere Entwicklung der Pensionsfonds und die Wirksamkeit der Anreize, die sie unterstützen, zu analysieren.

Die Analyse der Daten zur Entwicklung von Renten und Pensionen, die von COVIP²⁶ herausgegeben worden sind, und der Vergleich mit Ländern, in denen Pensionsfonds eine längere Geschichte haben, rechtfertigen nicht die Unzufriedenheit, die oft mit unserer jüngsten Erfahrung ausgesprochen wird; oder zumindest kann die Unzufriedenheit nicht allein einem angeblichen Mangel an Wirksamkeit der Anreize, die es seit 1999 gegeben hat, oder der partiellen Nutzung von TFR als Finanzierungsinstrument zugeschrieben werden.

Ende 1999 gab es 33 so genannte geschlossene Pensionsfonds²⁷, die von COVIP eine Lizenz erhalten hatten, mit ungefähr 700.000 eingeschriebenen Mitgliedern; außer diesen gab es 88 so genannte offene Pensionsfonds.²⁸

Ende 2001 war die Zahl der geschlossenen Pensionsfonds auf 41 mit mehr als einer Million Mitglieder gestiegen; von diesen hatten nur 27 (31 Ende Januar 2002) ihre volle Operationslizenz erhalten.²⁹ Es gab 102 offene Pensionsfonds mit 285.000 eingeschriebenen Mitgliedern; von diesen hatten 94 eine volle Lizenz.³⁰

Insgesamt gingen die neuen Pensionsfonds von 121 Ende 1999 hoch auf 143 Ende 2001, mit ungefähr 1.3 Mio. eingeschriebenen Mitgliedern. Wenn man die 577 berücksichtigt, die vor der Einführung des neuen Gesetzes von 1992 existierten, gibt es momentan 720 Pensionsfonds mit ungefähr 2 Mio. eingeschriebenen Mitgliedern. Ende 2000 hatten die Aktiva der neuen Pensionsfonds, die dazu dienen werden, um Pensionsleistungen zu erbringen, eine Gesamtsumme von 3.338 Mio. € (2.270 Mio. € für geschlossene Pensionsfonds und 1.068 Mio. € für offene) erreicht, einschließlich der von bereits bestehenden Fonds verwalteten € 28.190 Mio.

Ende 2000 wurde die Zielmitgliedschaft für Pensionsfonds für Angestellte mit voller Lizenz auf 2.354 Mio. ArbeiterInnen und Angestellte erhöht; die durchschnittliche Mitgliedschaftsquote war 32,6%, mit einem Maximum von 76,4% für Firmen- und Firmengruppen; die geschlossenen Pensionsfonds der Berufszweige zeigen niedrigere Mitgliedschaftsquoten an. Ende 2001 fiel die durchschnittliche Mitgliedschaftsquote auf 15,4%; das war, weil Genehmigungen an Fonds mit hohen Mitgliedschaftszielen ausgegeben wurden, was die Zahl der potenziellen Mitglieder in geschlossenen Pensionsfonds mit voller Lizenz auf 5.827 Mio. an-schwellen ließ (um 130% höher als im vergangenen Jahr).

In europäischen Ländern, wo es viele Pensionsfonds gibt, die für Jahrzehnte bestanden haben, variieren Mitgliedschaftsquoten zwischen 30% und 50%. Aus diesen Daten geht hervor, dass viele Fonds in den paar Jahren nach der

1995er-Reform gegründet wurden, aber dass nur einige von ihnen es schafften, eine Lizenz von COVIP zu bekommen. Jedoch waren, sobald diese Hürden genommen waren, die Pensionsfonds fähig, Mitgliedschaftsquoten zu erreichen, deren Aufbau in anderen Ländern Jahrzehnte gedauert hatte.

Also scheinen die Probleme, die die Pensionsfonds bis jetzt haben, nicht so sehr ein Mangel an Steueranreizen oder die partielle Nutzung der TFR, sondern eine Kombination aus Managementunzulänglichkeiten innerhalb des Fonds, schwierigen Prozeduren und langwierigen Bewerbungsvorgängen bei den Aufsichts- und Regulierungsbehörden zu sein. Wie aus einer MEFOP-Untersuchung³¹ hervorgeht, sind geschlossene Pensionsfonds drei Jahre nach dem Geschäftsgründungsmemorandum voll operationell.

Es besteht das Problem, dass sich wenig junge Leute in die Pensionsfonds einschreiben; dieses Phänomen liegt hauptsächlich daran, dass bei kürzlich eingestellten ArbeiterInnen und Angestellten Anstellungsverträge wie Zeitarbeit oder Ausbildungsverträge stark vertreten sind, die sich nicht automatisch in langfristige Anstellungsverträge verwandeln und keine TFR-Zahlungen vorsehen.

Offensichtlich begünstigt die augenblickliche Situation der Finanzmärkte neue Einschreibungen in Pensionsfonds nicht. 2001 zeigten geschlossene Pensionsfonds insgesamt einen negativen Ertrag (minus 0,5%). Für offene Pensionsfonds stand der durchschnittliche Gesamtertrag von Aktienunterfonds bei negativen 10%, während Bondsunterfonds einen positiven Ertrag brachten (plus 2,4%); der durchschnittliche Ertrag aller Unterfonds (Gesamtindex) belief sich auf negative 5,6%.³²

Diese Hindernisse können nicht durch die Anbietung größerer Steueranreize überwunden werden; andererseits sollte angemerkt werden, dass für die kleine Gruppe der neu angestellten ArbeiterInnen und Angestellten, deren Verträge TFR-Zahlungen vorsehen, das Gesetz es vorschreibt, dass die TFR bei Beitritt zu einem Pensionsfonds voll genutzt werden.

Ein anderes Hindernis, dass der Einschreibung in einen Pensionsfonds im Wege steht, insbesondere bei jungen Leuten, könnte Kurzsichtigkeit sein, oder Mangel an Einsicht in die Notwendigkeit, für das Alter vorzusorgen. Manchmal wird dieses Argument verwendet, um mehr oder weniger Zwangsmethoden zu rechtfertigen, damit ArbeiterInnen und Angestellte in Pensionsfonds eintreten. Jedoch berücksichtigt diese Sicht nicht, dass die Rentenversicherung hinreichend durch die Pflicht zur Einschreibung in das öffentliche Sozialversicherungssystem garantiert ist. Darüber hinaus weitere Rentenversicherungen einzuführen, die durch Rückgriff auf private Fonds erfüllt werden sollen, könnte nicht ganz verstanden werden.

Die Beiträge zu bestehenden Pensionsfonds von ArbeiterInnen, Angestellten und Arbeitgebern belaufen sich auf ungefähr 1% des Bruttolohns; der genutzte Anteil der TFR beträgt im Durchschnitt 2%. Die Frage ist, ob es wünschenswert

wäre, diese Prozentzahlen zu erhöhen, um wie viel und wie, und ob durch Anreize oder durch verpflichtende Regeln.

Es gibt zwei Hauptalternativen, dieses Problem zu lösen: Eine ruft nach dem Staat, weiterhin seine gegenwärtige Rolle zu spielen, und konzentriert sich auf das öffentliche Rentensystem, die andere ist radikaler und konsistent mit einer marktbasierter Rationalität und ihrer Anwendung auch im sozialen Bereich. Grundsätzlich impliziert die erste Alternative einen Anreiz, zum Teil auf die TFR oder andere Sparmittel zurückzugreifen, ohne die laufenden an das öffentliche Rentensystem gezahlten Beitragssätze zu ändern; die zusätzlichen Zahlungen würden ausreichend sein, zusätzliche Leistungen durch das neue Pensionssystem zu ermöglichen, die hinreichend wären, um das Absinken der Deckung durch das öffentliche System aufgrund der Reformen der 90er Jahre auszugleichen.

Die zweite Alternative wäre, schnell alle TFR oder eine ähnliche Masse anderer finanziellen Ressourcen in die Pensionskassen umzuleiten und dazu auch die Mittel, die durch eine merkliche Verringerung der laufenden Beitragssätze zustande kommen, zu nutzen. Die schnelle Entwicklung der Pensionsfonds wäre ein Werkzeug, weitere und tiefe Einschnitte im öffentlichen Rentensystem, das durch die niedrigeren Beiträge festgelegt wäre, auszugleichen. Wie schon gesehen wurde, ist von einem makroökonomischen Standpunkt her das andere Ziel, das diese Alternative charakterisiert, die Reduzierung der Arbeitskosten.

In der ersten Alternative betreffen die Probleme die Wahl des Ausmaßes (das immer begrenzt ist), des Zeitrahmens und der Wege, um optimalen Transfer der TFR oder anderer finanziellen Ressourcen zu den Pensionsfonds zu erreichen. Diese Entscheidungen sollten auch die Notwendigkeit berücksichtigen, die laufenden Funktionen der TFR nicht zu untergraben, die ihrer Natur nach den ArbeiterInnen und Angestellten soziale Sicherheit geben und den Firmen Kredit und auch als ein kontrazyklisches Werkzeug zur Glättung scharfer sozioökonomischer Veränderungen im ganzen System dienen.

In der zweiten Alternative würde die Abschaffung der TFR und/oder eine substantielle Reduzierung in den von Firmen gezahlten Beitragssätzen bedeutende Umverteilungseffekte und eine starke Einschränkung des Wohlfahrtsstaates hervorrufen; der Verlust der TFR für die ArbeiterInnen und Angestellte und/oder die Reduzierung der durch die Firmen zu zahlenden Beiträge würde de facto ohne jedes *quid pro quo* stattfinden, da die Entwicklung eines privaten Pensionssystems das öffentliche nicht ergänzen, sondern ersetzen würde. Jedoch würde es auch Probleme für das Finanz- und Produktionssystem geben; wie oben bereits angemerkt, würde eine schnelle und andauernde Entwicklung privater Pensionsfonds einen Ausfluss von Ersparnissen nach sich ziehen, die ausländischen Märkten zugute kommen würden, zu Lasten kleiner und mitt-

lerer italienischer Unternehmen, dem Großteil des italienischen Produkktivsystems, aufgrund der dadurch verursachten Reduzierung der schon begrenzten finanziellen Ressourcen.

Um zusammenzufassen, wenn ein privat finanziertes System, das auch die TFR nutzt, sich über eine gewisse Schwelle hinaus entwickeln sollte, zum Schaden des öffentlichen pay-as-you-go-Systems, mit dem Ziel, die von den Firmen zu zahlenden Beiträge zu reduzieren, würde sich eine Verzerrung des augenblicklichen sozialen und wirtschaftlichen Systems ergeben. Dies könnte negative Konsequenzen nicht nur für den Grad und die Sicherheit der Rentenabdeckung, sondern auch für die Einkommensverteilung, für die Fähigkeit der effektiven Nachfrage das wirtschaftliche Wachstum zu unterstützen und, allgemeiner, für das strukturelle Funktionieren des Produktions- und Finanzsystems haben.

Wie die wettbewerbsfördernden Abwertungen, bevor Italien der Europäischen Währungsunion beitrug, würde die Reduzierung in den Arbeitskosten die Gewinne nur zeitweilig hochtreiben. Währenddessen würde der Mangel an effektiver Binnennachfrage ernster werden, die Lösung für die strukturellen Probleme des italienischen Produktionssystems würde vertagt und das Sich-Sträuben der italienischen Firmen, innovative Investitionen durchzuführen, würde sich verstärken.

Literatur

- Aprile, R./De Persio, P. (1997): *Evoluzione della spesa pensionistica: scomposizione degli effetti imputabili al quadro demografico, macroeconomico e normativo istituzionale'* (Entwicklung der Rentenausgaben: Zusammensetzung des Effekts zerlegt in den demographischen Rahmen, die makroökonomische Lage und den institutionellen Rahmen). Paper auf der Giornata di studio della popolazione (Tagung zur Bevölkerungsstatistik), organisiert durch die Italian Statistical Society, 6.-7. Januar .
- Atkinson, A. B. (1995a): *Is the Welfare State necessarily an Obstacle to Economic Growth?*. *European Economic Review*, 39.
- Atkinson A. B. (1995b): *„The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State“*, Vortrag am Centre for Economic Studies, Universität München.
- Banca d'Italia (2000), *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Annual Report, Schlussbemerkungen.
- Banca d'Italia (2001): *Assemblea generale ordinaria dei partecipanti*, Jahresbericht, Schlussbemerkungen.

- Ceprini, M. and F. Modigliani, (1998): Social Security: una proposta per l'Italia, *Economia Italiana*, 2, May–August.
- Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) (2001): 2000 Annual Report. Rom.
- Commissione di vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP) (2002): I fondi pensione. Principali aspetti quantitativi, aktualisiert zum 31. Dezember, 2001.
- Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n° 335/95 e successivi provvedimenti (2001): Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità. Rom.
- Delli Gatti, D., F. De Novellis, A. Forti and P. Padoan (1998): La competitività dell'Italia, CER-IRS, Competitività e regolazione. Bologna.
- European Commission (1996): Ageing and Pension Expenditure Prospects in the Western World. Brüssel.
- European Commission (2000): Eurostat. Social protection expenditure and receipt. 1980–1998. Brüssel.
- European Commission (2001): Eurostat. Social protection expenditure and receipts. 1980–1999. Brüssel.
- Fitoussi, J. P. (1995): Ridurre o eliminare lo stato assistenziale? Competitività e coesione sociale. In: Baldassarri, M., L. Paganetto, E.S. Phelps (eds), Equità, efficienza e crescita. Rom.
- Gallino, L. (2001): Il costo umano della flessibilità. Rom.
- Garret, G. and D. Mitchell (1996): Globalization and the Welfare State: Income Transfer in the Industrial Democracies, 1966–1990, Paper Annual Meeting der American Political Science Association, San Francisco, 28. August–1. September.
- Inpdap (2001): 2001 Annual Report on the Welfare State. Rom.
- Mefop (2000): Fondi pensione: che cosa ne pensano gli italiani. Rom.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (2001): Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio. Rom.
- Ministero del Tesoro - Ragioneria Generale dello Stato (1996): Tendenze demografiche e spesa pensionistica: alcuni possibili scenari. Monograph no. 9. Rom.
- Ministero del Tesoro – Ragioneria Generale dello Stato (1997): Sanità, scuola e pensioni, Monograph no. 13. Rom.
- Ministero del Tesoro (1998): Italy's Convergence Towards EMU. Mimeo.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica – Ragioneria Generale dello Stato (1999): Aggiornamento del modello di previsione del sistema pensionistico della RGS: le previsioni '99. Rom.

- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2000): *Le tendenze di medio – lungo periodo del sistema pensionistico italiano: le previsioni elaborate con il metodo della RGS aggiornato al 2000*. Rom.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2001): *Le tendenze di medio – lungo periodo del sistema pensionistico e sanitario previsioni elaborate con i modelli del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato aggiornati al 2001*, Monograph Nr. 3. Rom.
- Onofri, P. (1999a): *Globalizzazione e strumenti delle politiche sociali*. In: Europa. In: Pizzuti F. R. *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*. Rom.
- Orszag, P. R. and J.E. Stiglitz (2001): *Rethinking Pension Reform: Ten Myths About Social Security Systems*. In: Holzmann, R., J.E. Stiglitz (eds): *New Ideas About Old Age Security*. Washington.
- Pizzuti, F.R.(1995): *Economia e politica della previdenza sociale*. In: Castellino, O. (ed): *Le pensioni difficili*. Bologna.
- Pizzuti, F.R.(1996): *Pension Reforming and Economic Policy Constraints; Brief notes on the Italian Case*, in *Pensions in the European Union – Adapting to Economic and Social Change*, 13–14. Juni 1996, Münster Conference Proceedings, Köln, GVG, 1996. Eine ganz ähnliche Version dieses Papiers ist: *Pension Reforming and Economic Policy Constraints in Italy*, Labour, 1, 1998. Dieses Referat wurde wiederveröffentlicht unter dem Titel: *A Political Economy Approach to Pension Financing*. In: Hughes, G. and J. Stewart (eds): (2000): *Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change*. Boston. Eine ähnliche Version dieses Artikels auf Französisch ist (1998): *Les techniques de financement des retraites: notes sur un approche fondée sur l'économie politique.*) Paris.
- Pizzuti, F. R. (ed) (1999a): *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*. Rom.
- Pizzuti, F. R. (1999b): *Globalizzazione, welfare state e dumping sociale*. In Pizzuti, F. R. (ed) (1999a): *Englische Version: Globalization, Welfare State and Social Dumping*. In: Franzini, M and F. R. Pizzuti (eds) (2000): *Globalization, Institutions and Social Cohesion*. Heidelberg.
- Pizzuti, F. R. (1999c): *Trasferimenti intergenerazionali, previsioni pensionistiche e politica economica*. In: Acocella, N., G.M. Rey, M. Tiberi, *Saggi in onore di Federico Caffè*. Milan.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2000): *Documento di Programmazione Economico-Finanziario. Per gli anni 2001-2004*. Rom.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2001): *Documento di Programmazione Economico-Finanziario. Per gli anni 2002-2005*. Rom.

- Rodrik, D. (1997a): The "Paradoxes" of the Successful State. In *European Economic Review*, April, 41, 3-5.
- Rodrik, D. (1997b): *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics. Washington.
- Wilensky, H. (1993): *Stato-nazione, politica sociale e andamenti economici*, In Ferrera, M., *Stato sociale e mercato*, Turin: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.

Fußnoten

- 1 Dieser Artikel erschien zunächst in dem englischsprachigen Buch „Reforming Pensions in Europe“. Die Mittel für die Arbeitnehmerabfindungsfonds (TFR) werden aus laufenden Löhnen und Gehältern bereitgestellt. Jeden Monat behalten die Firmen 6,7% der Löhne und Gehälter ein, legen diese Summen in den TFR beiseite und erstatten sie den Arbeitern in ihrer Gesamtheit zurück, wenn diese in Rente gehen oder die Firma verlassen. Die Firmen bezahlen niedrigere Zinssätze, um die Balance der TFR zu nutzen. Kurz gesagt, die TFR sind eine stetige und billige Kapitalquelle für die Firmen.
- 2 Dr. Francesca Corezzi hat bei der Zusammenstellung von Tabelle 1 und 2 mitgewirkt. Für ähnliche Daten für die vergangenen Jahre vgl. Delli Gatti, De Novellis, Forti und Padoan (1998).
- 3 Für ähnliche Daten für die vergangenen Jahre, jedoch aufgrund unterschiedlicher statistischer Information erhalten, vgl. Onofri (1999).
- 4 Für eine Detailanalyse dieses Aspektes durch den Autor, vgl. Pizzuti (1999b) und die darin enthaltene Bibliographie. Insbesondere vgl. Atkinson (1995a und 1995b), Fitoussi (1995), Garrett und Mitchell (1996), Rodrik (1997a und 1997b) und Wilensky (1993).
- 5 Vgl. Pizzuti (1996a).
- 6 Commissione Ministeriale (Ministerialrat) zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetz 335/95 und Folgemaßnahmen.
- 7 Vgl. Inpdap (2001). Für diese Ergebnisse vor und nach der Reform, was Ertragsraten auf Beiträge, Ablösungsraten für reguläre ArbeiterInnen und Angestellte und Ablösungsraten für „HeimarbeiterInnen“ angeht, wird angenommen, dass die Reallöhne um 2% pro Jahr steigen; in dem so definierten Beitragssystem wird auch eine 1,5% Kapitalertragsrate angenommen.
- 8 Europäische Kommission (2001).
- 9 Vgl. Inpdap (2001).
- 10 Inpdap (2001), S. 116.
- 11 Vgl. Inpdap (2001).
- 12 Europäische Kommission (1996).

13 Die Regierung hat das RGS-Modell im Januar 1998 als offizielle Vorhersage für den Konvergenzplan für die Europäische Währungsunion verwendet [vgl. Ministero del Tesoro (1998), insbesondere Abbildung 19. Zu den RGS-Modell-Spezifizierungen, vgl. Schatzministerium – Oberster Staatlicher Rechnungshof (1996) und (1997)].

1999 bestätigten neue Projektionen, die mit dem aktualisierten RGS-Modell (Kurve B, Abbildung 1) berechnet wurden, obwohl die makroökonomischen Vorhersagen anders aussahen (vgl. Tabelle 1, Szenario B) grundsätzlich den Trend der Rentenausgaben-BIP-Vorhersage von 1998 [vgl. Ministero del Tesoro (Schatzministerium)- Oberster Staatlicher Rechnungshof (1999)].

Im Jahr 2000 wurde das RGS-Modell weiter aktualisiert und für zwei Voraussagen genutzt, die in den 2001–2004 Wirtschafts- und Finanzplan (DPEF) [vgl. Presidenza del Consiglio dei Ministri (Präsidium des Ministerrats) (2000)] aufgenommen wurden. Eine der zwei Vorhersagen aus dem Jahr 2000 bestätigte die von 1998 und 1999; die andere Vorhersage, unter Berücksichtigung der schnelleren Wachstumsrate, die im DPEF für die Periode 2001–2004 angesagt war, betonte einen niedrigeren Trend für das Rentenausgaben-BIP-Verhältnis, der dem für die ersten fünf Jahre in Graph 1, Kurve A widerspiegelten sehr ähnlich war.

In der Periode Juni-September 2001 aktualisierte der RGS wiederum seine Vorhersagen und berücksichtigte die konsolidierten Ausgabedaten für 1999, die bestehenden institutionellen und politischen Rahmenbedingungen in der Periode, in der der 2002–2005 DPEF konzipiert wurde, die Überprüfung der tatsächlichen Daten für 2000 und die Vorhersagen für 2002 und die neue demographische Voraussage mit 2000 als Basisjahr durch das Italienische Statistische Institut (ISTAT). Die Letzteren waren auf die „zentrale“ Annahme gegründet, dass – im Vergleich zur vorhergehenden Projektion von 1997 – die Erhöhung der Lebenserwartung bei Geburt für beide Geschlechter um mehr als drei Jahre nach oben revidiert ist und im Jahre 2050 81,4 für Männer und 88,1 für Frauen betragen wird und auch auf neue Annahmen, wonach die Zahl der ImmigrantInnen sich mehr oder weniger verdoppeln wird und 120.000 pro Jahr erreichen und die erwartete Fruchtbarkeitsrate für die ganze 2000–2050 Periode etwas niedriger sein wird (von 1,26 auf 1,42 anstatt 1,31 auf 1,46) als erwartet. Die makroökonomischen Annahmen bleiben grundsätzlich dieselben. Der neue Trend des Rentenausgaben-zu-BIP-Verhältnisses ist das in Kurve C in Abbildung 1 gezeigte, und die zugrunde liegenden Annahmen sind in Szenario 3, Tabelle 3, zusammengefasst.

14 Diese und die folgenden Daten, die Kurve C in Abbildung 1 betreffen, beziehen sich auf die letzte vom RGS 2001 ausgearbeitete Vorhersage, die der aktualisierten in der vorigen Fußnote entspricht. Im Vergleich zu der

durch Kurve B angezeigten, die der Projektion von 1999 entspricht, ist die Form von Kurve C im ersten Teil der betrachteten Periode ähnlich und buchstäblich die gleiche in der zweiten; die Unterschiede in der ersten liegen daran, dass das Ausgangsverhältnis zwischen Pensionen oder Renten und BIP 13,8% statt 14,4% ist, da während der Periode zwischen den beiden Voraussagen das Verhältnis im Vergleich zum gegenwärtigen Zeitpunkt sogar gefallen ist. Das tatsächliche Verhältnis für 2000 und die vorläufige Zahl für 2001 waren niedriger als die, die von den mit diesem Modell ausgearbeiteten Projektionen in den vorhergehenden Jahren angezeigt waren. Die geänderten demographischen Annahmen führten zu keiner Veränderung im erwarteten Trend des Verhältnisses, und zwar „aufgrund des bemerkenswerten ausgleichenden Effekts einer niedrigeren Sterblichkeit und höheren Einwanderungsströmen“ [vgl. Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerium für Wirtschaft und Finanzen – RGS) (2001, S. 7). Die neue Kurve C ist niedriger als Kurve B in der ersten Strecke, aber steigt auf den Gipfelwert von 15,8%, der auch 2031 erreicht wird, um dann einer sehr ähnlichen abfallenden Kurve zu folgen.

- 15 Wie schon angemerkt wurde, sind in dieser RGS-Voraussage, die 2001 aktualisiert wurde, die makroökonomischen Annahmen grundsätzlich unverändert gegenüber den in den Projektionen von 2000 angenommenen; jedoch sollte man die Aufmerksamkeit auf die erwartete niedrigere Produktivitätssteigerung lenken, die immer noch ein 2%-Niveau erreicht, aber erst 2040 (statt 2025) und dies von einem niedrigeren Ausgangswert, 1,1% statt 1,5% ausgehend. Die zugrunde liegende Wachstumsrate für das BIP ist auf den niedrigen durchschnittlichen Wert von 1,5% per annum für die ganze Periode festgelegt.
- 16 Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica-Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per la Spesa Sociale (2000).
- 17 Zu diesem Thema vgl. Aprile und De Persio (1997).
- 18 Zu diesen Aspekten vgl. Gallino (2001).
- 19 Für eine detaillierte Analyse dieser Themen durch den Autor, vgl. Pizzuti (1999c).
- 20 Der arbiträre Beitrag könnte auch mit Hinblick auf andere spezifische Ziele festgesetzt werden. Zum Beispiel würde die Definition eines Zeitlimits für die zusätzliche Beitragszahlungsperiode durch den Staat die akzeptable Länge der Zeit „signalisieren“, für die ein atypischer Arbeitsvertrag innerhalb einer Erwerbskarriere gehalten werden sollte, damit er unterstützt werden kann; angesichts der weiten Spanne „atypischer“ Verträge könnte das Zeitlimit und das Ausmaß des Zuschusses nach Arbeitstyp variieren, je nachdem wie vereinbar die Arbeit mit dieser Art Anstellungsverhältnis ist

- oder ob sie unterstützt werden soll; unter Berücksichtigung der Einschränkungen durch die europäische Gesetzgebung könnte der arbiträre Beitrag auch nach Industrie- oder Regionalzielvorgaben angepasst werden.
- 21 Zu einer Analyse des pay-as-you-go-Systems im Vergleich zu fondsbasier-ten Systemen vgl. Pizzuti (1995 und 1996b).
 - 22 Enron, der US-Energiegigant, der noch vor zwei Jahren die siebtgrößte Firma der Welt war, mit einer Marktkapitalisierung von 77 Mrd. \$, ließ 11.000 Leute ohne Pension, nachdem das Geld in ihren Plänen in Aktien investiert worden war, deren Preis von 83 \$ auf 67 Cents gefallen war.
 - 23 Ceprini und Modigliani (1998) entwerfen ein System, das einerseits die Erträge von Marktrisiken unterworfenen Investitionen nutzt und andererseits den Staat für die Garantie dieser Erträge verantwortlich macht. Jedoch wird, wenn dieser Aspekt aufgenommen wird, der den Sinn – oder Abwesenheit eines solchen – der Überantwortung eines bedeutenden Anteils von Rentenleistungen an die Marktunsicherheit deutlich macht, fragt man sich, ob das von Ceprini und Modigliani vorgeschlagene System tatsächlich ein fondsbasiertes oder in Wirklichkeit ein verschleiertes pay-as-you-go-System ist, das jedoch den Staat verpflichtet, einen Ertrag auf Rentenbeiträge nicht auf der Grundlage von BIP-Wachstumsraten, sondern immer zu einem bedeutend höheren Satz zu erbringen.
 - 24 Vgl. z.B. Banca d'Italia (2001 und 2002) „Schlussbemerkungen“ für 2000 und 2001.
 - 25 Der DdLDP der Regierung sieht neue Steueranreize für den Beitritt zu einem Pensionsfonds und auch die Nutzung von TFR als Finanzierungsquelle vor. Ähnliche Maßnahmen waren von Regierungen auch in vergangenen Legislaturperioden diskutiert und vorgeschlagen worden, aber wurden nie durchgesetzt.
 - 26 Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip), die Körperschaft, die Rentenfonds überwacht, (2001) und (2002).
 - 27 Beschäftigungspläne von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, offen nur für spezifische Kategorien von ArbeiterInnen und Angestellten je nach Firma, Region oder Berufszweig.
 - 28 Persönliche Pläne, von Finanzdienstleistungsfirmen erstellt, die nicht jedem, der einem geschlossenen Pensionsfonds beitreten kann, offen stehen.
 - 29 Ende 2001 gab es 23 geschlossene Pensionsfonds mit voller Lizenz, im Vergleich mit den 12, die 2000 angefangen hatten, Beiträge zu sammeln.
 - 30 Ende 2000 hatten 70 von 84 offenen Pensionsfonds mit voller Genehmigung schon angefangen zu operieren.
 - 31 Società per lo sviluppo del mercato dei fondi pensione. Mefop (2000) – eine Firma für die Entwicklung des Markts für Pensionsfonds.
 - 32 Vgl. COVIP (2002).

Die Schwedische Erfahrung: Der Niedergang des „Volksheimes“¹

Der schwedische Wohlfahrtsstaat stand Ende der 70er Jahre auf seinem höchsten Punkt. Aus der Perspektive vieler anderer Länder der Welt wurde er als ein bewundernswertes Vorbild betrachtet. Seither hat sich das „Schwedische Modell“ in vieler Hinsicht verändert und ist nun starkem Druck ausgesetzt. Es scheint angebracht, es so auszudrücken, dass das „Heim des Volkes“ sich allmählich aufzulösen beginnt.

Aufbau des „Volksheims“: 1930er bis 1970er Jahre

In Schweden hatte die Sozialdemokratische Partei, SAP, die Regierungsgewalt für mehr als vier Jahrzehnte, von 1932 bis 1972, inne. Diese langjährige Machtstellung ermöglichte es, ein ganzes Spektrum von sozialen Reformen einzuführen und das aufzubauen, was oft als das „Volksheim“ bezeichnet wird.² Von der theoretischeren Warte aus ist das schwedische Wohlfahrtssystem vielleicht das beste Beispiel für das, was der Sozialtheoretiker Esping-Andersen „das sozialdemokratische allgemeine Wohlfahrtsmodell“ nennt.³ Grundlegender Teil dieses sozialdemokratischen, speziell in den nordischen Ländern ausgeprägten Wohlfahrtsregimes war, Esping-Andersen zufolge, ein umverteilendes Steuersystem, das in der Lage war, einen großen öffentlichen Sektor mit universellen Wohlfahrtsprogrammen zu finanzieren.⁴ Die schwedische Sozialdemokratie, von der Kommunistischen Partei unterstützt und gedrängt, setzte ein Sozialversicherungssystem durch, welches mehr oder weniger die ganze Bevölkerung umfasste, um so Unterstützung für das System durch die ganze Bevölkerung zu gewinnen und Spaltungen zwischen verschiedenen Klassen und Segmenten zu überbrücken. Das Modell garantierte fast vollen Einkommensausgleich bei Kinderfürsorge, Arbeitslosigkeit und Krankheit. Die Sozialdemokraten bauten Krankenhäuser und Häuser für Gesundheitsfürsorge, Altenpflege, Schulen, Kinderbetreuung, neue Häuser usw. In den späten 1950ern

schaffte es die Arbeiterbewegung in Schweden auch, nach einem langen und schweren Kampf gegen die vereinigten Kräfte der Bourgeoisie, ein Rentensystem zur Besserstellung Benachteiligter durchzusetzen.⁵

Wichtige Elemente des schwedischen Modells waren die Vollbeschäftigungsstrategie und die solidarische Lohnpolitik, beide von den Gewerkschaftsökonom Rudolf Meidner und Gösta Rehn ausgearbeitet. Das übergreifende Ziel der Vollbeschäftigung bedeutete größere Macht der Arbeiterbewegung gegenüber der Bourgeoisie. Solidarische Lohnpolitik bedeutete, dass die Arbeiter in der Industrie mit hohen Profiten sich mit ihren Lohnforderungen zurückhielten, so dass die Werktätigen auch in anderen Sektoren der Gesellschaft höhere Löhne verlangen konnten.⁶

Fast jede der Sozialreformen wurde gegen den Willen der bürgerlichen Parteien und Großunternehmen durchgesetzt. Dies wurde möglich, weil es eine international einzigartige gewerkschaftlich-politische Zusammenarbeit zwischen der größten schwedischen Gewerkschaftsorganisation, dem sozialdemokratischen Dachverband der Industriegewerkschaften (LO) und der Sozialdemokratischen Partei (SAP) gab und die Kommunistische Partei im Parlament passiv unterstützend wirkte, obwohl sie nie in die Regierung aufgenommen wurde.

Alles in allem führte dieses schwedische Modell zu sinkenden Einkommens- und Reichtumsunterschieden in der schwedischen Gesellschaft. Im Vergleich zu andern Ländern in Westeuropa, zu anderen Formen des Wohlfahrtskapitalismus, wie Esping-Andersen es sagt, bedeutete dies, dass Schweden eine sehr gerechte und gleiche Gesellschaft war.

Mit einer Ausnahme: *die Bedingungen der Macht und des Eigentums*. Die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt wurden in der schwedischen Form des „historischen Kompromisses“ geregelt, der im Jahre 1938 zwischen LO und dem Arbeitgeberbund (SAF) geschlossen wurde. Durch diesen Kompromiss erhielten die Arbeitgeber das Recht, die Arbeit zu dirigieren und zu organisieren, während die Gewerkschaften das Recht bekamen, Gewerkschaften zu bilden und zu streiken usw. Die grundlegende Frage von Macht- und Eigentumsbeziehungen ist aus diesem Kompromiss ausgeklammert, sie ist eine verbotene und totgeschwiegene Frage, und es wird impliziert, diese Fragen nicht anzuschneiden. Abschließend kann man sagen, dass die schwedische Gesellschaft in der Periode von den frühen 30ern bis zu den späten 70er Jahren einen bedeutenden Anstieg in den Lebensstandards für die Arbeiterklasse aufwies, dass aber gleichzeitig die grundlegenden Macht- und Eigentumsinteressen der großen Industrie niemals bedroht waren. Man kann es so ausdrücken, dass politische und soziale Demokratie erreicht wurden, nicht aber eine wirtschaftliche Demokratie.

Entwicklung seit den 90er Jahren: Kürzungen, Privatisierung, Deregulierung

Aber wie steht es jetzt? Während der 1990er hat Schweden, wie andere Länder in der globalen, kapitalistischen Wirtschaft, enorme Kürzungen im öffentlichen Sektor erfahren. Der Anteil des öffentlichen Sektors am BNP ist in den letzten 20 Jahren von $\frac{2}{3}$ auf die Hälfte gesunken.⁷ Das bedeutet einen Verlust von ungefähr 20 Milliarden € pro Jahr für öffentliche Ausgaben, was für eine kleine Volkswirtschaft wie die schwedische sehr viel ist. Dies hat zu einer problematischen Situation im öffentlichen Gesundheitswesen geführt.⁸ Die Zeitungen beschreiben wöchentlich inhumane Bedingungen in der Altenpflege, in Krankenhäusern, in der Kinderbetreuung, den Schulen usw. Viele Krankenhäuser wurden geschlossen, und andere sind voller Menschen, die auf den Korridoren liegen. Es wurden Geburtskliniken geschlossen und jene, die geblieben sind, sind z.T. überfüllt; es gibt Beispiele, wo Frauen empfohlen wurde, in eine 200 Kilometer weit entfernte Klinik zu gehen. Die Gesamtzahl der Angestellten im Pflegesektor wurde stark reduziert, und es gibt zu viele Fälle, in denen alte Leute den ganzen Tag in ihren Betten liegen, ohne Hilfe zu bekommen. Die Fürsorge für psychisch Kranke und für Süchtige wurde einschneidend gekürzt – zweifellos ein Grund für mehr Gewalt auf den Straßen. Vor 20 Jahren gab es keine Bettler auf den Straßen von Stockholm, heute kann man sie jeden Tag sehen. Die Kürzungen sind mit Privatisierungen einhergegangen, darum sind große Aktiengesellschaften wichtige Akteure auf dem Gesundheits“markt“. Noch vor 15–20 Jahren wurden Privatunternehmer erst gar nicht im Gesundheitswesen zugelassen.

Es hat ebenso Kürzungen in den Sozialversicherungssystemen gegeben. Volle Einkommenserstattung wird nicht mehr gewährt, heute ist das Niveau bei 80% für Arbeitslosigkeit (wenn man/frau im System ist), Krankheit und Kindererziehung. Eine sehr wichtige Veränderung ist das neue Rentensystem, das im Jahre 1994 beschlossen und danach von vier bürgerlichen Parteien zusammen mit den Sozialdemokraten umgesetzt wurde. Auf lange Sicht wird es dazu führen, das öffentliche Rentensystem mit vom Staat verwalteten Rentenfonds abzuschmelzen.

Zu den Folgen der Rentenreform von 1994

In Folge der Rentenreform von 1994 wird es Hunderte von durch Privatbanken, Versicherungsunternehmen usw. kontrollierte Rentenfonds geben, zwischen denen, so wird es den Angestellten gesagt, sie die Freiheit haben auszuwählen. Das neue System privat kontrollierter Rentenfonds wird von den Sozialdemokraten eingeführt, also jenen, die in den 50er Jahren so schwer für die Durchsetzung des öffentlichen Rentensystems gekämpft haben. Tatsache ist auch,

dass es tatsächlich die Sozialdemokraten waren, die in den späten 1980ern den öffentlichen Sektor erstmals für private Alternativen öffneten, eine bürgerliche Regierung 1991–94 konnte dann weitergehen und die schon begonnene Entwicklung vorantreiben.⁹ Die schwedische Sozialdemokratie von heute ist eine Sozialdemokratie, die zu denen gehört, die zum Beispiel auf die französische Sozialistische Partei Druck ausgeübt haben, mehr zu deregulieren und zu privatisieren, der Energiesektor ist ein Beispiel.

Statt ein Modell für eine radikale, progressive Kraft zu sein, ist die schwedische Sozialdemokratie heute das Gegenteil. Die heutige SAP-Führung gehört zur *New Labour* von Tony Blair und der *Neuen Mitte* von Gerhard Schröder.

Der hegemoniale Wendepunkt: die 70er und 80er

Wie kann man diese grundlegende Veränderung begreifen? Um die augenblicklichen Bedingungen zu verstehen, ist es wichtig, die historische Entwicklung und den Aufbau des schwedischen Wohlfahrtsstaats, wie soeben skizziert, zu sehen, aber noch wichtiger, die Periode zwischen vergangener Geschichte und der Gegenwart zu analysieren. Dies bringt uns dazu, uns auf ein Thema zu konzentrieren, das den größten sozialen Konflikt im Nachkriegsschweden darstellte, den so genannten Arbeitnehmerfonds, oder im weiteren Sinne, den Kampf für die Wirtschaftsdemokratie. Der Kampf um Arbeitnehmerfonds prägte die schwedische Gesellschaft für mehr als ein Jahrzehnt, von den Mitt-70ern bis zu den frühen 1990ern.¹⁰

Exkurs Pensions- und Arbeitnehmerfonds

In der großen Menge des von den ArbeiterInnen angesammelten Rentenkaptals liegt ein Potenzial zur Entwicklung einer fondsbasierten Strategie für Wirtschaftsdemokratie, gegründet auf dem eine Person-eine Stimme-Prinzip. Es scheint vernünftig, dass die Gewerkschaften selbst Pensionsfonds gründen, in denen ihre Mitglieder ihre Ersparnisse investieren können, statt sie wie heutzutage (zum Beispiel im Zuge des neuen, in Schweden eingeführten Pensionssystem) privat kontrollierten Institutionen, Investoren und Aktienfonds zu überlassen. Die Gewerkschaftsmitglieder würden dann den Fondsvorstand ernennen. Die Gewerkschaftsfonds würden das kollektive Kapital in Unternehmen und verschiedenen Bereichen von Handel und Industrie investieren. Die Gewinne der Fonds könnten für verschiedene Zwecke genutzt werden, über die demokratisch, statt durch private Anteilseigentümer entschieden werden würde. Der Fondsvorstand und die lokalen Gewerkschaftseinheiten könnten dann Abgeordnete zu Aktieneigentübertreffen und zu Aufsichtsräten in einem demokratischen Prozess nominieren. Gewerkschaftsfonds könnten ihre

Verantwortung als Eigentümer und die Macht und den Einfluss, der mit Aktieneigentümerschaft einhergeht, zum Beispiel dazu verwenden, die Schließung profitabler Betriebe oder die Verlagerung der Produktion in Niedrigeinkommensländer zu verhindern. Langfristig kann das ein Weg sein, die grundlegenden Eigentumsbeziehungen in den Unternehmen zu beeinflussen. Langfristig könnte dieses Modell Unternehmen ermöglichen, die sich im Eigentum ihrer ArbeiterInnen befinden und von ihnen verwaltet werden.

Eine vernünftige Strategie im Hinblick auf das Rentensystem könnte sein, eine Doppelstrategie auszuarbeiten, die sowohl eine langfristige Strategie zur Verteidigung und zum Wiederaufbau der öffentlichen Pensionssysteme als auch eine Strategie für eine Art kollektiver Gewerkschaftsfonds umfasst, die innerhalb des neuen, schon durchgesetzten Systems funktionieren kann. Eine andere Strategie auf dem Weg zur Wirtschaftsdemokratie sind gesellschaftliche Fonds, die weiter unten im „Macht und Eigentum“-Dokument skizziert werden.

Ein fundamentales Problem für den Aufbau eines Fonds ist die Kapitalzufuhr. Der erste Vorschlag zur Bildung von Arbeitnehmerfonds war verbunden mit einer phantastisch anmutenden Konstruktion, deren Gewinnausschüttungsmodell die Eigentums- und Machtstruktur der Unternehmen verschiebt, ohne ihre Liquidität zu beeinflussen. Ein gesellschaftlicher Fonds könnte seine Kapitalzufuhr auf die gleiche Art und Weise organisieren. Er sollte nur große Unternehmen umfassen, da Macht und Eigentum hauptsächlich in diesen konzentriert sind, zum Beispiel jene, die mit mindestens 100–200 ArbeiterInnen ab einer bestimmten Umsatzhöhe. Die gesellschaftlichen Fonds sollten gerichtet sein auf ein Gleichgewicht zwischen ArbeitnehmerInnen und den Interessen der Zivilgesellschaft; zwischen gesellschaftlicher Macht und Macht und Einfluss der ArbeiterInnen und der Selbstverwaltung. Ein möglicher Weg ist hier, den Einfluss der Lohnabhängigen mit gesellschaftlichem Kapital, zum Beispiel regional basierendem, zu kombinieren zu einem zentralen Ausgleichsfonds, um regionale Ungleichheiten zu konterkarieren. Diese regionalen Fonds könnten durch einen Vorstand verwaltet werden, den die Regionalparlamente ernennen. Die Fondsabgeordneten bei Aktieneigentümersammlungen und in Aufsichtsräten könnten dann durch den Fondsvorstand/das Regionalparlament bzw. den ArbeiterInnen der Unternehmen ernannt werden. Das fundamentale Prinzip des Fonds sollte ein(e) BürgerIn – eine Stimme sein, statt ein Gewerkschaftsmitglied – eine Stimme (wie es beim Arbeitnehmerfonds der Fall war).

Ideen zu kollektiv verwalteten Fonds (hauptsächlich des beschriebenen Pensionsfonds), um das Machtgleichgewicht zu beeinflussen, bestehen schon in mehreren Ländern. (Ein wichtiger Beitrag zu dieser Debatte, der erwähnt werden sollte, ist Minns, Richard, *The Social Ownership of Capital* [Das Sozialeigentum an Kapital]. In: *New Left Review*, Nr. 219, 1996.) Man kann sich regionale und nationale Fonds vorstellen, die miteinander verbunden sind, um

ein internationales/europäisches System zu bilden. Das System könnte eine von vielen Gegenmächten gegen das globale Kapital sein, und es würde sicherlich viel machtvoller sein, als zum Beispiel die so genannte Tobinsteuer, die in den letzten Jahren diskutiert worden ist. Eine solche internationale Fondsstrategie für wirtschaftliche Demokratie ist noch nicht ausgearbeitet worden und bedarf natürlich weiterer Debatten und theoretischer Entwicklung. Ich denke, dass dies eine wichtige Aufgabe für die heutige europäische Linke sein sollte.

Als Antwort zur anhaltenden oder sich verstärkenden Konzentration von Macht und Eigentum in Großunternehmen schlug der sozialdemokratische Gewerkschaftsbund (LO) im Jahre 1975 den so genannten Arbeitnehmerfonds als Weg zur Demokratisierung der Unternehmen vor. Die ursprünglichen Vorschläge hätten bedeutet, dass von den Gewerkschaften kontrollierte kollektive Fonds innerhalb von 20–40 Jahren die Eigentumsmehrheit in den Großunternehmen übernommen hätten.¹¹ Es war eine demokratisch-sozialistische Strategie, die darauf abzielte, die grundsätzlichen Macht- und Eigentumsverhältnisse in der Gesellschaft zu verändern.¹² Dieser Vorschlag war ein Schock. Die bürgerliche Presse wettete „Revolution in Schweden“.¹³

Die bürgerlichen Parteien waren damals nicht zu einer politischen Kraft vereint, aber im Laufe einiger Jahre schafften sie es, sich gemeinsam mit den im Arbeitgeberbund (SAF) organisierten Unternehmern als eine hegemoniale Kraft im klassischen Gramsci'schen Sinne¹⁴ (was mehr ist, als ein Post-Marxistisches Konzept von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe¹⁵) zu konstituieren. Die Sozialdemokratische Partei zögerte und verhielt sich nach der Niederlage bei den Parlamentswahlen 1976 (zum ersten Mal seit 1932 verlor sie die Macht) zunehmend ablehnender gegenüber dem LO-Vorschlag zu den Arbeitnehmerfonds. 1983 stellte die SAP eine Regierungsvorlage vor, die sich mit Arbeitnehmerfonds befasste und durch das Parlament verabschiedet wurde.¹⁶ Dieser verabschiedete Vorschlag unterschied sich jedoch erheblich von den ursprünglichen LO-Vorschlägen zur Bildung dieser Fonds. Die Frage der Wirtschaftsdemokratie und das Ziel der Umgestaltung der Macht- und Eigentumsverhältnisse war zerronnen, und es wurde nun erklärt, dass die Fonds *nicht* auf ein mehrheitliches Eigentum von Betrieben hinarbeiten sollten. Die Spaltung zwischen der LO und der SAP war, historisch gesehen, außerordentlich groß, und die historisch wichtige gewerkschaftlich-politische Zusammenarbeit funktionierte nicht mehr. Die schwedische Sozialdemokratie operierte nicht mehr wie ein hegemonialer Block, der eine notwendige Bedingung für die langfristige progressive Entwicklung des Schwedischen Modells gewesen war. Zur gleichen Zeit, als sich der innere Konflikt in der sozialdemokratischen Bewegung zuspitzte, verhartete die Kommunistische Partei in den Seitenrängen, was zur Kritik an den Linken beitrug und ihnen Möglichkeiten zur Mitsprache gegenüber der Sozialdemokratischen Partei verwehrte.

Die Debatte über die Arbeitnehmerfonds war ein Kampf um Hegemonie, die alle Ebenen der schwedischen Gesellschaft abdeckte, die wirtschaftliche sowie auch die politische und die ideologische.¹⁷ Verschieden organisierte Klassenkräfte und Subjekte standen gegeneinander. Die Schlüsselprotagonisten im Fondskampf folgten klassischer marxistischer Analyse: die Arbeiterbewegung (die sozialdemokratischen Akteure LO und SAP und die kommunistische Partei VPK) gegen die bürgerlichen Akteure (die Konservative Partei, *Moderaterna*, die liberale Partei, *Folkpartiet*, die „agrar-liberale“ Partei, *Centerpartiet*, und die organisierten Privatunternehmen, die durch den Schwedischen Arbeitgeberbund, SAF, vertreten sind).

Während die Akteure der Arbeiterbewegung es nicht schafften, einen hegemonialen Block zu bilden, gelang es dem bourgeois Block (im weiteren Sinne) mit der Zeit, einen vereinten hegemonialen Block zu formieren, der stark genug war, die gesplante Arbeiterbewegung in die Defensive zu zwingen. Eine zersplitterte Arbeiterbewegung konnte nicht gegen eine vereinte bürgerliche Kraft ankommen, und dies ist ein fundamentaler Aspekt bei der Erklärung der Umgestaltung der Fonds und des letztendlichen Sieges der Bürgerlichen. Aber nicht nur das. Der Ausgang dieses organisierten Klassenkampfes ist auch grundlegend für die Erklärung der ganzen seitherigen sozialen Entwicklung in Schweden. Der Kampf um Arbeitnehmerfonds bedeutete einen hegemonialen Wendepunkt in der schwedischen Gesellschaft, und die bourgeoise Kraft ist danach immer die dominante gewesen, auf allen Ebenen der Gesellschaft, der wirtschaftlichen, politischen und auch der kulturellen und der ideologischen. Bis dahin und einschließlich ihrer Kompromisse zur Bildung von Arbeitnehmerfonds hatte sich die schwedische Arbeiterbewegung für Jahrzehnte allmählich in die Richtung ihrer Gegner bewegt. Diese lang währende progressive Bewegung war innerhalb des Rahmens des schwedischen „historischen Kompromisses“ zwischen Arbeit und Kapital unternommen worden. Der ursprüngliche Vorschlag zur Bildung von Arbeitnehmerfonds bedeutete einen Schritt in eine andere Richtung, indem er sich bedrohlich auf den fundamentalen „heiligen Kern“ des kapitalistischen Produktionsmodus zuspitzte – Privateigentum an den Produktionsmitteln. Mit dem Fondsvorschlag hatte die LO-Gewerkschaft die klassische sozialdemokratische „Wohlfahrtslinie“ verlassen und wiederum die „Eigentumslinie“¹⁸ zum Vorschein gebracht, die unter dem historischen Kompromiss zwischen Arbeit und Kapital versteckt gelegen hatte. Der latente Klassenkonflikt, der durch den historischen Kompromiss verborgen worden war, trat nun wieder in den Vordergrund und wurde der Gesellschaft durch die Debatte dargelegt. Der Vorschlag zum Arbeitnehmerfonds und der Kampf, den dieser hervorbrachte, können sowohl als Ursprung als auch als Effekt der Auflösung des schwedischen historischen Kompromisses betrachtet werden. Der bürgerliche Block gewann den Kampf um die Arbeitnehmerfonds und hat seitdem die Arbeiterbewegung Schritt für Schritt

in die Defensive gezwängt. Die hegemoniale Kraft der Bourgeoisie hat bis zum heutigen Tag vorgeherrscht. Das ist wichtig für das Verständnis der Veränderungen, die in der schwedischen Gesellschaft stattgefunden haben, Veränderungen, die das sozialdemokratische Wohlfahrtsmodell und das „Volkshem“ in Frage stellen. Die Debatte um Arbeitnehmerfonds bedeutete also eine sehr wichtige Veränderung in der Balance der organisierten Klassenkräfte in der schwedischen Gesellschaft, was von großer Wichtigkeit für das Verständnis der heute bestehenden Machtbeziehungen ist.

Zum Verständnis der Veränderungen und des Ausgangs der Debatte über Arbeitnehmerfonds und der späteren Entwicklung ist es nicht nur notwendig, sich auf die politisch-ideologische Ebene zu konzentrieren, sondern auch die sich verändernden Bedingungen der schwedischen Wirtschaft in Betracht zu ziehen.¹⁹ Die export-abhängige schwedische Wirtschaft wurde von der internationalen Ölkrise getroffen. Die Profitrate fiel, die Unternehmen waren in der Krise, es bestand die Notwendigkeit für neue Investitionen und Risikokapital.

Diese wirtschaftlichen Bedingungen wurden von den bürgerlichen Akteuren als Argument gegen die Lebensfähigkeit der Arbeitnehmerfonds und gegen die gleichmacherische Wohlfahrtspolitik im Ganzen genutzt. Anfang der 1980er Jahre verließ die konservativ-liberale Regierung (1976–82) die vorherrschende keynesianisch-liberale Politik, die unter allen Parteien bis dahin Konsens gewesen war.²⁰ Sie begann, die öffentlichen Ausgaben im Zuge der neuen bzw. eigentlich alten, liberalen Wirtschaftspolitik, die nun eingeführt wurde, zu kürzen. Die folgenden sozialdemokratischen Regierungen haben diese wirtschaftspolitische Richtung beibehalten und ebenso wie die bürgerlichen Parteien niedrige Inflation vor Vollbeschäftigung (einer der Ecksteine des schwedischen sozialdemokratischen Modells) gesetzt.

Hinter diesen wirtschaftlichen Faktoren stand in Schweden wie in anderen Ländern ein anderer wichtiger internationaler Faktor: hegemoniale Veränderungen – die politische-ideologische „rechte Welle“, angetrieben durch die Reagan-Thatcher-Regimes, die einen weltweiten Einfluss hatten und natürlich auch die schwedische politische Agenda beeinflusste. Aus dieser rechtslastigen Theorie/Ideologie/Politik schöpften die schwedischen bürgerlichen Parteien Argumente für ihre eigenen anti-linken Kampagnen insbesondere gegen den „Fondssozialismus“, aber auch gegen das ganze schwedische Wohlfahrtsregime.²¹

Aussichten für den Wohlfahrtsstaat aus einer linken Perspektive

Die Auswirkungen dieses hegemonialen Wendepunkts auf den schwedischen Wohlfahrtsstaat sind früher schon skizziert worden. Ich denke, dass es heutzutage korrekt ist, die schwedische Sozialdemokratie als Teil der bürgerlichen, liberalen hegemonialen Kraft zu betrachten. Wie schon erwähnt, haben die

SAP-Regierungen während der 1980er und 90er Jahre die Politik des allmählich schrumpfenden Anteils des öffentlichen Sektors im BNP weiter fortgesetzt. In den späten 80er Jahren haben sie eine Steuerreform eingeführt, um z.B. die Einkommenssteuern zu senken, die Milliarden € gekostet hat und jenen mit niedrigen Einkommen nicht zugute gekommen ist. In den 1990ern sind sowohl die SAP als auch die bürgerlichen Regierungen (1991–94) sehr erfolgreich bei der Kürzung der öffentlichen Ausgaben gewesen, um sich so für den Maastricht-Vertrag und die Anforderungen für EU und EWU-Mitgliedschaft zu qualifizieren.

Die Konsequenzen der wirtschaftlich-politischen Entwicklung während der 20 Jahre nach dem hegemonialen Wendepunkt ist eine sich graduell verhärtende schwedische Gesellschaft. Dies bedeutet eine in Europa am steilsten ansteigende Kluft zwischen den Klassen. Die Einkommensunterschiede sind schnell gewachsen. Es besteht eine Marginalisierung von Teilen der Bevölkerung, die es vor 20 Jahren nicht gegeben hatte. Natürlich gab es viele der hier beschriebenen Prozesse auch im Rest der europäischen Länder, aber ich denke, es ist richtig zu sagen, dass der bourgeoise/(neo)liberale (einschließlich sozialdemokratisch regierte) Angriff eine immer drastischere Veränderung in den sozialen Bedingungen in Schweden verursacht hat.²² Dies ist auch eine wichtige Erklärung für die ablehnenden Haltungen zu EU und EWU. Die soziale Entwicklung wird gesehen als Anpassung an ein anderes (auf europäischer Ebene etabliertes) neoliberaler System. Dies erklärt u.a. den Anti-Föderalismus unter den Linken, selbst dann, wenn es zu linken Projekten kommt. Zusammenfassend kann man sagen, dass heute die politische Demokratie durch den neoliberalen „Markt“ eingeschränkt wird; es ist nicht länger korrekt zu sagen, dass wir eine Sozialdemokratie haben, und die wirtschaftliche Demokratie scheint weit entfernt.

Der Beitrag hat sich bisher auf die Sozialdemokratie konzentriert. Das scheint natürlich, da die SAP-LO für eine lange Zeit eine sehr starke Kraft war, während gleichzeitig die Linke links von der Sozialdemokratie schwach war.²³ Einige Bemerkungen sollten nun über die Linkspartei gemacht werden. Die Linkspartei – ehemalige Kommunistische Partei – (VPK) war während des Kampfes um Arbeitnehmerfonds zu Beginn sehr kritisch, die tatsächlich systemverändernden Vorschläge wurden als sozialdemokratischer „Reformismus“ (eine Position, die fast jede(r) heute bedauert) angesehen. Heute, da die Sozialdemokraten Liberale geworden sind, ist die Linkspartei in eine sehr enge Zusammenarbeit mit der SAP-Regierung und der Grünen Partei verstrickt. In den augenblicklichen Finanzplänen der Regierung ist zu lesen, dass „das langfristige Ziel der Senkung des Anteils des öffentlichen Sektors [weiter] besteht.“ Sowohl auf nationaler wie auch auf lokaler Ebene kritisiert die Linkspartei die SAP-Regierung in mancher Hinsicht „theoretisch“ und versucht, die SAP-Vorschläge nach links zu ziehen, unterstützt aber praktisch im Großen und Ganzen die Regierungspolitik. Nun sind sogar noch schärfere Kürzungen auf lokaler Ebene geplant, was natürlich

mit der Wirtschaftspolitik auf nationaler Ebene zu tun hat. So hat im Kreis Stockholm die sozialdemokratische/linke/grüne Mehrheit vorgeschlagen, das Äquivalent von 200 Millionen € an der Gesundheitsfürsorge zu streichen. D.h. in theoretischen und politischen Dokumenten versucht die Linkspartei alles, was sie kann, um das ausgeprägte allgemeine Wohlfahrtsmodell zu verteidigen; zugleich verteidigt sie in der praktischen Politik die SAP-Regierungspolitik, die zu einem allmählich schrumpfenden öffentlichen Sektor am Anteil des GNP führt und damit auch zu wachsenden Einkommensunterschieden sowohl zwischen den Klassen als auch zwischen Männern und Frauen.

Seit 1989 sind langfristig strategisch orientierte Diskussionen in der Linkspartei in großem Maße nicht existent gewesen. Die parlamentarische Kompromisspolitik hat Fragen wie Macht- und Eigentumsbedingungen, das überwältigende strukturelle Machtgleichgewicht und die Beziehungen zwischen den Kräften der verschiedenen Klassen, die Vision der wirtschaftlichen Demokratie, die sozialistische Strategie usw. überschattet. Anfang 2000 jedoch beschloss der Parteikongress der Linkspartei, diese Art Fragen noch einmal in den Vordergrund zu stellen. Der Parteivorstand ernannte eine Arbeitsgruppe, die so genannte Macht und Eigentumsgruppe, die Anfang 2002 einen Bericht vorstellte.²⁴ In dem durch die Partei angenommenen Dokument heißt es, dass eine weit reichende Demokratisierung eine weit gehende Veränderung in den Macht- und Eigentumsverhältnissen voraussetzt. Um die wirtschaftliche Demokratie, eine notwendige (aber nicht hinreichende²⁵) Bedingung, zu erreichen, ist es fundamental, die bestehenden Eigentumsverhältnisse zu verändern. Die übergreifende Strategie sollte dann sein, das gemeinsame, demokratische Eigentum im Vergleich zum privaten Eigentum auszudehnen, so dass der Hauptteil der Wirtschaft in demokratisches und allgemeines Eigentum überführt wird. Es wird gesagt, dass eine moderne sozialistische Strategie dann eine Vielzahl von gemeinsamen Eigentumsformen beinhalten sollte: sowohl soziales Eigentum (durch nationale, regionale und lokale Regierungen) als auch kooperatives und Arbeitereigentum. Eine wesentliche Frage ist, was für eine Strategie die Linke braucht, um dies auszufüllen. In dem Dokument ist ein Rückblick auf die Fondsstrategien enthalten, die die schwedische Gesellschaft vor 20–30 Jahren erschütterten.

Dies ist nicht der Platz, detaillierte Ausführung zur skizzierten Fondsstrategie zu geben; ich will nur erwähnen, dass sowohl gewerkschaftskontrollierte Rentenfonds als auch gesellschaftliche Fonds erwogen werden.²⁵ Ein bedeutender Vorzug der Arbeitnehmerfondsstrategie war, dass sie nicht nur vage Vision war, im Gegenteil, sie war ein sehr realistischer und konkreter Weg in Richtung Wirtschaftsdemokratie und demokratischer Sozialismus. Deshalb reagierte auch die Bourgeoisie mit ganzer Kraft und mobilisierte jede ihr zur Verfügung stehende Ressource, um die Arbeiterbewegung in die Defensive zu zwingen. Die Klasseninteressen der Bourgeoisie waren bedroht, und ein hegemonialer

Block wurde mobilisiert, um Gegendruck auf die Arbeiter auszuüben. Man sollte aus dieser Erfahrung lernen. Eine Schlussfolgerung müsste sein, dass das Grundproblem des Kampfes um die Arbeitnehmerfonds nicht der Fonds selbst, sondern die Tatsache war, dass die Arbeiterbewegung nicht vereint hinter dieser systemverändernden Strategie stand, dass ihre hegemoniale Formation zu schwach war. Als die Linkspartei das Macht- und Eigentumsdokument im Frühling 2002 annahm, wurden die Macht- und Eigentumsverhältnisse für eine Woche intensiv diskutiert. Wieder waren die bürgerlichen Akteure, Parteien, die Presse, das Fernsehen usw. fast schockiert. Im Zentrum der Debatte standen die so genannten Gesellschaftsfonds, die als Bedrohung für die bestehenden Machtbedingungen und das Privateigentum an den Produktionsmitteln empfunden wurden. Dies illustriert den Unterschied zwischen einer vagen Vision in einem Parteiprogramm und einem konkreten Vorschlag zur Implementierung. Ich denke es ist notwendig, diese Art konkreter Strategien in die Diskussion einzubringen, wenn diese in entscheidenden Fragen mehr sein soll als vage und harmlose Programmatik.

Eine sehr wichtige Lehre aus der schwedischen Erfahrung – dem Kampf für Wirtschaftsdemokratie und dem Niedergang des „schwedischen Modells/Volksheim“-Programm – ist, dass der Aufbau eines allgemeinen Wohlfahrtsystems, ohne sich zugleich mit den anhaltend ungleichen Macht- und Eigentumsbeziehungen auseinander zu setzen, langfristig unmöglich ist. Das ist der Grund, warum sich dieses Referat auf diese Fragen konzentriert hat. Es ist nicht genug, sich nur auf Sozialreformen zu stützen und gleichzeitig die Eigentumsverhältnisse der Betriebe außer Acht zu lassen. Früher oder später werden diese Fragen wiederkommen und durchbrechen, ob sie nun von der Linken oder von der Rechten aufgebracht werden. Die schwedische Erfahrung war, dass mit der Sozialdemokratie Wirtschaftsdemokratie nicht erreichbar war. Forderungen für Wirtschaftsdemokratie wurden unter den ArbeiterInnen erhoben, eine Welle wilder Streiks setzte unter anderem die Gewerkschaften unter Druck, der Vorschlag der LO zu den Arbeitnehmerfonds war hierfür ein Ansatz. Als die Wirtschaftsdemokratie so konkret gefordert und das Privateigentum der Produktionsmittel auf diese Weise in Frage gestellt wurde, mobilisierten sich dagegen die kapitalistischen Bosse der großen Industrie und die ganze Bourgeoisie. Das tatsächliche Machtungleichgewicht in der Gesellschaft wurde wieder offensichtlich. Ein Machtsaldo, der die ganze Zeit unter der Decke des Volksheims gegolten hatte und der auf den ungleichen Eigentumsverhältnissen beruhte.

Es muss also eine europäische linke Strategie zur Verteidigung, zum Wiederaufbau, zur Schaffung eines allgemeinen Wohlfahrtssystems Macht-, Besitz- und Eigentumsfragen als natürlichen Teil in ihre Strategie aufnehmen. Wenn diese Fragen vergessen werden, scheint es unmöglich, ein langlebiges allgemeines Wohlfahrtsmodell zu bauen. In einer langfristigen Perspektive ist

es meine Überzeugung, dass soziale Demokratie ohne wirtschaftliche Demokratie nicht möglich ist. Es ist notwendig, dies zu betonen, da diese Aspekte in der linken Diskussion viel zu wenig Beachtung finden. Kurzfristig sehen die Aussichten für den europäischen Wohlfahrtsstaat schlecht aus. Die Entwicklung in Europa heute geht immer mehr in die Richtung des liberalen/amerikanischen „Wohlfahrtskapitalismus“²⁶ als in die des allgemeinen Wohlfahrtsmodells, für das Schweden ein berühmtes Beispiel war. Um diese Entwicklung zu ändern, ist es notwendig, eine Doppelstrategie als europäische Linksstrategie auszuarbeiten; zu versuchen, den allgemeinen Wohlfahrtsstaat zu rekonstituieren und gleichzeitig auf die Notwendigkeit für Veränderungen an den grundsätzlichen Macht- und Eigentumsbeziehungen hinzuweisen. Dies sollte nicht weniger bedeuten, als die vom globalen Kapitalismus und seinen Interessen getriebene Entwicklung offen herauszufordern. Vielleicht könnte eine gemeinsame europäische Linke und eine Arbeiterbewegung in einer langfristigen Perspektive eine ausreichend starke hegemoniale Kraft für diese Herausforderung darstellen. Dies ist natürlich eine große Aufgabe, aber besteht eine Alternative?

Eine zukünftige hegemoniale Kraft, die auf Wirtschaftsdemokratie abzielt, ein neues sozialistisches Subjekt muss aus einem breiten Bündnis bestehen, aus einer Vielzahl von progressiven Akteurinnen und Akteuren, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Parlamente, der institutionalisierten Gewerkschaften. Dieses Bündnis muss „alte“ Bewegungen wie Gewerkschaften und politische Parteien sowie neue soziale Bewegungen umfassen. Ich würde jedoch sagen, dass die organisierte Arbeiterklasse und die Gewerkschaftsbewegung das Zentrum dieses Subjekts sein sollten, wenn es die Möglichkeit geben soll, Erfolg zu haben.²⁷ Für die europäischen Linksparteien würde ein Teil dieser Arbeit bedeuten, Koalitionen mit sozialdemokratischen Parteien und Gewerkschaften aufzubauen, als ersten Schritt durch das Eingehen von Verbindungen mit dem linken Flügel dieser Kräfte. Dies ist strategisch wichtig, da in diesen linken Flügeln ein starker Wille besteht, den allgemeinen Wohlfahrtsstaat zu verteidigen, und dies oft in Opposition zur sozialdemokratischen Führung. Der zweite Teil ist vielleicht sogar noch wichtiger; die Verbindungen mit den neuen sozialen Bewegungen fester zu zurren, um Druck auf die parlamentarischen Kräfte für eine andere Politik auszuüben, die über die bloße Verteidigung des Wohlfahrtsstaats hinausgeht. Daher ist es notwendig, in die Debatte – z.B. auf dem Europäischen Sozialforum – nicht nur die Analyse der vorherrschenden kapitalistischen Macht- und Eigentumsbeziehungen einzubringen, sondern auch die Frage der sozialistischen Strategie in Richtung Wirtschaftsdemokratie zu stellen, die heutzutage so gut wie nicht existent ist. In dieser Arbeit, denke ich, hat die GUE (in Zusammenarbeit mit Transform) eine große Verantwortung.

- 1 Stefan Sjöberg ist Dozent an der Soziologischen Fakultät der Uppsala Universität und Sekretär des Zentrums für marxistische Sozialstudien in Stockholm. Dieser Beitrag wurde ursprünglich als Referat für den Internationalen Workshop Perspektiven für den europäischen Wohlfahrtsstaat“ geschrieben.
- 2 Das Konzept wurde zuerst Ende der 1920er Jahre vom sozialdemokratischen Premierminister, Per Albin Hansson verwendet.
- 3 In Gösta Esping-Andersens berühmter Arbeit, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, MA, betrachtet er diese „nordische“ Form als eine von drei Hauptformen des „Wohlfahrtskapitalismus“, die anderen sind, ihm zufolge, das selektiv liberale und das konservative Wohlfahrtsmodell. Als Beispiele für das konservative Modell nennt er Frankreich und Deutschland (mit einer Tradition, die auf Bismarck zurückgeht) und für das liberale die USA. Das konservative Modell ist durch historische Beziehungen zur Kirche mit traditionellen Familienwerten charakterisiert. Der Staat ist stark in diesem Wohlfahrtsystem, aber greift normalerweise nicht ein, solange die Familie die Pflege wahrnehmen kann. Im liberalen Modell ist die Sozialversicherung selektiv und Leistungen von niedriger Höhe werden von denen mit niedrigem Einkommen erbracht. Der Staat interveniert zu einem geringen Grad in die Marktmechanismen, und das Modell hat (insbesondere im Vergleich mit dem sozialdemokratischen universalistischen Modell) einen niedrigen Umverteilungseffekt innerhalb der Bevölkerung.
- 4 Rothstein, Bo. (1994): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm.
- 5 Olson, Sven E. (1990): *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund.
- 6 Clement, Wallace & Rianne Mahon (1994): *Swedish Social Democracy: A Model in Transition*. Toronto.
- 7 Ankarloo, Daniel, nd.
- 8 Die Beschreibung folgt Sjöberg, Stefan (2003). In: *Löntagarfondsfrågan – en hegemonisk vändpunkt. En marxistisk analys*, Uppsala Universität. Uppsala. 2003, S. 234 ff.
- 9 Montin, Stig. (1992): *Privatiseringsprocesser i kommunerna, teoretiska utgångspunkter och empiriska exempel*. In: *Statsvetenskaplig tidskrift*, Nr. 1.
- 10 Der Kampf um Arbeitnehmerfonds wird in Sjöberg 2003 analysiert.
- 11 Meidner, Rudolf in Zusammenarbeit mit Anna Hedborg & Gunnar Fond (1975): *Löntagarfonder*, Tidens. Stockholm.
- 12 Konkret wurde ein Gewinnausschüttungsmodell vorgeschlagen, das die Eigentums- und Machtstruktur der Gesellschaften verschoben hätte, ohne ihre Liquidität zu beeinflussen. Ein gewisser Anteil der jährlichen Gewin-

ne (die LO-Arbeitsgruppe sprach von 20%) der Großunternehmen sollte in Arbeitnehmerfonds überwiesen werden, aber nicht in bar, sondern als neu ausgegebene Aktien in der Gesellschaft. Dadurch würden die Profite die Gesellschaft nicht verlassen, sondern aktives Kapital bleiben. Durch das Verhältnis der berechneten Summe zu dem gesamten Aktienvolumen könnte die Zahl der neuen Aktien festgestellt werden. Das Fondssystem sollte nur große Betriebe mit mehr als 100 Angestellten umfassen, da Macht und Eigentum sich in diesen Betrieben konzentriert.

Den Arbeitnehmerfonds sollten die Angestellten durch ihre Gewerkschaften kontrollieren, und die Mitglieder des Fondsvorstands sollten von GewerkschaftsvertreterInnen ernannt werden. Die FondsrepräsentantInnen in jedem Unternehmen/Aufsichtsrat sollten gemeinsam von den Fondsvorständen und den lokalen Gewerkschaften ernannt werden. Dieses originelle Modell hätte bedeutet, dass der kollektive Fondsanteil der großen Unternehmen allmählich im Verhältnis zu den privaten Anteilen angestiegen wäre. Die Arbeitsgruppe schätzte, dass in 20–40 Jahren die schwedischen Unternehmen sich mehrheitlich im Eigentum der Arbeitnehmerfonds befinden und von ihnen kontrolliert werden würden. Die Idee war so simpel wie sie radikal war.

- 13 Die liberale Tageszeitung *Dagens Nyheter*, 28. August 1975. In der LO-Gewerkschaftspresse konnte man Schlagzeilen wie „Mit den Fonds kommen wir dran!“ und „So werden wir die Macht von den Kapitaleigentümern übernehmen!“ lesen.
- 14 Gramsci, Antonio (1975): *Selections from the Prison Notebooks* (Auszüge aus den Gefängnistagebüchern). New York.
- 15 Laclau, Ernesto und Chantal Mouffe (1996, 1985): *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (Hegemonie und Sozialistische Strategie: Für eine radikale demokratische Politik). London 1996 (1985).
- 16 Regeringens proposition 1983/84:50, Löntagarfonder.
- 17 Dies bedeutet, in einer strukturalistisch beeinflussten marxistischen Analyse die „Totalität“ der „relativ autonomen“ Ebenen der Wirtschaft, Politik und Ideologie mit einzubeziehen, vgl. Althusser, Louis und Étienne Balibar (1975): *Reading Capital*. In: *New Left Books*. London und Poulantzas, Nicos (1975): *Political Power and Social Classes*. In: *New Left Books*. London.
- 18 Lewin, Leif (1992): *Ideologi och strategi, sevensk politik under 100 år*, Norstedts Juridik. Lund. S. 356 ff.
- 19 Wiederum der strukturalistisch beeinflussten marxistischen Perspektive folgend, müssen die Zwischenbeziehungen der wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und ideologischen Faktoren in jeder sozialen Analyse berücksichtigt werden.

- 20 Scharpf, Fritz W. (1991): *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca.
- 21 In mancher Hinsicht hängen auch die strukturellen Effekte des Zusammenbruchs des „sowjetischen Blocks“ 1989–91 damit zusammen. Der schwedische Wohlfahrtsstaat existierte zwischen zwei gigantischen hegemonialen Kräften, als eine dieser beiden weggeschwemmt wurde, half dies natürlich der globalen „Marktwelle“ auch, das „Volksheim“ mit sich zu reißen.
- 22 Ich glaube, die politische Gewalt, die in Schweden während dieser Zeit geschah, muss auch aus dieser sozialen Perspektive gesehen werden: der Mord an Olof Palme 1986, gewalttätige Konfrontationen zwischen Faschisten und Antifaschisten von Beginn der 90er Jahre an, ein Naziserienmörder Anfang der 90er Jahre, eine Naziautobombe, die einen Journalisten und sein Kind schwer verletzte (1996), Nazimord an einem Gewerkschaftsaktivisten 1999, Naziräubermord an einem Polizisten 2000, Aufstände anlässlich des Göteborg-EU-Gipfels 2001 mit Polizeischießen auf AktivistInnen, Mord an Anna Lindh.
- 23 Die kommunistische Partei (VPK) erzielte von den 1950ern bis 1998 ungefähr 4–6% der Stimmen, als die „reformierte“ Linkspartei (Vänsterpartiet) 12% erzielte. Birgeron, Bengt Owe mfl, Sverige efter 1900, en modern politisk historia. Stockholm.
- 24 Das Strategiedokument *Macht und Eigentum* wurde vom Parteivorstand der Linkspartei im April 2002 angenommen. Die Arbeitsgruppe hatte einen Vorschlag dieses Dokuments vorbereitet, der auf einer im März 2002 abgehaltenen Konferenz behandelt worden war. Die „Macht- und Eigentumsgruppe“ bestand aus vier AktivistInnen aus der Linkspartei und dem Zentrum für Marxistische Sozialstudien. Ich war einer von ihnen. Eine englische Version des Dokuments kann auf www.econ-pol.unisi.it/econdem/ eingesehen werden.
- 25 Unzureichend, da es nicht genug ist, die Eigentumsbeziehungen zu verändern, dies muss mit organisatorischer Demokratie auf allen Ebenen verbunden sein.
- 26 In Esping-Andersens Sinn des Konzepts.
- 27 Darin ist eine Kritik von Ernesto Laclau und Chantal Mouffes berühmter „postmarxistischer“ Interpretation des Konzepts des Subjekts und seiner möglichen Bildung enthalten, ein Subjekt, das in ihrer Auslegung keinerlei Zentralität innehat.

Grundsicherung als politisches Konzept und sozialpolitisches Problem. Thesen zu Ansätzen für eine gemeinsame sozialpolitische Strategie in Europa aus der Sicht der deutschen Erfahrungen

In den sozialpolitischen Debatten wird oft der Schwerpunkt auf die Verschiedenheit der sozialen Sicherungssysteme im EU-Raum gelegt. Dies mag einer der Gründe sein, warum es auf diesem Gebiet bisher kaum gemeinsame Positionen der Linken zu den Perspektiven sozialer Sicherung gibt. In den folgenden Thesen soll versucht werden, in der Entwicklung der Sozialpolitik in Deutschland das hervorzuheben, was dieser mit denen in anderen Ländern insbesondere der EU gemeinsam ist, um zur Konkretisierung des in unseren Ländern gemeinsamen Problems zu kommen.

1. In faktisch allen europäischen Ländern wurden bzw. werden unter der Überschrift Reform sozialer Sicherung nicht einfach einzelne Elemente sozialer Sicherung verändert bzw. beseitigt, es findet vielmehr ein grundsätzlicher Systembruch statt. Zielpunkt ist dabei eine grundlegende Veränderung der Reproduktionsbedingungen der Ware Arbeitskraft wie auch die Neujustierung des Geflechtes der gesellschaftlichen Machtverhältnisse in ihrer Gesamtheit. Wir haben es so mit einer neuen Gesellschaft zu tun, nicht einfach mit der alten Gesellschaft mit neuen Sicherungssystemen.

Dass die Offensive zum Ab- und Umbau der sozialen Sicherungssysteme nicht plötzlich und voraussetzungslos über die Gesellschaft hereingebrochen ist, ist bekannt. In den Diskussionen wird allerdings oft der Eindruck erweckt, es handele sich dabei um das Aufbrechen einer immer schon geführten Diskussion. Dies ist nicht ganz richtig. Neben der Veränderung bestimmter Rahmen-

bedingungen, zu denen unter 2. eingegangen werden soll, ist vor allem hervorzuheben, dass sich in den Umbrüchen eine grundlegende Neubestimmung der Zukunft von Gesellschaft, verbunden mit einem neuen Menschenbild, manifestiert. Dieser in Deutschland vor allem im Verlaufe der ersten Hälfte der neunziger Jahre zu beobachtende Prozess ist in seiner Tiefenwirkung auf das geistige Leben der Gesellschaft und auf die politische Konzeptbildung nicht zu überschätzen. Durch die Zukunftskommission der Freistaaten Sachsen und Bayern wurde unter Meinhard Miegel das Bild des sich selbst vermarktenden Menschen, des Menschen als Unternehmer seiner Arbeitskraft nachdrücklich und konkret ausgeformt, und es wurden auch die möglichen gesellschaftlichen Folgen, insbesondere Verelendung und zunehmende Gewalt in der Gesellschaft, deutlich ausgesprochen. Dies seien jedoch nur notwendige Durchgangsstadien zu der dann folgenden Epoche der unternehmerischen Wissensgesellschaft, die allgemeinen Wohlstand zurückbringe. Das durch Miegel bzw. durch die Zukunftskommission hier konstituierte Menschenbild, das Bild des aktiven, erfolgsorientierten, konkurrenzbewussten, risikofreudigen, mildtätigen, umfassend gebildeten Menschen, der selbst „seines Glückes Schmied“ ist und sich frei von „sozialstaatlicher Bürokratie und Bevormundung“ bewährt, hat eine unwahrscheinliche ideologische Anziehungskraft entwickelt. Auch wenn den meisten Menschen bewusst ist, dass dieses Bild ein Trugbild ist, konzentrieren sich in ihm offensichtlich so viele Sehnsüchte, Erfahrungen und Interessen, dass es andere Vorstellungen vom Menschsein, von Gesellschaft und Leben weitgehend an den Rand drängen konnte.

Erst dieser Umbruch auf der weltanschaulichen Ebene machte den grundsätzlichen politisch-konzeptionellen Umbruch in der Realität möglich. Alle vorhergehenden Versuche, ähnlich tiefe Einschnitte in Struktur und Substanz sozialer Sicherung durchzusetzen, waren bis dahin immer wieder gescheitert. Zwar wurden in den vorhergehenden Jahren tatsächlich Leistungen ab- und vor allem auch die in den sozialstaatlichen Systemen angelegten repressiven Momente ausgebaut, wird nun die Substanz des Sozialstaates, der Klassenkompromiss in Anerkennung der Lohnabhängigen als kollektives, in sich solidarisches Subjekt eines gesellschaftspolitischen Verhältnisses, ideologisch in Frage gestellt und in gesetzgeberischem Handeln beseitigt. Indem aber dieses eine Subjekt des sozialstaatlichen Kompromisses in Frage gestellt wird, wird die bisherige Reproduktionsweise der Lohnabhängigen bzw. der Arbeiterklasse auf eine neue Grundlage gestellt. In Folge ist von einer völligen Neukonstituierung der gesellschaftlichen Beziehungen auszugehen. Damit ist aber eine Rückkehr zu den geübten Formen und Methoden sozialer Sicherung nicht mehr möglich. Die Entwicklung von Alternativen muss somit die Radikalität des von den Kontrahenten eingeleiteten und vollzogenen Bruches nachvollziehen und mit entsprechend radikalen eigenen Vorstellungen auftreten.

2. Der skizzierte grundsätzliche Umbruch ist durch das Zusammenfallen verschiedener Faktoren möglich geworden. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang

- der technologische Wandel und die damit verbundenen Veränderungen in der Arbeitswelt
- Wandel der globalen Beziehungen, einschließlich des Zusammenbruchs des sozialistischen Weltsystems
- Veränderung der Interessenstrukturen innerhalb der Arbeiterschaft wie auch innerhalb der Kapitaleite
- Generationenwechsel in den Eliten (Bewusstsein vom Wert des Sozialen).

Über die hier aufgeführten einzelnen Komponenten wurde und wird im Einzelnen an verschiedenen Stellen intensiv diskutiert. Auch hier verflochten sich ideologische, kulturelle und ökonomische Faktoren. In ihrer Resultante erst können sie die mit den Veränderungen im Sozialen verbundene Veränderung der Machtbalance erklären.

Dies bedeutet auch, dass die Faktoren für sich genommen unausweichlich den Weg der Veränderung der Gesellschaft festschreiben, wie er jetzt gegangen wird. Die Veränderungen in der Arbeitswelt, d.h. die Veränderungen einerseits in der Kooperationsweise in Ökonomie und Gesellschaft, andererseits der Qualität der erforderlichen Arbeitskraft, eröffnen durchaus Fenster für alternative Entwicklungspfade. Oft wird in diesem Zusammenhang immer nur das tradierte soziale Zusammenhalte Sprengende in den Vordergrund gestellt, meist unter dem Stichwort der Individualisierung. Der Widerspruch aber zwischen der Betonung bedingungsloser Konkurrenz als entscheidender gesellschaftlicher Triebkraft auf der einen Seite und die Notwendigkeit kooperativen, verantwortungsvollen Handelns in Ökonomie und Gesellschaft ist manifest, wird als Problem empfunden und bleibt ungelöst, seine Lösung wird im Rahmen des unter 1. skizzierten Menschenbildes als nicht notwendig erachtet und bleibt im gegebenen gesellschaftlichen Rahmen auch unlösbar. Dies wird im Übrigen auch durch entsprechende soziologische Untersuchungen belegt. Als gesellschaftspolitisch wirksames Modell kann sich die Absage an den sozialstaatlichen Kompromiss so nur durch eine starke ideologische Komponente durchsetzen.

Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang der oben erwähnte Elitenwechsel in Staat, Parteien, UnternehmerInnenschaft und Gewerkschaften. Der abtretenden Schicht, die den Sozialstaat nicht unbedingt liebte, war seine Funktion als stabilisierendes, aus den Erfahrungen des Untergangs der Weimarer Republik geborenes Instrument des Interessenausgleiches zwischen Kapital und Arbeit – ganz im Sinne Ludwig Erhard – bewusst und aus ihrer Lebenserfahrung wichtig. Die nachwachsende Generation sieht diese Bedeutung,

vor allem nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Weltsystems nicht mehr. Technokratische, teilweise populistisch-demagogische Sichtweisen auf die Wechselwirkung von Ökonomie, Sozialem, Kulturellem und Politischem gewinnen vor diesem Hintergrund wachsendes Gewicht.

3. Die strukturelle, nicht primär die finanzielle Kopplung an kapitalistisch organisierte Arbeit ist das Problem der sozialen Sicherungssysteme. Bereits der sozialstaatliche Kompromiss selbst trägt den Keim seiner Auflösung in sich.

Merkmale der Systeme sozialer Sicherung im Rahmen des sozialstaatlichen Kompromisses war ihre strikte Orientierung auf die Formierung der Arbeitskraft; der Arbeitskraft, nicht dem Menschen sollten optimale Entwicklungsbedingungen gegeben werden. Der Wirtschaft sollte qualifizierte und kooperationsfähige Arbeitskraft zur Verfügung gestellt werden, Anreize zur Arbeit durch Erweiterung der Konsummöglichkeiten und gleichzeitig soziale Stabilität durch die Sicherung eines bestimmten kulturellen Niveaus gewährleistet werden. Ein Ausbrechen aus dieser Logik war nicht vorgesehen – die Entwicklung von Freiräumen gegenüber den Ansprüchen kapitalistisch organisierter Arbeit geschah entweder in harten und oft nicht völlig erfolgreichen Kämpfen oder eher beiläufig, als Nebenschauplatz oder Nebenprodukt, so z.B. zeitweilig im Bereich der aktiven Beschäftigungspolitik. Im Kern schloss der sozialstaatliche Kompromiss so immer neben zweifelsfrei vorhandenen emanzipatorischen Ansätzen auch repressive Seiten ein, die wiederum mit einem deutlichen Demokratiedefizit in diesem Bereich verbunden waren. Die Selbstverwaltungen der Sozialversicherungen haben nie eine aktive, demokratiefördernde Rolle gespielt, die Einrichtungen haben sich tatsächlich zu die BeitragszahlerInnen verwaltenden, nicht ihnen verpflichteten Behörden entwickelt, die Sicherungssysteme folgten in ihrer Leistungsstruktur immer patriarchalen Stereotypen hinsichtlich der Geschlechterverhältnisse wie auch der Familienstrukturen, jedes nichtkonforme Verhalten wurde durch Leistungsminderung bzw. -entzug bestraft, es gelang nicht, eine wirksame Qualitätssicherung im Interesse der Leistungsberechtigten zu erreichen, Teile sozialer Sicherung (vor allem die Sozialhilfe) verblieb immer weitgehend außerhalb selbst formal-demokratischer Kontrolle, die Absicherung blieb auch immer und in zunehmendem Maße lückenhaft (Scheinselbstständigkeit und andere Formen prekärer Beschäftigung etc.). Dies ist mit eine Ursache dafür, dass der „alte“ Sozialstaat und die Selbstverwaltungen nicht mehr auf die durch die o.g. Prozesse verursachten Veränderungen, auf die neue Realität außer durch die Selbstaufgabe reagieren konnten. Der faktische Ausschluss der Selbstverwaltungen aus der Konzipierung der Reformen in den letzten Jahren und die Überweisung dieser Arbeit in Technokraten-Kommissionen ist ein deutliches Zeichen für das völlige Versagen der tradierten Selbstverwaltungen. In diesem Sinne war der „alte“ Sozialstaat

auch immer ein Exklusionsinstrument, in der letzten Phase seiner Entwicklung hat er genau diese Merkmale weiter ausgebaut, während die tatsächlich angelegten solidarischen Elemente mehr und mehr zu Worthülsen degenerierten. Letztlich bleibt den Selbstverwaltungen heute nur noch die Sicherung des Vollzugs des Leistungsabbaus.

Diese beiden Momente (repressive Orientierung auf kapitalistisch organisierte Arbeit und Demokratiedefizit) sind die entscheidenden Keime für die nun erfolgende Auflösung des sozialstaatlichen Kompromisses und der damit verbundenen tradierten Sicherungssysteme. Nicht zu unterschätzen ist die damit verbundene Diskreditierung des Konzeptes und der Praxis gesellschaftlich organisierter solidarischer Absicherung. Damit wird jedoch wiederum der Strategie der Ausweitung der Privatisierung von Lebensrisiken (Ersetzung öffentlicher Sicherungssysteme durch privatwirtschaftlich organisierte) wiederum Vorschub geleistet und Legitimität verschafft. Darüber hinaus scheint die Privatisierungsoption dem neoliberalen Konzept selbst eine universelle, den Globalisierungsprozessen entsprechende soziale Begleitung zu verschaffen – im Rahmen der spezifischen nationalen Systeme erfolgt die fortschreitende Auflösung solidarischer Elemente, – die Systeme werden so unter der Hand kompatibel gemacht.

Die Lösung aus der strukturellen Bindung an kapitalistisch organisierte Arbeit und die Demokratisierung sozialer Sicherung sind unter diesem Gesichtspunkt strategische Ansatzpunkte, wenn es um die Formulierung von Alternativen zum „alten“ Sozialstaat, wie auch zu den Ab- und Umbauprozessen der Gegenwart geht.

4. Eine Alternative zu gegenwärtigen Tendenzen muss auf den gleichen Ebenen, auf denen die politischen Kontrahenten agieren, ansetzen: Dem Versuch, alle Bereiche des Lebens bedingungslos in kapitalistische Verwertung zu inkorporieren, muss der Versuch, alle Seiten des Lebens dieser Inkorporation zu entziehen, entgegengestellt werden. Eine soziale Grundsicherung als sozialpolitisches Konzept kann ein Element einer solchen Strategie sein.

Wenn die These, dass sich die Gesellschaft mit den gegenwärtigen Sozialreformen an einem Scheidepunkt ihrer weiteren Entwicklung steht, richtig ist, muss der Alternativansatz komplex sein. Der Bestimmung einer sozialpolitischen Strategie kommt dabei zentrale Bedeutung zu, weil hier die wichtigsten Bedingungen für die Reproduktion des zentralen gesellschaftlichen Verhältnisses, dessen zwischen Kapital und Arbeit, insbesondere die Reproduktion der Ware Arbeitskraft, formiert werden.

Bei der Entwicklung eines Konzeptes einer sozialen Grundsicherung geht es dabei nicht primär um die Entwicklung eines neuen Modells einer Sozialversicherung, sondern um ein umfassendes Konzept sozialer Sicherung, in dem

sowohl Institutionen und Leistungen sozialer Sicherung vorgeschlagen, vor allem aber auch Anforderungen an die Gestaltung von Politikansätzen und Institutionen in allen gesellschaftlichen Bereichen formuliert werden.

Das Konzept einer sozialen Grundsicherung muss unter den gegebenen Umständen als praktisch handhabbares Konzept wie auch als strategisches Ziel verstanden werden. Es muss an den bestehenden Systemen ansetzen, an deren emanzipatorische Potenziale anknüpfen und so gleichzeitig Ansätze für ihren grundsätzlichen Umbau schaffen.

Der Kern des Konzeptes einer sozialen Grundsicherung kann mit folgenden Prinzipien beschrieben werden: bestehende Sicherungssysteme werden dahingehend ergänzt, dass

- die Leistungen mit einem Sockel versehen werden, der gewährleistet, dass alle Anspruchsberechtigten Leistungen oberhalb der Armutsgrenze erhalten (Herstellung der Armutsfestigkeit);
- eine Verallgemeinerung der Versicherungspflicht und eines unbedingten Anrechtes auf Leistungen entsprechend der konkreten Lebenslage eingeführt wird (Beseitigung der repressiven und Exklusionstendenzen);
- eine demokratisierte Selbstverwaltung der Sicherungssysteme eingeführt wird, die den Leistungsberechtigten und BeitragszahlerInnen weitgehende Rechte hinsichtlich der Gestaltung der Leistungen, der Qualitätssicherung und der Organisation der Leistungserbringung zugesteht.

Um diese Kernforderungen einer sozialen Grundsicherung gruppieren sich weitergehende, aber für deren Durchsetzung unbedingt notwendige Elemente, wie

- die offensive Debatte eines eigenen Zukunfts- und Menschenbildes; die Frage „Wie wollen wir leben?“ muss wieder als eine politische Frage offensiv und selbstbewusst gestellt werden. Solidarität muss in diesem Kontext wieder als eine mögliche, erkämpfbare Option der individuellen wie auch der gesellschaftlichen Lebensgestaltung vermittelt werden;
- die Frage nach der Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums muss ebenso neu und selbstbewusst gestellt werden;
- Durchsetzung eines Mindestlohnes;
- die Nutzung und Aktivierung bestehender Formen und Ansätze solidarischer, selbstbestimmter Sozialpolitik (PatientInnenbewegungen, Aktivitäten im Umfeld des Netzwerkes Gesunde Städte, Bewegungen von Menschen mit Behinderungen oder der Lokalen Agenda 21 usw.);
- die durchgängige Verankerung des Prinzips der Geschlechtergerechtigkeit in den Sicherungssystemen;
- die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungs- und Strukturpolitik, die öffentlich geförderter Beschäftigung, Beschäftigung im öffentlichen Sektor und in alternativen Formen des Wirtschaftens Raum gibt.

Die hier entwickelten Thesen beziehen sich wie eingangs bereits vermerkt primär auf die Situation in Deutschland. Aus Sicht des Autors lassen sich aber in vielen Punkten durchaus Parallelen zu den Entwicklungen in anderen Ländern der EU und darüber hinaus feststellen. Insbesondere die beherrschenden Tendenzen, wie Beförderung von Exklusion und Repression durch die Sicherungssysteme, Privatisierung sozialer Sicherung, das Demokratiedefizit u.a.m. sind im Kern gemeinsame Eigenschaften und Probleme der sozialen Sicherungssysteme, unabhängig von ihrer Organisationsform. Unter den Bedingungen der fortschreitenden EU-Integration und der Globalisierung sind es genau diese Merkmale, die sich mit immer größerer Deutlichkeit als gemeinsame Probleme darstellen.

Ein breites Bündnis für den Wohlfahrtsstaat

Einleitung

Im September 1999 gründeten die Gewerkschaften in Norwegen ein breites Bündnis, um den Kampf gegen Privatisierung, Deregulierung und Liberalisierung des Marktes und für einen starken öffentlichen Sektor zu intensivieren. Der Name des Bündnisses lautet „Für den Wohlfahrtsstaat“¹. Die daran beteiligten sechs Gewerkschaften² vertreten insgesamt fast eine halbe Million Mitglieder (Norwegen hat 4,5 Mio. Einwohner). Ein Jahr später hatten sich weitere 20 nationale Organisationen dem Bündnis angeschlossen, womit sich die Anzahl der Mitglieder fast verdoppelte.

Das Bündnis ist nicht mehr allein auf die Gewerkschaftsbewegung beschränkt. Unter den neuen Mitgliedern befinden sich Verbraucherorganisationen, Studentenverbände, Vereinigungen von Senioren, Landwirten, Kleinbauern usw. Mit anderen Worten: Hier entsteht eine breite Volksbewegung. Während die Initiatoren des Bündnisses allesamt Gewerkschaften des öffentlichen Sektors waren, haben sich im ersten Jahr eine Reihe von Gewerkschaften der Privatwirtschaft der Kampagne angeschlossen.

In Norwegen gibt es drei nationale Gewerkschaftsverbände. Der Norwegische Gewerkschaftsdachverband (LO) ist der größte und arbeitet traditionell eng mit der Arbeiterpartei zusammen. Der Dachverband der Angestelltengewerkschaften (YS) ist dessen wichtigster Konkurrent; der YS bezeichnet sich als von politischen Parteien unabhängig, d. h. neutral, steht in Wirklichkeit jedoch rechts vom LO, selbst wenn er sich in den letzten Jahren politisiert hat und näher an den LO herangerückt ist. Der dritte im Bunde ist der Akademikerdachverband Norwegens (AF), der mit dem LO eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit in vielen Bereichen mit Ausnahme der Lohnpolitik geschlossen hat.³

Die drei Verbände, insbesondere der LO und der YS, standen zeitweise in erbitterter Konkurrenz zueinander, sind jedoch in den letzten 20 Jahren mit

weniger Feindseligkeit gegeneinander angetreten. Das Bündnis „Für den Wohlfahrtsstaat“ umfasst Gewerkschaften aller drei Verbände, was für Norwegen wahrhaft historisch ist.

Das Bündnis hat eine gemeinsame politische Plattform erarbeitet, die von allen beitriftswilligen Organisationen als Grundlage anerkannt werden muss. Der Leitungsausschuss besteht aus den Präsidenten der sechs Gründungsgewerkschaften, die auch ein Koordinierungsbüro finanzieren, das mit einem Sekretär für die tägliche Organisationsarbeit besetzt ist (Sekretär ist übrigens der Verfasser dieses Artikels). Es wurde ein Beirat eingerichtet, in dem alle Mitgliedsorganisationen einen Sitz beanspruchen können. Da die Anzahl der Mitgliedsorganisationen die ursprünglichen Erwartungen übersteigt, werden Organisationsstruktur und Zusammensetzung des Leitungsausschusses derzeit überprüft.

Hintergrund

Ähnlich wie die Arbeiterbewegung ist auch der Wohlfahrtsstaat historisch gesehen eine relativ neue Erscheinung. Beide entstanden gemeinsam mit der kapitalistischen Produktionsweise, als Lohnarbeit zur dominierenden Form produktiver Tätigkeit wurde. Die kapitalistische Produktionsweise entfremdete die Arbeiter von ihren Produktionsmitteln, so dass sie lediglich ihre Arbeitskraft verkaufen konnten, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Das bedeutet, dass alle diejenigen, die aus den verschiedensten Gründen und in verschiedenen Lebensabschnitten nicht an der Lohnarbeit teilnehmen konnten, kein Einkommen mehr hatten.

Als Reaktion darauf begannen die Arbeiter, sich zu organisieren und richteten unter anderem auch kollektive Fonds ein, um denen zu helfen, die unfreiwillig arbeitslos waren. Diese Fonds waren die ersten Ansätze eines Wohlfahrtssystems. Wohlfahrtseinrichtungen waren also eine Reaktion auf die soziale Unsicherheit im Gefolge der Entwicklung der Lohnarbeit auf dem Arbeitsmarkt. Wohlfahrtssysteme entwickelten sich deshalb in allen westlichen Industriestaaten, wenn auch in unterschiedlichen Formen. Allmählich beteiligte sich der Staat daran und führte öffentliche Sozialsysteme ein, die über Steuern finanziert wurden. Diese basierten meist auf einer Bedürftigkeitsprüfung und minimalen Leistungen und entwickelten sich parallel zu privaten Wohltätigkeitsaktivitäten, wobei beides stark von paternalistischen Ideen beeinflusst war.

All das begann lange bevor die Arbeiterbewegung stark genug war, Einfluss auf die staatliche Politik auszuüben. Die ersten Reformen wurden gegen Ende des 19. Jahrhunderts von meist sozial-liberalen Politikern aus in der Hauptsache zwei Gründen ins Leben gerufen. Erstens war die Ausbeutung der Arbeiter so rücksichtslos, dass die Einführung von Gesundheits- und Sicherheitsvor-

schriften sowie von Sozialbeihilfen schon allein deshalb erforderlich war, um die Reproduktion von ausreichend Arbeitskräften für die schnell wachsende Industrie zu sichern. Zweitens verbreitete die beginnende Organisierung der Arbeiter in Gewerkschaften und politischen Organisationen Angst vor Widerstand und Unruhen, und dem wollte die herrschende Klasse mit sozialen Initiativen gegensteuern.

Das eigentliche Wachstum des Wohlfahrtsstaates begann jedoch, als die Arbeiterbewegung politischen Einfluss gewann und in einer Reihe von Ländern sozialdemokratische Parteien an die Macht kamen. In Norwegen war das 1935 der Fall, aber vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg. Damals lösten allmählich die Ideen der Solidarität und der Menschenrechte Paternalismus und Wohltätigkeit ab, insbesondere in den am weitesten entwickelten Wohlfahrtsgesellschaften. Der öffentliche Anteil des Bruttosozialprodukts (BSP) lag in vielen westeuropäischen Ländern weit über 50%⁴.

Die Entwicklung der öffentlichen Dienstleistungen und der Sozialsysteme sowie die einzelnen Wohlfahrtsmodelle weisen von Land zu Land erhebliche Unterschiede auf. Es lassen sich im Wesentlichen drei Modelle unterscheiden:

1. das angelsächsische oder Marktmodell (USA)
2. das kontinentaleuropäische oder arbeitsbezogene Modell (Deutschland)
3. das nordische oder Universalmodell (Skandinavien).

Man kann für viele Fälle sagen, dass das Niveau eines Wohlfahrtsstaates ein Ergebnis der von der Arbeiterbewegung in einer kapitalistischen Gesellschaft erreichten Stärke ist. Das nordische Modell gilt bei vielen als die am höchsten entwickelte Form eines solchen Wohlfahrtsstaates.

Klassenkompromiss

In Norwegen und in vielen anderen Ländern kam die Arbeiterbewegung mit den Kräften des Kapitals zu einer Übereinkunft, d. h. zu einer Art friedlichen Zusammenlebens von Arbeit und Kapital. Der Kompromiss basierte auf einer starken Arbeiterbewegung einerseits und einem Kapitalismus mit stabilem und starkem Wirtschaftswachstum andererseits. Der britische Historiker Eric Hobsbawm⁵ wies darauf hin, dass die Existenz eines konkurrierenden Wirtschaftssystems in Osteuropa eine Rolle dabei spielte, dass die Kapitalisten einen Kompromiss akzeptierten. Auf der Grundlage dieses Kompromisses wurden innerhalb von 30 Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg die wichtigsten Sozialreformen und -institutionen entwickelt.

Die Einbindung der Gewerkschaftsbewegung in den Kompromiss sollte in Wirklichkeit die Akzeptanz der kapitalistischen Organisation der Produktion, das Privateigentum an den Produktionsmitteln und die führende Rolle der Arbeitgeber im Arbeitsprozess sichern.⁶ Gleichzeitig garantierte der Gewerk-

schaftsbund Betriebsfrieden und Zurückhaltung bei den Tarifverhandlungen. Stark vereinfacht gesagt: Der Wohlfahrtsstaat und schrittweise verbesserte Lebensbedingungen waren der Lohn dafür, dass die recht friedliche Gewerkschaftsbewegung ihr sozialistisches Projekt aufgab. Heute können wir feststellen, dass dies eine kurzfristige Errungenschaft in einem sehr spezifischen historischen Kontext war.

Ein wichtiger Aspekt des Klassenkompromisses war eine stärkere Arbeitsteilung innerhalb der Arbeiterbewegung. Die Bedingungen für den An- und Verkauf von Arbeit wurden von der Gewerkschaftsbewegung in Verhandlungen geregelt, wohingegen soziale Sicherheit für alle ohne Arbeit die Sache der Partei im Parlament war. Damit wurde die Grundlage für eine nur auf die wirtschaftlichen Aspekte ausgerichtete Entwicklung in der Gewerkschaftsbewegung gelegt, was die Gewerkschaften heute schwächt, da die sozialdemokratischen Parteien sogar von ihren früheren reformistischen politischen Programmen immer weiter abgerückt sind.

Der Klassenkompromiss war jedoch ein fragiles Gebilde. Da sein Fundament eine stabile kapitalistische Wirtschaft mit hohen Wachstumsraten war, wurde der Kompromiss bereits mit dem Ausbruch ernsterer Wirtschaftskrisen in den westlichen kapitalistischen Ländern in den frühen siebziger Jahren schrittweise ausgehöhlt. Diese Krisen führten zu verstärkter Konkurrenz am Markt, der Neoliberalismus gewann politisch an Boden, und die Kräfte des Kapitalismus gingen in die Offensive, unter anderem um Kosten zu reduzieren, indem sie die Rechte der Gewerkschaften angriffen, die Löhne niedrig hielten und die Staatsausgaben, d. h. die Wirtschaft des Wohlfahrtsstaates, zurückfuhren.

Mit dem Zusammenbruch der osteuropäischen Planwirtschaften zu Beginn der 1990er Jahre verschwand die einzige Alternative zum westlichen Kapitalismus. Der Kapitalismus hatte auf der ganzen Front triumphiert, ein Kompromiss mit der Arbeiterbewegung war damit überflüssig geworden. Die Kräfte des Kapitalismus konnten nun ihre engen wirtschaftlichen und politischen Interessen wesentlich ungehemmter verfolgen als in den Jahrzehnten zuvor. Das ist der Grund, warum der Klassenkompromiss (bzw. das Konsensmodell) in ganz Westeuropa zusammengebrochen ist oder kurz vor dem Zusammenbruch steht. Die historischen und ökonomischen Vorbedingungen für einen solchen Kompromiss existieren nicht mehr, und das wichtigste Produkt dieses Kompromisses, der Wohlfahrtsstaat, gerät zunehmend unter Druck, obwohl die relativ hohen Einnahmen aus der norwegischen Ölwirtschaft zur Dämpfung oder Verzögerung des Drucks auf den Wohlfahrtsstaat und auf die Gewerkschaften und Arbeiter direkt beigetragen haben, jedenfalls im Vergleich zur Situation in vielen Nachbarländern.

Schwankender Boden

Unter dem Druck der gegenwärtigen Globalisierung der Wirtschaft, insbesondere der multinationalen Unternehmen, der internationalen Finanzinstitute und der Verfechter des freien Kapitalflusses, werden der öffentliche Sektor und die Sozialeinrichtungen überall in der Welt angegriffen. Obwohl Norwegen reicher als je zuvor in seiner Geschichte und in der glücklichen Lage ist, eine Arbeitslosenrate aufzuweisen, die unter der in den meisten anderen Ländern liegt, nimmt die soziale und wirtschaftliche Ungleichheit in der Gesellschaft zu. Öffentliche und private Armut wachsen parallel, während der private Reichtum einer Elite immer sichtbarer wird.

Aktuelle Studien zeigen, dass in Norwegen 70.000 Kinder unterhalb der Armutsgrenze leben, wobei deren Zahl stetig zunimmt. Gleichzeitig werden jeden Tag 20 Millionäre geschaffen. Während die Durchschnittseinkommen zwischen 1995 und 1998 um 15% stiegen, genehmigten sich die höheren Managementebenen in den Unternehmen Einkommenszuwächse von etwa 35%. Der öffentliche Verbrauch stieg zwischen 1993 und 1999 pro Jahr um 2%, der private Verbrauch jedoch jährlich um 3,6%. Der öffentliche Anteil des Bruttosozialprodukts sank zwischen 1992 und 1999 von 52 auf 43%.

Eine solch deutliche Umverteilung des Vermögens führt natürlich zu finanziellen Problemen im öffentlichen Sektor. Neoliberale legen alle diese Probleme dem öffentlichen Sektor zur Last – seiner mangelnden Produktivität und Effizienz, einschließlich gewerkschaftlicher Widerstände, und offerieren die Privatisierung als einzige Lösung.

Diese Verarmung des öffentlichen Sektors führt zur Unzufriedenheit bei den Menschen und schwächt folglich die Basis und die Möglichkeiten für die Aufrechterhaltung allgemeiner öffentlicher Leistungen. In einer Gesellschaft mit wachsender Ungleichheit richten die Reichen nach und nach private Dienstleistungen ein, um sich Warteschlangen und Mittelknappheit bei den öffentlichen Diensten zu ersparen. Langfristig bedroht dies jedoch die Legitimität und die Existenz des allgemeinen Wohlfahrtsstaates. Das ist einer der Gründe, warum sich die norwegischen Gewerkschaften und andere Massenorganisationen zusammengeschlossen haben, um die Prinzipien des Wohlfahrtsstaates zu verteidigen und seine Leistungen zu verbessern.

Man kann also zusammenfassend sagen, dass die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates auf drei Hauptsäulen beruhte: dem Sozialstaatsdenken sozialliberaler Politiker, dem Kampf der Arbeiterbewegung (der sich zu einem bestimmten Zeitpunkt in ihrer Stärke im Klassenkompromiss manifestierte) und der Existenz eines konkurrierenden Systems in Osteuropa. Letzteres ist zusammengebrochen. Der relativ stabile Klassenkompromiss ist gerade dabei zusammenzubrechen. Das heißt für die Arbeiterklasse: Wenn sie das Errungene

verteidigen und nicht auf die Minimalleistungen sozial-liberalen Typs zurückfallen will, die abhängig sind von Paternalismus und Bedürftigkeitsprüfungen, muss sie sich zunehmend auf die ihr immer noch innewohnende Kraft besinnen und sie in der heutigen Gesellschaft, in der Konfrontation mit den offensiven Kräften des Kapitalismus, mobilisieren.

Die Plattform

Vor diesem Hintergrund haben sich Ende 1999 sechs der größten Gewerkschaften des öffentlichen Sektors zusammengeschlossen. Es wurde ein politisches Programm erarbeitet, das den Kampf für den Wohlfahrtsstaat in eine breite, globale Perspektive rückt. Darin wird erklärt, dass „wir in den letzten Jahren Zeuge geworden sind, wie neoliberale politische Programme national und international an Boden gewonnen haben. Durch Deregulierung, Privatisierung und Ausschreibungswettbewerbe werden öffentliche Dienstleistungen, demokratische Verwaltung und Kontrolle untergraben. Auf internationaler Ebene erschüttern Finanzspekulationen die Volkswirtschaften. Marktkräfte haben zu Lasten der öffentlichen Verwaltung an Boden gewonnen. Das hat die Ungleichheit in der Gesellschaft verstärkt und zu Angriffen auf soziale und öffentliche Leistungen sowie zu einer rücksichtslosen Ausbeutung der Bodenschätze und der Umwelt geführt.“

Das Bündnis betont, dass es nicht darum geht, jeden Aspekt des derzeitigen Wohlfahrtsstaates zu verteidigen, wenn er den Bürgern nicht in der Weise dient, wie er das sollte. Es gibt zahlreiche Mängel, „schwer zugängliche öffentliche Programme, unvollkommene Fürsorge und Sozialleistungen, die nicht alle erreichen. Deshalb ist es notwendig, den Wohlfahrtsstaat zu stärken und weiterzu entwickeln.“⁷ Aus diesem Grunde hebt das Bündnis die Notwendigkeit hervor, sich mit denen zu verbünden, die öffentliche Leistungen in Anspruch nehmen. Das ist auch eine Antwort auf die Versuche rechter politischer Kräfte, einen Keil zu treiben zwischen diejenigen, die öffentliche Leistungen anbieten, und diejenigen, die diese in Anspruch nehmen, indem sie alle gewerkschaftlichen Anstrengungen zur Verteidigung von Sozialleistungen als „Kampf für eigene engstirnige Interessen auf Kosten der Allgemeinheit“ darstellen.

Im Programm heißt es weiter: „Wir (...) stehen vor einem entscheidenden Kampf für öffentliche Leistungen und die demokratische Verwaltung unserer Gesellschaft. Bei diesem Kampf geht es um die Verteidigung eines starken öffentlichen Sektors und die Schaffung einer Gesellschaft, die die Herausforderungen des Umweltschutzes ernst nimmt. Wir erleben eine Umverteilung des Reichtums von der öffentlichen in die private Hand, und die öffentliche Haushalte geraten zunehmend unter Druck. In diesem Kampf geht es um die Gesellschaft der Zukunft. Gegen Privatisierung und Ausschreibungswettbe-

werbe zu kämpfen bedeutet, den Wohlfahrtsstaat zu verteidigen und für eine gerechte und faire Verteilung einzutreten.“

Das Bündnis fasst seine politischen Positionen in den folgenden acht Punkten zusammen:

- „Wir unterstützen die Umstrukturierung des öffentlichen Sektors auf der Grundlage von Sicherheit für die Beschäftigten und ihrer Motivation, wobei deren Erfahrung, Kreativität und Wissen von den Bedürfnissen der Bürger genutzt werden müssen.
- Wir unterstützen die Prinzipien des Wohlfahrtsstaates und lehnen gleichzeitig eine Rückkehr zu Bedürftigkeitsprüfungen und die Aushöhlung erworbener Rechte ab. Wir werden deshalb gegen die Ausbreitung von Ungleichheit und die zunehmende Verarmung in der Gesellschaft kämpfen.
- Wir unterstützen die demokratisch gewählte Verwaltung öffentlicher Ressourcen und kämpfen gleichzeitig gegen Entscheidungen, wichtige öffentliche Aufgaben den Kräften des Marktes zu überlassen.
- Wir lehnen die gegenwärtige Globalisierung der Wirtschaft ab, die auf Liberalisierung, Deregulierung und dem freien Fluss des Kapitals basiert. Wir fordern Maßnahmen gegen Finanzspekulationen und die Begrenzung der gewaltigen Macht der multinationalen Unternehmen.
- Wir unterstützen den Kampf für eine gerechte Verteilung der Ressourcen der Welt.
- Wir widersetzen uns dem Trend, staatliche Monopolen mit Hilfe multinationaler Unternehmen in private Monopole zu verwandeln.
- Wir lehnen die Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen ab, weil damit Löhne und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten ausgehöhlt werden.
- Wir kämpfen für eine angemessene Finanzierung öffentlicher Leistungen. Es ist nicht zu akzeptieren, dass sich in einer Gesellschaft, die reicher ist als je zuvor, privater Reichtum und öffentliche Armut Seite an Seite entwickeln.“

Aufbauend auf diesem Programm, strebt die Kampagne die Schaffung eines Bündnisses an, das stark genug ist, eine alternative Politik zu entwickeln. Es wird anerkannt, dass nur ein breites Volksbündnis sich der aktuellen Offensive der Marktkräfte entgegenstellen kann. Die Perspektive muss international sein, die Hauptaufgabe der norwegischen Gewerkschaften jedoch besteht darin, den Kampf auf nationaler Ebene zu organisieren.

Pläne für die Zukunft

Die Kampagne für den Wohlfahrtsstaat hat das erste Jahr vor allem dazu genutzt, das Bündnis auszubauen und zu stärken. Die Reaktionen waren überwältigend und übertrafen auch die optimistischsten Erwartungen der

Gründungsorganisationen. Widerstand und Kritik kam jedoch vom Dachverband der Gewerkschaften (LO), weil sich das Bündnis mit Gewerkschaften zusammengetan hat, die nicht zum LO gehören, und wegen „mangelnden Verständnisses für die wichtige Rolle des Privatsektors“, wie einige Führer von Gewerkschaften des privaten Sektors erklärten. Die Kritik ebte jedoch ab, nachdem sich einige Gewerkschaften des Privatsektors⁸ dem Bündnis anschlossen. Sie haben eingesehen, dass der Kampf für den Wohlfahrtsstaat nicht allein die Angestellten des öffentlichen Sektors etwas angeht, sondern im Interesse aller Beschäftigten liegt.

Das Bündnis wurde zunächst auf der nationalen Ebene ins Leben gerufen und aufgebaut. Das ist gleichermaßen seine Stärke und seine Schwäche. Es ist seine Stärke, weil es die starke und weitreichende Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in Norwegen (und international) widerspiegelt und lokalen und koordinierten Widerstand legitimiert. Seine Schwäche besteht darin, dass es sich nicht aus einer Basisbewegung rekrutiert und dass ein Großteil der Mitglieder noch nicht mobilisiert ist. Damit besteht die Gefahr, dass es zu einem von oben verordneten bürokratischen Gebilde wird.

Wenn das Bündnis zu einer wirklichen nationalen Bewegung werden soll, hat die Gründung regionaler und lokaler Büros Priorität. In den meisten Regionen und einer Reihe von Kommunen gibt es bereits solche Büros, die flexibel arbeiten und sich mehr auf Aktivitäten konzentrieren statt auf formale Sitzungen und deren Protokollierung. Abgesehen von der Anerkennung des politischen Programms der Kampagne, gibt es keine formalen Verpflichtungen. Den Ortsgruppen steht es frei, sich nach eigenen Vorstellungen zu organisieren.

Für Interessenten gibt es bereits einen elektronischen Newsletter, und eine Website ist in Vorbereitung. Ein Dokument mit dem Titel „Wir fordern die Umverteilung des Reichtums zugunsten des Wohlfahrtsstaates“ wurde erarbeitet und an Regierungsmitglieder sowie die im Parlament vertretenen Parteien verschickt. Die „Brutalisierung der Arbeit“ ist zu einem vorrangigen Aktionsfeld geworden. Hier versucht die Kampagne politisches Bewusstsein zu schaffen, indem sie darauf hinweist, dass in den letzten Jahren Krankschreibungen und Frühverrentungen aufgrund der wachsenden Ausbeutung der Arbeiter und der raschen und unsozialen Umstrukturierung sowohl privater Gesellschaften als auch staatlicher Unternehmen beträchtlich zugenommen haben.

Das Bündnis wurde während der Amtszeit der Minderheitsregierung einer Koalition der Mitte ins Leben gerufen. Einige Monate später übernahm eine sozialdemokratische Minderheitsregierung die Amtsgeschäfte. Das könnte zu Problemen führen, da einige Führer von Gewerkschaften sowie von anderen Mitgliedsorganisationen des Bündnisses Mitglieder, sogar recht hochrangige, der Arbeiterpartei sind. Sie geraten jetzt von zwei Seiten unter Druck. Die Ar-

beiterpartei befindet sich selbst in einem Prozess der Polarisierung zwischen einer neuen Generation so genannter Modernisierer, die prinzipiell kaum etwas gegen Privatisierungen einzuwenden haben, und solchen Mitgliedern, die einer privatisierten freien Marktwirtschaft kritischer gegenüberstehen. Da die Gewerkschaftsbewegung Norwegens noch nicht zerschlagen ist – im Gegensatz zur britischen Gewerkschaftsbewegung unter Thatcher –, werden es die Modernisierer in Norwegen sehr viel schwerer haben als Tony Blair in Großbritannien, die Partei nach rechts zu rücken. Das neue Bündnis „Für den Wohlfahrtsstaat“ könnte hier den entscheidenden Faktor darstellen.

Norwegen erlebt gegenwärtig spannende Zeiten. Es gibt eine Menge Probleme, aber auch viel Enthusiasmus. Menschen melden sich und bieten ihre Unterstützung an, Ortsgruppen werden gegründet, Unterschriften an Hochschulen zur Unterstützung der Kampagne gesammelt, eine Initiative „Jugend für den Wohlfahrtsstaat“ vorbereitet und vieles andere. Wenn das Erfolg hat, könnte sich eine wirkliche, einflussreiche Volksbewegung entwickeln. Die Zeit ist reif für den Widerstand!

Fußnoten

- 1 Auf Norwegisch „For velferdsstaten“.
- 2 Der Größe nach geordnet waren das folgende Gewerkschaften: Norwegische Gewerkschaft der kommunalen Angestellten, Norwegische Lehrergewerkschaft, Norwegischer Krankenpflegerverband, Norwegischer Verband des Krankenhaus- und Pflegepersonals, Norwegische Gewerkschaft des öffentlichen Dienstes und Norwegische Sozialerzieher- und Sozialarbeitergewerkschaft.
- 3 Der Akademikerdachverband (AF) hat sich vor kurzem gespalten. Die höheren akademischen Berufe gründeten die Föderation norwegischer Berufsverbände, während die übrigen Gewerkschaften (in der Mehrzahl Krankenpfleger- und Lehrergewerkschaften) die Auflösung der AF beschlossen.
- 4 In Schweden in den achtziger Jahren sogar über 70%.
- 5 Siehe Eric Hobsbawm (1994): *Age of Extremes, The Short Twentieth Century 1914 – 1991*. London.
- 6 Das wurde von Gewerkschaftsführern natürlich nur selten und recht indirekt ausgesprochen. Wesentlich häufiger war sozialistisches Vokabular zu hören, vor allem in den ersten Jahren der Klassenkooperation, auch wenn dies eher bei den Gewerkschaften als bei der Arbeiterpartei der Fall war, da sozialistische Haltungen bei der Basis immer noch stark verwurzelt war. Die wichtigste und anhaltendste Konsequenz der Politik des Klassen-

kompromisses war jedoch die Entpolitisierung und Entradikalisierung der Arbeiterklasse.

- 7 Zitiert aus dem politischen Programm des Bündnisses.
- 8 Das sind: Norwegische Transportarbeitergewerkschaft, Gewerkschaft der Hotel- und Gaststättenangestellten Norwegens, Norwegische Gewerkschaft der Angestellten der Öl- und Petrochemieindustrie, Gewerkschaft der Elektriker und IT-Arbeiter Norwegens, Norwegische Gewerkschaft der kaufmännischen und Büroangestellten und der Verband der Erdölarbeiter Norwegens.

Die antisoziale Transformation

Steuersenkungen, Abstriche in den Sozialausgaben, Liberalisierung der Arbeitsgesetzgebung und eine restriktive Geldpolitik – dies seien, wie man oft in den von polnischen Wirtschaftswissenschaftlern, Politikern und Publizisten geführten Debatten vernimmt, die einzigen Rezepte für eine schnelle wirtschaftliche Entwicklung. Die schüchtern dagegen vorgetragenen Vorwürfe, dass eine derartige Strategie zur Vermehrung von Armut und zur Vertiefung der Einkommensdifferenzen führt, wird von den sich ratlos gebenden „Experten“ mit dem „Argument“ abgetan, so seien halt die „objektiven Gesetze der Ökonomie“. Sozialdemokraten gelten ihnen als Träumer, die die „wissenschaftlichen“ Axiome links liegen lassen. Bei eingehender Analyse der sich in Polen wie in der Welt vollziehenden Prozesse zeigt sich indes, dass nicht die Sozialdemokraten, sondern die Neoliberalen in ihren Diagnosen falsch liegen. Es sind doch ihre ökonomischen Rezepte, die nicht nur falsche Ziele voraussetzen, sondern darüber hinaus diese Ziele auch nicht zu erreichen vermögen – an solchen Beispielen wie der Reagan'schen Politik des Haushaltsdefizits oder der Inflationspolitik unter Leszek Balcerowicz liegt dies sozusagen auf der Hand. Die Bekenner der neoliberalen Theologie verkünden ihren baldigen weltweiten Triumph, indem sie sich willkürlich mit Tatsachen umgehend in die eigene Tasche lügen.

Sowohl in der Diagnose der zeitgenössischen Entwicklung wie in der Bewertung der Vergangenheit sind die hiesigen intellektuellen und politischen Eliten völlig dem neoliberalen Dogmatismus untertan. Jegliche Erfolge, die die Volksrepublik Polen zweifellos für sich buchen konnte, werden von den Neoliberalen absolut negativ dargestellt. Jenen Menschen, die die sozialen Lösungen aus dieser Zeit verteidigen wollen, werfen sie vor, einer „sowjetischen Mentalität“ verfallen zu sein. Die Volksrepublik Polen gilt den dominierenden neoliberalen Eliten als negativer Orientierungspunkt. Indem sie sich dazu nur kritisch äußern, versuchen sie die jetzige soziale Umschichtung, die strukturelle Arbeitslosigkeit, die Verlängerung der Arbeitszeit wie auch die anhaltenden

skandalös niedrigen Mindestlöhne eben von der VRP abzuleiten: Alles derzeit Negative sei die Folge der VRP! Ihre Kritik wird von der Behauptung begleitet, die gegenwärtigen pathologischen sozialen Erscheinungen müssten als eine Gesetzmäßigkeit der wirtschaftlichen Entwicklung betrachtet werden. Als Ausgangspunkt für den in Polen stattfindenden Diskurs über Entwicklungsstrategien wollen sie alle Teilnehmer auf die strikte Ablehnung nicht nur der sozialistischen, sondern auch jeglicher gemäßigter sozialdemokratischer Lösungen verpflichten.

Eine Mehrheit von Politikern und „Experten“ gründet ihre vergleichende Diagnose auf einer geschichtlichen Lüge. Diese besteht darin, dass politisch die ganze VRP-Zeit (1944–1989) als stalinistisch bezeichnet und ökonomisch die Krise zu Beginn der 80er Jahre als typisch dargestellt wird. Diesem schrecklichen Bild wird die Vision einer dynamischen Wirtschaftsentwicklung nach dem Zusammenfall des Ostblocks gegenübergestellt, die Vision eines reichen Warenangebots in den Geschäften und einer sich schnell entwickelnden Struktur von demokratischen Institutionen. Die Wahrheit sowohl über die VRP als über die – wie es heißt – Dritte Polnische Republik stellt sich indes ganz anders dar. Betreffs der Allgemeinbildung hat Polen in den Jahren bis 1989 einen Riesenschritt, ja, einen wahrhaftig zivilisatorischen Sprung nach vorne vollzogen, indem es einen Allgemeinbildungsindex erreichte, der höher war als in einigen westlichen Ländern. In den 1980er Jahren gab es in Polen nur noch 1,5% der Bevölkerung, die überhaupt keine Bildung hatte, während zum Beispiel in Italien dieser Prozentsatz 19 betrug.

In den Jahren 1945–1988 wurden 8 Mio. Wohnungen gebaut, d.h. jährlich im Schnitt 170 000; in den 90er Jahren um ein Drittel weniger. Die Wirtschaftsstruktur wurde revolutionär gewandelt: Der Anteil der Industrie am Nationaleinkommen ist von 22% im Jahre 1947 auf 40% im Jahre 1988 gestiegen, was den landwirtschaftlichen prozentualen Anteil zeitlich entsprechend von 70 auf 12,6% verminderte. Das Nationaleinkommen wuchs in den Jahren 1945–1988 jährlich um 5%.¹ Was aber noch wichtiger ist: Der Armutsindex lag zur Zeit der VRP auf einem sehr niedrigen Niveau, Arbeitslosigkeit war praktisch kein soziales Problem. Die Einkommensschichtung blieb ebenfalls im begrenzten Rahmen, Wirtschaftszuwachs dagegen konnte jedes Mal in Lebensqualität umgesetzt werden, weil Lohn- und Gehaltserhöhungen fast alle gesellschaftlichen Gruppen umfassten. Erwähnenswert in diesem Kontext ist, dass mit Ausnahme der Krisenjahre 1980–81 die Stabilität der Wirtschaft von der gleichmäßigen Steigerung der Löhne und Gehälter nicht bedroht wurde. Etwa 1985 trat die Wirtschaft wieder in die Phase eines relativ schnellen Zuwachses ein: Es ging sowohl mit der Produktion wie auch mit der Konsumtion voran. Darüber hinaus trat in der Infrastruktur eine Besserung ein. Eine wachsende Effektivität der Unternehmen war ebenfalls zu verzeichnen, was den Mythos Lügen straft, der Untergang der VRP sei durch die

Unrentabilität der staatlichen Unternehmen verursacht worden. Der Haushalt war ausgeglichen, es bestand keine Inflationsgefahr. Im Außenhandel war die Ausfuhr größer als der Import. Mithin hat 1989 die Wirtschaft Polens keinesfalls ihre Entwicklungsmöglichkeiten verloren, befand sich auch nicht im Stadium des Zerfalls. Auf dem Hintergrund dieser Fakten ist die Aussage des ehemaligen Ministerpräsidenten Jan Krzysztof Bielecki, der Kommunismus hätte die Wirtschaft Polens schlimmer ruiniert als der Zweite Weltkrieg, nicht nur völlig falsch, sondern ausgemachter Unsinn. Nicht zu leugnen ist allerdings, dass die Volksrepublik Polen von verschiedenen Pathologien keineswegs frei war: Es gab Korruption, eine selbstherrliche Verwaltung, die Schwerindustrie war überinvestiert und die Revolution auf dem Gebiete der Informationstechnologie, die in vielen entwickelten Ländern vor sich ging, wurde hintangesetzt. Was allerdings eine völlig positive Bewertung dieser Zeit unmöglich macht, war politischer Natur: Es gab die Zensur, Streiks und Arbeitererhebungen wurden pazifiziert, die Oppositionellen verfolgt. An der Tatsache, dass die Zeit der VRP einen gewaltigen ökonomischen Fortschritt gebracht hat, lässt sich jedoch nicht rütteln. Mithin gab es keinen objektiven Zwang, gerade diesen Weg der gesellschaftspolitischen Transformation einzuschlagen, den wir seit 1989 erleben. Statt aus den Erfolgen und Fehlern der VRP die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen, haben die Oberen der Dritten Republik dem Volk die schlimmsten unter allen möglichen Lösungen aufoktroziert.

Die Folgen des so genannten Wirtschaftswunders der Transformation waren geradezu erschütternd. In den ersten zwei Jahren (1990–91) fiel das BIP um 18%, bis zu 2 Mio. Menschen wurden in die Arbeitslosigkeit gestürzt und die Zahl der Menschen, die unterhalb des Sozialminimums lebten, verdoppelte sich – von 15% auf 31%. In den ersten zwei Jahren der Transformation ist es auch zu einem radikalen Rückgang der Produktion, wie auch zum Regress von für die Erneuerung und den Ausbau des Produktionsapparats notwendigen Investitionen und schließlich zur Verminderung der Arbeitsproduktivität gekommen. In allen Bereichen der Volkswirtschaft war ein Rückfall zu verzeichnen, darunter in der Elektromaschinenindustrie um 37,8%, in der Leichtindustrie um 40,7% und – was wohl am wichtigsten ist – in der Herstellung von Lebensmitteln um 25%. Um ein Viertel fielen die Löhne und Gehälter, insbesondere aber haben die Bauern gelitten, deren reale Einkünfte um die Hälfte geringer geworden sind. Ja, die anfangs der 1980er Jahre leeren Regale in den Geschäften waren nun voll, doch dahinter steckte nicht eine erhöhte Herstellung von Konsumgütern, sondern die simple Tatsache, dass trotz verminderter Warenproduktion die Menschen kein Geld zum Einkaufen hatten. Das war eben der Prozess einer unschöpferischen Destruktion, die von der technologischen Modernisierung, von einer Hebung der Arbeitsproduktivität und einer größeren Nachfrage

nicht begleitet wurde, leider aber zur rapiden Verarmung einer Mehrheit des Volkes führte.

Einige Wirtschaftswissenschaftler, die dazu neigen, diese Fakten zu berücksichtigen, suggerieren, dass trotz des Rückgangs praktisch aller Daten im Wirtschaftsindex die politisch Verantwortlichen zu diesen schwerwiegenden Maßnahmen genötigt waren, um langfristig den Zugang Polens auf einen schnellen, stabilen, der ganzen Gesellschaft nutzbringenden Entwicklungspfad zu sichern.

Nach 15 Jahren, die seit dem Fall des so genannten realen Sozialismus vergangen sind, scheint es, dass die Systemwandlung abgeschlossen ist und somit die wirtschaftliche Abhängigkeit von der früheren Wirtschaftsordnung eine begrenzte Rolle spielt. Daher ist es wohl angebracht, die neuesten Trends in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung Polens ins Auge zu fassen und zu untersuchen, ob es zur Umkehr der negativen Folgen der ersten Transformationswelle gekommen ist.

Einen guten Ausgangspunkt für eine Diagnose der Situation der Wirtschaft Polens und der Lebensqualität der Polinnen und Polen bietet der unlängst veröffentlichte *Human Development Report 2004*, der das Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung weltweit erfasst und damit auch die Bewertung der Situation Polens auf dem Hintergrund anderer Länder ermöglicht.² Die in diesem Bericht enthaltenen Daten gestatten es auch, die Lebensqualität in den Ländern mit liberaler Wirtschaftsordnung einerseits und den skandinavischen *welfare states* andererseits zu vergleichen. Eines der wichtigsten Bestandteile des UNO-Berichts ist der *Human Development Index*, mit dem sich in den einzelnen Ländern der Fortschritt in den Schlüsselfragen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung messen lässt. Dieser Index umfasst bekanntlich solche Indikatoren wie die Lebenserwartung, die Qualität der Bildung (Niveau des Analphabetismus und durchschnittlicher Bildungsweg) und schließlich das mit lokalen Lebenshaltungskosten bereinigte Durchschnittseinkommen pro Kopf.

Den polnischen Bürger, der tagtäglich Berichte über den Untergang des Sozialstaates ertragen muss, wird es wohl verwundern, dass die zwei ersten Plätze in diesem Ranking von zwei Staaten mit den weltweit höchsten Steuern belegt werden, nämlich von Schweden und Norwegen. Liberale Staaten liegen zurück – die USA befinden sich auf dem 8. und Großbritannien auf dem 12. Platz. Erwähnenswert dabei ist, dass die USA noch 1990 vor den erwähnten skandinavischen Ländern lagen, vor Schweden übrigens sehr deutlich. Während der letzten 15 Jahre ist es also zur Umkehr des Trends gekommen, was einerseits die Effektivität der Politik jener Staaten bezeugt, die ein breit ausgebautes Netz sozialer Einrichtungen und hohe Steuern haben (was auch für Belgien gilt) und andererseits die Schwächen des amerikanischen Modells offen legt.

Im Zusammenhang mit der Analyse der polnischen Gegenwart sind die amerikanischen sozialen Lösungen insofern bemerkenswert, als in den

meisten ehemaligen Ostblock-Ländern deren politischen und intellektuellen Eliten das amerikanische Modell unentwegt als Ideal hochpreisen. Seit Beginn der 1980er Jahre dominiert in Polen die Überzeugung, dass die Vereinigten Staaten allerhöchste Standards der zivilisatorischen Entwicklung erklimmen hätten und dass dort schon längst die Probleme der Armut wie der sozial Ausgestoßenen gelöst seien. Harte Tatsachen widerlegen indes diese Vermutungen. Besser und genauer als im HDI werden die Mängel des amerikanischen Systems durch den *Human Poverty Index* bloß gelegt, der 17 höchst entwickelte Länder nach folgenden Indikatoren aufreicht: nach dem Armutsniveau, dem Analphabetismus, der Dauerarbeitslosigkeit und der durchschnittlichen Lebenserwartung. Forschungsergebnisse, die Ende der 90er Jahre über die sozialökonomische Lage in den hochentwickelten Ländern bekannt wurden, zeigen eindeutig, dass für die Vereinigten Staaten die schlechtesten Ergebnisse notiert wurden. Unter den untersuchten Staaten war die Wahrscheinlichkeit, das 60. Lebensjahr zu erreichen, in den USA die geringste, 20% der US-Bürger waren faktisch Analphabeten und 17% von ihnen mussten unterhalb der Hälfte der Durchschnittseinkommen für ihr Leben auskommen. Neueste Daten weisen darauf hin, dass sich die negativen Trends vertiefen: Nachdem sich unter der Clinton-Administration bei einigen Daten vorübergehend eine Besserung eingestellt hat, ist nun ein Rückgang in der Lebensqualität der Amerikaner zu verzeichnen. Nach dem neulich vorgestellten Bericht des *Census Bureau* ist trotz eines Wirtschaftsaufschwungs 2003 die Zahl der von der Armut erfassten US-Bürger um über eine Million gestiegen und beläuft sich zurzeit mit 12,6% auf 35 Mio., darunter 13 Mio. Kinder. Ergänzend ist hinzuzufügen, dass 40 Mio. US-Bürger keine gesundheitliche Grundversicherung haben, wobei deren Zahl von Jahr zu Jahr größer wird.³

Entgegen den in anderen entwickelten Ländern sichtbaren Tendenzen ist die Wochenarbeitszeit der Amerikaner länger geworden und beträgt jetzt fast 42 Stunden. Die Reallöhne steigen nicht, einigen sozialen Gruppen sind deren kurze gesetzmäßig unregulierte Urlaubszeiten weiter beschnitten worden, die Arbeitsbedingungen werden schlechter. Dieses traurige Bild von Folgen liberaler Wirtschaftspolitik wird durch die Tatsache abgerundet, dass drei angelsächsische Länder – Irland, Großbritannien und Australien – nach dem HPI als Schlusslichter bezeichnet werden. Und es sind wieder Schweden und Norwegen (diesmal in umgekehrter Reihenfolge), die diese Liste anführen; zu den sechs ersten Ländern nach HPI zählen auch weitere Länder mit den höchsten Steuersätzen, nämlich Dänemark und Finnland. Bezüglich der Lebensqualität weisen diese Daten eindeutig darauf hin, dass die Vereinigten Staaten wie andere eine neoliberale Wirtschaftspolitik betreibende Länder noch einen weiten Entwicklungsweg zurücklegen müssen, um sich dem Standard des skandinavischen Sozialstaats anzunähern.

Im HDI-Ranking belegt Polen seit Jahren etwa den 40. Platz. Diese Stelle – so scheint es angesichts der Tatsache, dass über 170 Länder mit diesem Index erfasst werden – kann als verhältnismäßig hoch gewertet werden. Doch da gibt es die Crux, dass der HDI die Lage auf den Arbeitsmärkten in den untersuchten Ländern unberücksichtigt lässt, offensichtlich davon ausgehend, dass mit dem Anstieg des BIP pro Kopf ebenfalls die Beschäftigtenzahl zunimmt. In Polen haben wir es jedoch mit der Situation zu tun, dass mit dem Wirtschaftsaufschwung und mit dem schnellen Einkommenszuwachs der besser situierten Personen leider keine neuen Arbeitsplätze entstehen. Diesen Zustand berücksichtigend, haben die polnischen Vertreter bei der UNO zusätzlich zwei mit dem Arbeitsmarkt verbundene Indikatoren in den HDI eingeführt.⁴ Diese Daten ins Auge fassend muss festgestellt werden, dass die Position Polens viel schlechter ausfällt, sie rückt bis unter den 70. Platz herunter. Unter diesem Gesichtspunkt sind Russland, Kuba und Belorussland besser dran!

Polen kann als Beispiel zur Charakterisierung von Ländern dienen, in denen ein schneller Anstieg des BIP sich nicht in eine Verbesserung der materiellen Lage der Mehrheit der Gesellschaft umsetzt. So haben wir es mit einer den USA ähnlichen Situation zu tun – dort sind trotz eines relativ schnellen Anstiegs des BIP in den letzten Jahren die für die Lebensqualität wichtigsten Indikatoren schlechter geworden. Im Lichte von UNO-Berichten wird offensichtlich, dass ein hoher Zuwachs des BIP keinesfalls eine Besserung von Existenzbedingungen der Gesellschaft garantiert und somit nicht als Wohlstandsmaßstab eines Landes gewertet werden kann. Daher ist der dramatische Rückgang an Zuspruch für die in Polen regierenden linksgerichteten Parteien, die immerzu den hohen BIP-Zuwachs herausstellen, nicht verwunderlich. Für eine große Mehrheit der Polen hat sich der wachsende BIP-Faktor in Hinsicht der Verbesserung ihrer Lebenslage nicht bemerkbar gemacht. Das im Jahre 2003 auf 3,7% gestiegene BIP wurde nämlich von in allen Bereichen notierten Armutsdaten begleitet. Aus Berichten des Hauptamtes für Statistik (GUS) geht hervor, dass bereits 59% aller Polen unterhalb des Sozialminimums leben und dieser Prozentsatz seit Beginn der Transformation stetig zunimmt. Im Jahre 2002 betrug der Anteil 58%, ein Jahr davor 57%, 1996 47%, im Jahre 1989 15%. Manche Kommentatoren der polnischen politischen Szene nehmen das zynisch auf die leichte Schulter, indem sie unterstellen, dass die untere Grenze des Sozialminimums auf einem zu hohen Niveau abgesteckt worden sei – dieses beträgt je nach Größe des Haushalts zwischen 130 und 200 € pro Person im Monat. Das Sozialminimum wird als ein Einkommensvolumen definiert, welches dem Individuum erlaubt, die für den Lebenserhalt, für die Gesundheit, für die Arbeitsfähigkeit notwendigen Waren und Dienstleistungen zu erstehen und im bestimmten Maße kulturell aktiv bleiben bzw. am öffentlichen Leben teilnehmen zu können. Es soll aber hierzu bemerkt werden, dass die Mehrheit der Polinnen und Polen deutlich unterhalb

dieser Grenze zu leben hat. Die Einkommenslücke bezüglich des offiziellen Sozialminimums betrug 2002 nicht weniger als 37%, was bedeutet, dass zur Erreichung der Sozialminimumgrenze diese Menschen um 37% mehr verdienen müssten. Es ist aber leider so, dass die Zahl der unterhalb dieser Grenze lebenden polnischen Bürgerinnen und Bürger nicht nur zunimmt, sondern die Armut zunimmt: 1998 betrug diese Lücke nämlich nur 31%.

Für die Bewertung der Qualität des jeweiligen sozialökonomischen Systems ist der Maßstab des Sozialminimums deswegen so wichtig, weil er nicht nur das Wohlstandsniveau der Gesellschaft einzuschätzen gestattet, sondern darüber hinaus auch eine Antwort auf die Frage gibt, wie viele Bürgerinnen und Bürger den Zugang zu den elementaren Kulturgütern und die Möglichkeit zur aktiven Partizipation am öffentlichen Leben haben. Zu den Erfolgen der gesellschaftlichen Wandlung nach 1989 gehören zweifellos die Aufhebung der Zensur und die Einführung von demokratischen Prozeduren. Es stellte sich leider heraus, dass mit der radikalen Verarmung der Gesellschaft und der Destruktion eines beachtlichen Teils der kulturellen Infrastruktur die Möglichkeit einer aktiven Teilnahme am kulturellen und öffentlichen Leben für einen großen Teil der polnischen Gesellschaft begrenzt wurde. Was große Besorgnis hervorruft, ist, dass diese negative Entwicklung anhält und fortschreitet. Die Lage der öffentlichen Bibliotheken ist dramatisch. 1990 gab es in Polen 10.200 öffentliche Bibliotheken mit 17.500 Zweigstellen, nach fünf Jahren fielen diese Zahlen entsprechend auf 9.000 bzw. 4.400 zurück, im Jahre 2003 zählte man nur noch 8.700 öffentliche Bibliotheken und 1.900 Zweigstellen. Von diesem Rückgang wurden am härtesten ländliche Gebiete betroffen.

Das polnische Dorf wurde mithin nicht nur ökonomisch degradiert, es wurde auch kulturell ausgegrenzt. Seit 1990 wurden dort über tausend Bibliotheken und 13.000 Zweigstellen dicht gemacht. So kann es unter diesen Umständen nicht verwundern, dass in den Jahren 1992–2002 die Zahl der Menschen, die im laufenden Kalenderjahr kein einziges Buch zur Hand genommen haben, um 15% gestiegen ist (von 29% auf 44%) und die Leserschaft (etwa 7 Bücher pro Jahr) um 19% abgenommen hat.⁵ Die Zahl von Tageszeitungen und die Höhe ihrer Auflagen nahm deutlich ab, was die traurige Tatsache belegt, dass die Mehrheit unserer Bürgerinnen und Bürger auf Distanz zur Politik gegangen ist. Im Vergleich mit den 1980er Jahren ist auch die Zahl der Kino- und Theaterbesucher wie auch jener Menschen zurückgegangen, die in Konzerte gehen. In den letzten Jahren ist eine Zunahme der Menschen an diesen Kulturdarbietungen leider nicht zu verzeichnen. So wird offensichtlich, dass bezüglich vieler wichtiger Bereiche gesellschaftlicher Aktivität das gegenwärtige System stärker als die VVR die Menschen von einer Teilnahme am öffentlichen Leben zurückhält und die Möglichkeiten einer allgemeinen Partizipation mehr als früher begrenzt.

Wesentlicher ist, dass in Polen nicht nur für eine immer größere Zahl von Menschen der Zugang zu den Kulturgütern gesperrt bleibt, sondern deren Armut sich schonungs- und rücksichtslos vertieft. Besonders wichtig ist hierbei der Indikator des Existenzminimums, das als „unterstes“ Elendskriterium angesehen wird. Die Befriedigung der Lebensbedürfnisse, die durch dieses Kriterium definiert werden, grenzt an einen Punkt, an dem, falls es noch tiefer sinkt, die biologische Lebensgefahr real wird und die psycho-physischen Entwicklungsmöglichkeiten des Menschen aufhören. Unterhalb dieser Grenze lebten 2003 in Polen 11,7% der Bevölkerung, das sind 4,5 Mio. Menschen. Auch nach diesem Indikator wird es mit jedem Jahr schlimmer. Ein Jahr davor betraf dies 11,1% der Gesellschaft, 1996 – 4,3%. Erschreckend ist nicht die wachsende Zahl dieser Menschen, sondern eben der Grad ihres Elends. Die Einkommenslücke für die Menschen, die das Existenzminimum nicht erreichten, betrug 1998 knapp 16%, vier Jahre später bereits 4% mehr. Die Grenze des Existenzminimums ist also für Hunderttausende Polinnen und Polen unerreichbar!

Berücksichtigen wir das Lohnniveau wie die Arbeitszeitlänge, bietet Polen ebenfalls alles andere als ein rosiges Bild. Unter allen Ländern der Europäischen Union wird in Polen die längste Arbeitszeit notiert, und die Löhne gehören zu den niedrigsten. Bei 1.984 Arbeitsstunden im Jahre 2003 verdienten die Arbeitnehmer durchschnittlich 453 € brutto. Indem sie ca. 100 Arbeitsstunden länger als die Tschechen beschäftigt waren, verdienten sie im Schnitt über 100€ weniger. Der Vergleich mit Deutschland fällt für Polen katastrophal aus. Die Deutschen arbeiten um 40% kürzer, verdienen im Schnitt das Fünffache.⁶ Dazu ist anzumerken, dass polnische Unternehmen etwas weniger als 50% der Arbeitsproduktivität deutscher Firmen erreichen. Die Lage ist in den letzten Monaten noch schlimmer geworden: Die Reallöhne polnischer Arbeitnehmer nahmen bei steigendem BIP und höherer Arbeitsproduktivität weiter ab!

Bei dieser Gelegenheit soll auf einige von polnischen „Experten“ verbreitete „Mythen“ hingewiesen werden. Einer davon besagt, in Polen seien die Steuern zu hoch und der staatliche Interventionismus zu weitgehend. Diese Behauptungen werden durch Daten der OECD und des Eurostats Lügen gestraft. Zeigt sich doch, dass die Steuern in Polen niedriger sind als jene im EU-Durchschnitt. In den EU-Ländern beträgt der Anteil des Steueraufkommens am BIP 40%, in Schweden z.B. um 10% mehr. Im relativ armen und technologisch eher rückständigen Polen fällt der Redistributionsindex etwas niedriger aus (39,1% im Jahre 2002)⁷, aber die meisten politischen Parteien und Gruppierungen plädieren für eine weitere Reduzierung des Fiskalismus. Unwahr ist auch die von den Arbeitgeberverbänden aufgestellte These, die Arbeitskosten seien in Polen zu hoch. In der ostmitteleuropäischen Region sind sie aber wirklich beinahe die niedrigsten, und selbstverständlich unterbieten sie entschieden die Arbeitskosten in den alten EU-Ländern. Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedern

sind auch die Sozialausgaben relativ niedrig. Sie betrug 2001 in Polen etwa 23% des BIP, während beispielsweise die in Belgien bei 27,5%, in Frankreich bei 28,8% und in Schweden bei 31,3% lagen.⁸ Folgende Ergänzung ist dazu angebracht: Nach einem unlängst vorgestellten Bericht des *IBM Business Consulting Services* ist unsere öffentliche Verwaltung kostenmäßig viel billiger und auch nicht so ausgebaut wie beispielsweise in Ungarn oder in Tschechien. Die Behauptung also, die Schwächen der Wirtschaft Polens seien durch die hohen Arbeitskosten, die zu hohen Steuern wie durch die stets zunehmende Zahl der allmächtigen Beamten bedingt, stellt einen klaren Missbrauch dar, der durch Fakten widerlegt wird. Im Lichte von Tatsachen ist die Behauptung, die angeblich zu hohen Steuer trügen zur Verbreitung von Korruption und der grauen Zone bei, ebenfalls falsch. Die sich durch hohe Steuersätze charakterisierenden skandinavischen Staaten gehören zu jenen Ländern, in denen die Korruption und die graue Zone am wenigsten die Wirtschaft belasten. Daher erscheint die These, dass hohe Steuern geradezu pathologische Erscheinungen in der Wirtschaft fördern eher als eine Erpressung, man könnte sogar sagen, als eine Bestätigung eigener Unredlichkeit. Eine Beschreibung ökonomischer Mechanismen ist sie allenfalls nicht!

Dagegen ist die Hypothese, Steuersenkungen verursachen die Verminderung der Haushaltseinnahmen, was die Lösung akuter sozialer Aufgaben erschwert, wohlbegründet. In diesem Zusammenhang fällt auf, dass der Verarmungsprozess von Menschen, die unterhalb des Sozial- oder des Existenzminimums zu leben haben, nur ein Mal aufgehalten wurde, nämlich in den Jahren 1994–1996, als die Steuern sowohl für natürliche Personen als auch für Körperschaften am höchsten lagen, nämlich für Betriebe und Unternehmen 40% (CIT) und für natürliche Personen, je nach Einkommenshöhe, bei 21%, 33% oder 45% (PIT). In dieser Zeit wurde auch eine Abnahme der Arbeitslosigkeit notiert. Die in den darauf folgenden Jahren beschlossenen Steuersenkungen wie die daraus resultierenden Sozialabstriche führten erneut zu höherer Arbeitslosigkeit und zur schnellen Ausdehnung der Armutzone.

In diesem Zusammenhang soll darauf hingewiesen werden, dass seit Beginn der Transformation die Haushaltseinkommen aus der Mehrwertsteuer (VAT) im Verhältnis zu den unmittelbaren Abgaben der Bevölkerung und der Körperschaften ständig zugenommen haben. Am gesamten Steueraufkommen ist in Polen der Anteil von unmittelbaren persönlichen Steuerabgaben der niedrigste unter allen EU-Ländern.⁹ Bei Steuersenkungen werden vor allem die Zahler der CIT-Abgabe, also vorwiegend die einkommensstarken Unternehmen, bevorzugt. Bei anhaltender Wirtschaftsentwicklung wie steigenden Profiten der reichsten Steuerzahler sind in den Jahren 1993–2003 die realen Haushaltszuflüsse aus der CIT-Steuer gesunken. Der Profitzuwachs der reichsten Leute wurde mithin von der Verminderung ihrer Abgaben begleitet. Diese Tendenz hält

leider weiter an, denn 2004 wurden aus den Einkommen von Unternehmern sowohl als PIT- wie CIT-Steuer viel weniger Geld erhoben. Die in Umfragen vorne liegenden rechten Oppositionsparteien kündigen indes einerseits weitere Steuersenkungen für die wohlhabenden Schichten an, sprechen andererseits von der Notwendigkeit weiterer Sozialabstriche. Die Mehrwertsteuer soll dabei nach Verlautbarungen der Regierung wie auch nach Ankündigungen der Opposition auf dem Niveau zwischen 15 und 19% vereinheitlicht werden. Das wird praktisch eine höhere Besteuerung von Gütern nach sich ziehen, die für die ärmere Bevölkerung von lebenswichtiger Bedeutung sind, wie Lebensmittel und Medikamente (zurzeit noch mit einem MwSt-Satz zwischen 0,3% bis 7%) und auf der anderen Seite den reichen Menschen Vorteile bringen: Der Grundsatz für die Mehrwertsteuer, der gegenwärtig 22% beträgt, wird auf diese Weise auch für Luxusgüter niedriger angesetzt. Mit anderen Worten: Die Reichen werden durch unsere Eliten entlastet und die daraus entstehenden Kosten auf die Armen abgewälzt. Das ist gegen die Interessen einer großen Mehrheit der polnischen Gesellschaft.

Die in der Fiskalpolitik praktizierte vertikale Umverteilung von oben nach unten übt einen gewaltigen Einfluss auf die zunehmenden Einkommensdifferenzen in Polen aus. Dies findet seinen Ausdruck in der Tatsache, dass die Zahl jener Familien, in denen die Einkommen um mehr als 50% niedriger sind als der ausgewiesene Durchschnitt, stetig zunimmt. Im Jahre 2003 gab es 19,7% solcher Haushalte, im Vergleich zum Vorjahr um 1,3% und verglichen mit 1996 41,2% mehr. Größer wird ebenfalls die Diskrepanz zwischen dem Durchschnitts- und dem Mindestlohn. Dieser betrug 1995 etwas mehr als 42% des Durchschnittslohns, fiel seitdem auf ein Niveau von 35%. Die Einkommen der Wirtschaftseliten stiegen gleichzeitig ins Unermessliche. Bezüglich des Tempos, in dem die Vergütungen für die Manager wachsen, gehört Polen ganz bestimmt zur Weltspitze. Im Schnitt wuchsen in den letzten Monaten die Monatseinkommen der Präsidenten und Direktoren von Firmen im produktiven Bereich um 1000€. Mindestlöhne wurden zur gleichen Zeit eingefroren, sind also infolge der Inflation noch geringer als zuvor. Was bei diesen skandalös niedrigen Löhnen geradezu erschreckend wirkt, ist die Tatsache, dass große Teile der polnischen Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer noch zusätzlich betrügen, indem sie ihnen nicht rechtzeitig ihr Gehalt auszahlen. Inspekture der Państwowej Inspekcji Pracy (Staatliche Arbeitsinspektion) stellten 2003 fest, dass in 60% der kontrollierten Unternehmen ein Teil des Gehalts mit großer Verspätung oder überhaupt nicht ausgezahlt wurde!

Ohne neue Instrumente zur Armutsbekämpfung in Gang zu setzen, wurde während der Jahre unserer gesellschaftspolitischen Transformation im Bereich der Sozialhilfe stark gestrichen. Nach UNO-Berichten wurde in Polen – vor dem Hintergrund aller mit diesem Index erfassten Länder – unter Berücksichtigung

der erfolgten wirtschaftlichen Entwicklung die größte Zunahme von Armut notiert. Dieser fatale Trend wurde am Anfang des 21. Jahrhunderts leider nicht gestoppt, ganz im Gegenteil – er wurde intensiver. Von der Arbeitslosigkeit sind zurzeit 3 Mio. Menschen betroffen, unterhalb des Existenzminimums leben 4,5 Mio. und insgesamt 20 Mio. haben das Sozialminimum nicht erreicht. Die Einkommensdiskrepanzen werden größer. Für die Besserung des Zugangs der Gesellschaft zu den Kulturgütern und der aktiven Beteiligung am öffentlichen Leben wurde nichts getan. Die aufeinander folgenden polnischen Regierungen sehen im Staat nicht jene Institution, die für die Beseitigung des Elends und für die Aufhebung der Ausgrenzung von Mio. Menschen die Verantwortung zu tragen hat. Seit Beginn besagter Transformation ist noch nie ein kompaktes Programm zur Armutsbekämpfung erarbeitet, geschweige denn verabschiedet worden.

In dieser Situation steht als Aufgabe, den bisherigen Weg der Transformation aufzugeben; die Zeit ist gekommen, um eine alternative Strategie der Wirtschafts- und Sozialpolitik auszuarbeiten. Von den bisherigen Erfahrungen ausgehend, müssen die seit über 15 Jahren praktizierten Lösungen als antisoziale und nachfragefeindliche Maßnahmen, die ungerecht sind, verworfen werden. Die Regierung muss eine grundsätzliche andere Richtung einschlagen, die Steuern für die Reichen erhöhen und die Haushaltsausgaben anheben. Statt weiter bei der neoliberalen Orthodoxie zu verharren, müsste die Regierung mit einer Steigerung der Nachfrage auf dem Innenmarkt sich für die Ankurbelung der Konjunktur einsetzen. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedarf es vermehrter Haushaltsausgaben für den preiswerten kommunalen Wohnungsbau, für die Modernisierung der Infrastruktur, für den Gesundheitsdienst, die Bildung und Sozialhilfe. Damit könnten neue Arbeitsplätze geschaffen und Grundlagen für eine stabile Entwicklung zum Wohl der gesamten Gesellschaft gelegt werden. Nach über 15 Jahren einer nicht gelungenen Transformation ist die polnische Staatsmacht aufgerufen, sich endlich von den neoliberalen Dogmen loszusagen und sich der Aufgabe zuzuwenden, den Aufbau eines demokratischen Sozialstaats in Angriff zu nehmen.

Fußnoten

- 1 Die Daten über die Wirtschaft Polens sind den Berichten des Instituts für Arbeit und für Soziales (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych), den Publikationen des Hauptamtes für Statistik (GUS) wie dem Mały Rocznik Statystyczny (Kleines Statistisches Jahrbuch 2004) entnommen.

- 2 Die dazu gehörenden Daten sind dem UNO-Report sowie den Kommentaren polnischer Vertreter in der UNO entnommen – einzusehen: www.undp.org.
- 3 Die Daten sind den Berichten der OECD sowie dem Buch von Kozłowski, S. (2004): *Systemy ekonomiczne*. Lublin entnommen. Benutzt wurden auch Daten aus dem Bureau of the Census der amerikanischen Regierung einzusehen in www.eensus.gov.
- 4 Es handelt sich um das Verhältnis der Berufstätigen zu der Gesamtbevölkerung über 15 Jahre und um die Zahl der von Dauerarbeitslosigkeit betroffenen Personen. Forschungen dieser Art wurden 2001 durchgeführt, seit dieser Zeit haben sich die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt nicht verbessert.
- 5 „Polityka“ Nr. 21 (2402) vom 24. Mai 2003
- 6 OECD, 2004.
- 7 Eurostat, 2004.
- 8 Eurostat, 2004. Daten bestätigt in „Gazeta Prawna“ Nr. 84 (1193) vom 29. April 2004.
- 9 Eurostat, 2004.